



e-Revista Internacional de la Protección Social (e-RIPS)

Vol. IX ► N^o 2 ► 2024

ISSN 2445-3269

<https://editorial.us.es/es/revistas/e-revista-internacional-de-la-proteccion-social>

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS>

© Editorial Universidad de Sevilla 2024



CC BY-NC-SA 4.0



EQUIPO EDITORIAL

DIRECTORA

DRA. CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, UNIVERSIDAD DE SEVILLA, ESPAÑA

SUBDIRECTORA

DRA. ESPERANZA MACARENA SIERRA BENÍTEZ, UNIVERSIDAD DE SEVILLA, ESPAÑA

SECRETARIA GENERAL

DRA. CARMEN SOLÍS PRIETO, UNIVERSIDAD DE SEVILLA, ESPAÑA

VICESECRETARIO GENERAL

D. JAIME ROMÁN LEMOS, UNIVERSIDAD DE SEVILLA, ESPAÑA

COMITE ASESOR

Dr. Rob Cornelissen, Vrije Universiteit Brussel, Bélgica
Dra. Olga Fotinopoulou Basurko, Universidad del País Vasco, España
Dra. María Dolores García Valverde, Universidad de Granada, España
Dr. Leopoldo Gamarra Vílchez, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú
Dr. Djamil Tony Kahale Carrillo, Universidad Politécnica de Cartagena, España
Dr. Juan Antonio Maldonado Molina, Universidad de Granada, España
Dr. José María Mirando Boto, Universidad de Santiago de Compostela, España
Dra. Purificación Morgado Panadero, Universidad de Salamanca, España

COMITÉ CIENTÍFICO

Dr. Pablo Arellano Ortiz, Unidad de Derecho Laboral y Reforma/GOVERNANCE (OIT - Organización Internacional del Trabajo), Suiza
Dr. Alfonso Luis Calvo Caravaca, Universidad Carlos III de Madrid, España
Dra. Carolina Gala Durán, Universidad Autónoma de Barcelona, España
Dr. José Ignacio García Ninet, Universidad de Barcelona, España
Dr. Daniel Ignacio García San José, Universidad de Sevilla, España
Dr. Juan Gorelli Hernández, Universidad de Huelva, España
Dra. Inmaculada Marín Alonso, Universidad de Sevilla, España
Dra. Lourdes Mella Méndez, Universidad de Santiago de Compostela, España
Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México
Dr. José Luis Monereo Pérez, Universidad de Granada, España
Dr. Marius Olivier, North-West University, Sudáfrica y University of Western, Australia
Dr. Frans Pennings, Universteit Utrecht, Países Bajos
D. José Joaquín Pérez-Beneyto Abad, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, España
Dr. Danny Pieters, Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica
Dr. Hans-Joachim Reinhard, Hochschule Fulda - University of Applied Sciences, Alemania
Dr. Ángel Guillermo Ruiz Moreno, Universidad de Guadalajara, México
Dr. Rodrigo Alejandro Sandoval Ducoing, Abogado, Chile
Dra. Krassimira Sredkova, Sofia University "St. Kliment Ohridski", Bulgaria
Dr. Borja Suárez Corujo, Universidad Autónoma de Madrid, España
Dr. Ángel Luis de Val Tena, Universidad de Zaragoza, España
Dr. Gijsbert Vonk, Rijksuniversiteit Groningen, Países Bajos

CONSEJO DE REDACCIÓN

Dra. Maria Cecilia de Almeida Monteiro Lemos, UDF - Centro Universitário do Distrito Federal, Brasil
D. Manuel de Armas Cejas, Excmo. Colegio Oficial de Graduados Sociales de Santa Cruz de Tenerife, España
Dr. Mohamed Saad Bentaouet, Universidad de Sevilla, España
Dra. María del Carmen Giménez Muñoz, Universidad de Sevilla, España
Dr. Miguel Ángel Gómez Salado, Universidad de Málaga, España
Dra. María Teresa Igartua Miró, Universidad de Sevilla, España
D. Luis Jurado Cano, Abogado en Santiago de Compostela, España
Dra. Yolanda Maneiro Vázquez, Universidad de Santiago de Compostela, España
Dra. Thereza Christina Nahas, Escuela Judicial de Sao Paulo y Paraná y Centro de Postgrado de la Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Brasil
Dr. Francisco Ortiz Castillo, Universidad de Murcia, España
Dr. Julio Ramírez Barrios, Universidad de Sevilla, España
D^a. María Dolores Ramírez Bendala, Universidad de Sevilla, España
Dra. Ana Teresa Ribeiro, Universidade Católica Portuguesa do Porto, Portugal
Dra. Amalia de la Riva López, Universidad de la República, Uruguay
Dra. Esperanza Roales Paniagua, Universidad de Sevilla, España
Dr. Guillermo Rodríguez Iniesta, Universidad de Murcia, España
Dr. Francisco Rubio Sánchez, Universidad de Extremadura, España

COMITÉ EJECUTIVO

Dr. Marcelo Fernando Borsio, Conselho de Recursos da Previdência Social do Brasil - CRPS, Brasil
Dra. Ana María Chocrón Giráldez, Universidad de Sevilla, España
Dra. Nicoleta Enache, Universitatea Valahia din Târgoviște, Rumanía
Dr. Francisco Javier Fernandez Orrico, Universidad Miguel Hernández, España
Dra. Martha Elisa Monsalve Cuellar, Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Colombia
D. Andrés Ramón Trillo García, Instituto Nacional de la Seguridad Social, España
Dra. María Teresa Velasco Portero, Universidad Loyola Andalucía, España

COMITÉ DE EVALUADORES EXTERNOS

Dr. Guillermo Leandro Barrios Baudor, Universidad Rey Juan Carlos, España
Dra. Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado, Universidad de Barcelona, España
Dra. María Dolores Carrascosa Bermejo, Universidad Pontificia de Comillas - ICADE, Ediciones Lefebvre-El Derecho, Red de expertos de la Comisión Europea FreSso, España
Dra. Esther Carrizosa Prieto, Universidad Pablo de Olavide, España
Dr. David Carvalho Martins, Universidade de Lisboa, Portugal
Dra. María José Cervilla Garzón, Universidad de Cádiz, España
D.^a Talita Corrêa Gomes Cardim, Brasil
Dra. Christiana D'Arc Damasceno Oliveira Andrade Sandim, Juez Laboral - TRT 14, Brasil
Dr. Josué Mesraim Dávila Soto, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México
Dra. Thais Guerrero Padrón, Universidad de Cádiz, España
Dr. Miguel Gutierrez Pérez, Universidad de Extremadura, España
Dr. Fernando María Jimeno Jiménez, Universidad de Granada, Universidad Nacional de Educación a Distancia en Ceuta e Instituto de Mayores y Servicios Sociales en Ceuta, España
Dra. Larissa Lopes Matos, Centro Universitario do Rio Grande do Norte (UNI-RN), Brasil
Dra. Belén López Insua, Universidad de Granada, España
Dr. Emmanuel López Pérez, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México
Dr. Francisco Lozano Lares, Universidad de Málaga, España
Dra. Julia Muñoz Molina, Universidad de Córdoba, España
Dra. Thereza Christina Nahas, Escuela Judicial de Sao Paulo y Paraná y Centro de Postgrado de la Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Brasil
Dra. Elaine Noronha Nassif, Ministério Público do Trabalho y Escola Superior do Ministério Público da Uniao, Brasil
Dra. Natalia Ordoñez Pascua, Universidad de León, España
Dra. Zélia Luiza Pierdoná, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil
Dra. Raquel Poqué Catalá, Universidad Internacional de La Rioja, España
Dra. María Isabel Ribes Moreno, Universidad de Cádiz, España
Dr. Iván Antonio Rodríguez Cardo, Universidad de Oviedo, España
Dra. Sarai Rodríguez González, Universidad de La Laguna, España
Dra. Josefa Romeral Hernández, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España
Dra. Fuencisla Rubio Velasco, Universidad de Huelva, España
Dr. José Antonio Rueda Monroy, Universidad de Málaga, España
Dr. Renato Sabino Carvalho Filho, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil
Dra. María Salas Porras, Universidad de Málaga, España
Dr. Francisco Trujillo Pons, Universidad Jaume I, España
Dr. Francisco Vigo Serralvo, Universidad de Málaga, España
Dra. Alicia Villalba Sánchez, Universidad de Santiago de Compostela, España
Dr. Fabiano Zavanella, Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas em Ciências Políticas e Jurídicas (IPOJUR), Brasil



e-Revista Internacional de la Protección Social

(e-RIPS) ▶ 2024 ▶ Vol. IX ▶ N° 2 ▶ ISSN 2445-3269

<https://editorial.us.es/es/revistas/e-revista-internacional-de-la-proteccion-social>

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS> ▶ © Editorial Universidad de Sevilla 2024



CC BY-NC-SA 4.0.

Copyright Los trabajos publicados en las ediciones impresa y electrónica de E-Rips son propiedad de la Editorial Universidad de Sevilla. Para cualquier reproducción parcial o total será necesario citar expresamente la procedencia. La Editorial Universidad de Sevilla autoriza a los autores de los trabajos publicados en la revista a ofrecerlos en sus webs (personales o corporativos) o en cualquier repositorio de acceso abierto (Open Access) pero exclusivamente en forma de copia de la versión post-print del manuscrito original una vez revisado y maquetado, que será remitida al autor principal o corresponsal. Es obligatorio hacer mención específica de la publicación en la que ha aparecido el texto, añadiendo además un enlace a la Editorial Universidad de Sevilla (<https://editorial.us.es/es/revistas/e-revista-internacional-de-la-proteccion-social>).

Financiación Esta revista está financiada por la Universidad de Sevilla, dentro de las ayudas del VII PPIT-US

Dirección y contacto

Postal c/ Enramadilla 18-20, CP 41018, Sevilla, España.

Correo-e csrodas@us.es

Webs <https://editorial.us.es/es/revistas/e-revista-internacional-de-la-proteccion-social>
<https://revistascientificas.us.es/index.php/erips> Tf.: (34) +34 954 55 76 01

Identificación. ISSN 2445-3269

DOI: <https://doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02>

Título Clave: e-Revista Internacional de la Protección Social

Título abreviado: e-RIPS.

Maquetación. Referencias Cruzadas. Correo-e: referencias.maquetacion@gmail.com



ÍNDICE

Vol. IX ▶ N° 2 ▶ 2024

MONOGRÁFICO

“DESCARBONIZACIÓN Y RELACIONES JURÍDICAS DE PRODUCCIÓN: POLÍTICAS Y ACUERDOS DE TRANSICIÓN JUSTA EN UN CONTEXTO DIGITAL”

Coordinadores: Antonio Márquez Prieto y María Salas Porras

PRESENTACIÓN

Presentación / *Presentation*

Antonio Márquez Prieto 6-7

ARTÍCULOS DOCTRINALES

La protección del medioambiente como fin propio del Derecho del Trabajo /
Environmental protection as an objective of Labor Law

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02.01>

Francisco Vigo Serralvo 9-44

El Mecanismo RED como el paradigma de apoyo europeo a la creación de
empleo en España / *The RED Mechanism as the paradigm of European support for
job creation in Spain*

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02.02>

Carlos José Martínez Mateo 45-64

A vueltas con el concepto de vulnerabilidad socio-laboral en las estrategias
de transición justa. Estudio desde la perspectiva internacional, comunitaria
y nacional / *Back to the concept of socio-labour vulnerability in just transition
strategies. Study from the international, community and national perspective*

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02.03>

María Salas Porras 65-90

Descarbonización y transición justa e inclusiva con las personas con
discapacidad: una senda aún por explorar / *Decarbonization and a just and
inclusive transition for persons with disabilities: a path yet to be explored*

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02.04>

José Antonio Rueda Monroy 91-112

Practical challenges to addressing age discrimination in Spain / <i>Desafíos en la aplicación práctica de la discriminación en España</i> https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02.05	
Shelagh McKenzie.....	113-137
Descarbonización en el sector marítimo: una mirada desde el Derecho del Trabajo / <i>Decarbonisation in the maritime sector: a view from Labour Law</i> https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02.06	
Sandys Menoya Zayas.....	138-156
Hacia la transición justa y sostenible del empleo digitalizado. Algunas reflexiones sobre la formación profesional y el Plan Europeo de Acción de Educación Digital (2021-2027) / <i>Towards a just and sustainable transition to digitised employment. Some reflections on vocational education and training and the European Digital Education Action Plan (2021-2027)</i> https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02.07	
Lucía Aragüez Valenzuela.....	157-179

ESTUDIOS JURISPRUDENCIALES

La discriminación salarial indirecta y el concepto de retribución: reflexiones sobre la STJUE C-314/23 / <i>Indirect pay discrimination and the concept of remuneration: reflections on the CJEU judgment C-314/23</i> https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02.08	
Mayra Alejandra Pascual Guzmán.....	181-195

RECENSIONES

Recensión de la obra de José Luis Monereo Pérez, Antonio Márquez Prieto, María Isabel Granados Romera, María Nieves Moreno Vida, Francisco Vila Tierno (dirs.) y Belén del Mar López Insua y Jorge Baquero Aguilar (coords.): <i>El conflicto de trabajo: procedimientos autonómicos de solución y medidas de presión colectiva</i> , Laborum, Murcia, 2024	
Manuel José Díaz Fernández.....	197-198

VARIA

1524-2024: 500 años de los 12 (+1) apóstoles franciscanos de México / <i>1524-2024: 500 years of the 12 (+1) franciscan apostles of Mexico</i> https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2024.i02.09	
Cristina Sánchez-Rodas Navarro.....	200-202



Presentación

PRESENTATION

Antonio Márquez Prieto

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

amp@uma.es  0000-0002-1883-8421

Recibido: 23.12.2024 | Aceptado: 23.12.2024

El proceso de descarbonización, entendido fundamentalmente como una realidad que afecta a los aspectos energético, productivo y, en general, económico, genera la necesidad de una vivencia humana, traducida en la ineludible adaptación laboral, en sufrimiento personal, búsqueda de oportunidades y necesidades de carácter social en su conjunto. Des-carbonización no significa sólo desprenderse de actividades y procesos contaminantes, de materiales y combustibles nocivos para la salud humana y planetaria. Significa sobre todo asumir un coste épico: en términos económicos, ciertamente, pero también, de forma muy llamativa, en sentido vital. Es, de alguna manera, afrontar un sacrificio grande, humanamente hablando, para intentar evitar así unos perjuicios generales de muchísimo mayor calado. Un “mal menor” si lo comparamos con el gran peligro a evitar; pero se trata en realidad de un “mal mayor” para muchos: los que se encuentran de forma productiva, laboral, económica, enganchados a la maquinaria que se pretende dejar atrás. El desafío consiste, pues, en no dejarlos atrás, sino transitar con ellos (siempre hacia adelante), ofreciendo impulso protector para mitigar los daños personales que inevitablemente han de existir y reconducir los itinerarios vitales del mundo que hasta ahora podría llamarse carbonizado. El reciclaje humano que la descarbonización exige es lo que, desde un sentido axiológico, se ha venido a llamar “transición justa”, y que en realidad pretende significar “transición deseablemente justa”, porque no se refiere a una realidad constatada, sino a un verdadero reto.

Y ante este enorme desafío, el Derecho del Trabajo (incluyendo legislación de Seguridad Social y otros bloques considerados jurídico-laborales en general) puede contribuir –y contribuye– a ofrecer medidas adecuadas de protección. A ello responde el tratamiento doctrinal que en este número monográfico se aporta, bajo el título “Descarbonización, transición justa y vulnerabilidades en el empleo”. Los trabajos incluidos responden a cuatro

aspectos, que podrían identificarse con las siguientes palabras: objetivo, medidas, personas y sectores. Tal como se plantea en dos de los estudios, la protección del medio ambiente no sería propiamente un objetivo directo del Derecho del Trabajo, aunque sí muy claramente la protección frente a los efectos y consecuencias del deterioro del mismo, o de las iniciativas o procesos descarbonizadores; en cambio sí que debe centrarse de forma muy directa el Derecho Laboral y de la Seguridad Social en la protección de las personas en situación de vulnerabilidad, de ahí la gran importancia de la definición de dicha situación. Muy concretamente, como segundo aspecto, las normas laborales han de facilitar las medidas de flexibilidad y estabilización del empleo, estableciendo procedimientos específicos, pudiendo al respecto mencionarse de forma muy destacada el Mecanismo RED, que establece en la actualidad el artículo 47 bis del Estatuto de los Trabajadores. En tercer lugar, determinados colectivos especialmente vulnerables requieren un tratamiento específico, lo que se aborda en tres de los estudios que este número monográfico incluye, relativos a la mujer, que suele ser víctima, sobre todo, de discriminación en materia salaria; a las personas mayores, que sufren discriminación en razón a su edad; y a las personas con discapacidad, que necesitan una atención decidida para que en su caso la transición profesional pueda ser verdaderamente justa. Por último, es de gran importancia considerar determinados sectores profesionales. Y este sentido se abordan trabajos enfocados en el sector marítimo (que ha de defenderse de muchas limitaciones, justificadas a veces de forma indebida en los procesos de descarbonización); en la economía social (como sector prometedor para el empleo en el que destaca todo el ámbito de la economía de los cuidados); y en el llamado empleo digitalizado (mal entendido como panacea, puesto que puede también necesitar de consideraciones adecuadas de humanización o medidas especiales de promoción y formación).

Son, en definitiva, trabajos que han tenido la oportunidad de ser sometidos a debate en un Seminario de estudio y profundización, en el marco de del Proyecto de Investigación Nacional titulado “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital” (PID2021-124031NB-C44), de la Universidad de Málaga, y que ahora se ofrecen a través de este medio a la comunidad científica, profesional y ciudadana.



Artículos doctrinales



La protección del medioambiente como fin propio del Derecho del Trabajo*

ENVIRONMENTAL PROTECTION AS AN OBJECTIVE OF LABOR LAW

Francisco Vigo Serralvo

Profesor Permanente Laboral de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

fvs@uma.es  0000-0003-0437-1565

Recibido: 19.11.2024 | Aceptado: 20.12.2024

RESUMEN

Tratamos la posibilidad de que la protección del ecosistema natural sea asumida como una finalidad propia por el Derecho del Trabajo. Para afrontar esta inquisición introducimos un amplio apartado preliminar sobre el significado dogmático de las disciplinas jurídicas, de su objeto y de sus fines. Ahí concluimos que los fines de una disciplina jurídica, aunque son materia de apreciación y discusión doctrinal, dependen enteramente de la voluntad legislativa. Desde esta premisa, nada se opone a que el Derecho del Trabajo acoja como objetivo la salvaguarda del medio ambiente. Esta posibilidad, sin embargo, nos arroja ante un paradigma muy sugerente: Un Derecho del Trabajo orientado a la satisfacción de intereses cívicos y generales que trascienden los intereses corporativos implicados –y normalmente enfrentados– en las relaciones laborales. Si bien los fines de una disciplina jurídica son libres para el legislador, la configuración de dicha disciplina sí queda subordinada a la consecución de tales fines: De ese modo, para terminar, concluimos que la asunción del ecologismo como un fin propio del Derecho del Trabajo requeriría la remodelación de algunas de sus instituciones, especialmente las que articulan el conflicto obrero, para acompañarlas de cauces que habiliten la coparticipación de empresarios y trabajadores en la orientación del proceso productivo.

ABSTRACT

We discuss the possibility that the protection of the natural ecosystem is assumed as a purpose by Labor Law. To address this inquisition we introduce a large preliminary section on the dogmatic meaning of legal disciplines, their object and their fines. There we conclude that the fines of a legal discipline, although they are a matter of doctrinal appreciation and discussion, depend entirely on the legislative will. From this premise, nothing opposes Labor Law

PALABRAS CLAVE

Derecho del Trabajo
Objeto
Fines
Disciplina jurídica
Medioambiente

KEYWORDS

Labor Law
Object
Fines
Legal discipline
Environment

* Este estudio ha sido desarrollado y sostenido económicamente a través del Proyecto de Investigación PID2021-124031NB-C44 “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital”, correspondiente a la convocatoria del Ministerio de Ciencia e Innovación, Proyectos de Generación del Conocimiento 2021.



adopting the safeguarding of the environment as its objective. This possibility, however, throws us before a very suggestive paradigm: A Labor Law oriented to the satisfaction of civic and general interests that transcend the corporate interests involved –and normally opposed– in labor relations. Although the fines of a legal discipline are free for the legislator, the configuration of said discipline is subordinated to the achievement of such fines: Thus, finally, we conclude that the assumption of environmentalism as an end of Labor Law It would require the remodeling of some of its institutions, especially those articulated by the labor conflict, to open channels that enable the co-participation of businessmen and workers in the orientation of the productive process.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. OBJETO, FINES Y CONTENIDO DE LAS DISCIPLINAS JURÍDICAS
 - A. El concepto de disciplina jurídica
 - B. Objeto de la disciplina jurídica
 - C. Fines de la disciplina jurídica
 - D. Configuración de la disciplina
 - E. Objeto, fines y configuración técnica de una disciplina jurídica. Sobre su distinta disponibilidad legislativa
 - III. OBJETO Y FINES DEL DERECHO DEL TRABAJO
 - IV. LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL COMO INTERÉS CÍVICO GENERAL
 - V. DUCTILIDAD HISTÓRICA EN LOS FINES DEL DERECHO DEL TRABAJO
 - VI. LA PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE COMO POSIBLE FIN PROPIO DEL DERECHO DEL TRABAJO
 - VII. CONTENIDO DE UN DERECHO DEL TRABAJO ORIENTADO A LA PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE
 - VIII. CONCLUSIONES
- Bibliografía

El fin del Derecho del Trabajo no puede ser el que cada autor estime que debiera ser, sino que es el que cada organización social en un momento y país determinado impone. Bayón Chacón, G. y Pérez Botija, E., Manual de Derecho del Trabajo, vol. I, Madrid, Marcial Pons, 1974, p. 34.

I. INTRODUCCIÓN

La discusión relativa a los fines del Derecho del Trabajo estuvo muy viva durante la etapa conformadora de esta disciplina. Andando el tiempo se producirá un relativo apaciguamiento que responde, a nuestro modo de ver, a dos causas complementarias: 1ª) La prevalencia de aquellas posturas que atribuyeron a esta rama del ordenamiento una función tuitiva hacia la población asalariada, como compensación de la desfavorable situación negocial en la que se encuentra en la relación laboral. 2ª) La estabilización política en los países occidentales, que ya no experimentaron alternancias subversivas de regímenes políticos.

Esta inquisición, la relativa a los fines del Derecho del Trabajo, vuelve a ser pertinente, sin embargo, desde el momento en que se alega recurrentemente la obsolescencia de esta disciplina para hacer frente a algunos fenómenos propios de nuestro tiempo: desde el momento en que se reivindica la necesidad de un *Estatuto de los Trabajadores del siglo XXI*. Entre los fenómenos que justifican este proceso revisionista encontramos la digitalización económica, el envejecimiento demográfico, la mayor sensibilidad hacia colectivos desfavorecidos o, en lo que más nos incumbe, la emergencia climática. Sin enjuiciar la pertinencia ni el alcance óptimo de esta novación, sí parece que la misma debería estar condicionada por la finalidad que se le atribuya a esta rama del ordenamiento: El Derecho, que es siempre un instrumento medial, adquirirá una u otra configuración según los fines a los que se dirija. Determinar, por tanto, el contenido de este nuevo Derecho del Trabajo exigiría responder previamente a los fines que se marca.

La cuestión que tratamos de clarificar en este artículo es si el Derecho del Trabajo puede asumir como fin propio la protección del medioambiente. Esta cuestión atañe a otra más general, como es la relativa a los fines potenciales de las disciplinas jurídicas: lo que nos preguntamos también aquí es si cada una de estas disciplinas tiene unos fines predeterminados o si, por el contrario, la selección de tales fines responde a una facultad incondicional del legislador. La resolución de tales interrogantes nos proporciona una excusa para acercarnos a un concepto dogmático muy recurrente en el análisis del Derecho, pero tantas veces desatendido: el de disciplina jurídica. A partir de este acercamiento preliminar trataremos de resolver si el Derecho del Trabajo, *qua* disciplina jurídica autónoma, está o no sujeto a unos fines inamovibles. En caso negativo, nos preguntaremos también si la alteración de los fines de esta disciplina debe condicionar la configuración técnica de sus normas e instituciones.

II. OBJETO, FINES Y CONTENIDO DE LAS DISCIPLINAS JURÍDICAS

Cuando, como aquí hacemos, nos preguntamos por los fines del Derecho del Trabajo –o del Derecho Administrativo, o del Derecho Penal...– no investigamos los fines perseguidos por una u otra disposición normativa. Asumimos como punto de partida la existencia de un grupo de disposiciones entre las que se da cierta homogeneidad y al que denominamos disciplina jurídica. Este es un concepto de uso corriente en el tráfico jurídico ordinario, académico o judicial, pero al que no siempre se le atribuye un significado uniforme¹. En la propia teoría jurídica aparece con frecuencia como un concepto previo o básico, lo que lo excluye de cualquier precisión definitoria. En las siguientes líneas proponemos reparar superficialmente en su significado y su utilidad en el tratamiento dogmático del Derecho.

1. Así lo denunció Liendo Tagle cuando advertía que “existe una generalizada falta de precisión, a mi juicio, cuando en el lenguaje común y profesional nos referimos a «disciplina jurídica». En el ámbito forense se confunde disciplina jurídica con área, rama, materia, o especialidad del Derecho. Y, si nos delimitamos al ámbito universitario, la confusión puede asimilar disciplina con términos como asignatura, materia o cátedra”. Liendo Tagle, F.: “Disciplina(-s) jurídica(-s)”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 23, 2022, pp. 311-327, p. 312.



A. El concepto de disciplina jurídica

Para lograr una aproximación a la disciplina jurídica podemos concebirla, de entrada, como el resultado de un proceso de abstracción en el que se busca un rasgo o cualidad relevante en diferentes disposiciones o instituciones jurídicas para agruparlas y someterlas a un análisis uniforme. De este modo, la disciplina jurídica sería una categoría lógica en la que se agrupa o aglutina un conjunto de materias por razón de su afinidad. A ese rasgo o cualidad relevante para la categorización algunos autores lo han denominado “núcleo dogmático”².

Lo siguiente que podemos decir en este acercamiento preliminar es que este concepto, el de disciplina jurídica, no se corresponde con una institución del Derecho positivo. En efecto, no encontramos en este una distinción explícita entre las distintas disciplinas jurídicas ni una enumeración de las normas o materias que integrarían cada una de ellas³. La inexistencia de reconocimiento expreso en el Derecho positivo convierte a la disciplina en un concepto dogmático⁴.

Entendemos aquí el análisis *dogmático* del Derecho, en contraposición al *exegético*, como aquella metodología jurídica que asume la posibilidad de identificar patrones o principios comunes en un sistema normativo que permiten la proposición de dicho sistema y aconsejan su estudio unificado⁵. No se contentaría el método dogmático con la interpretación literal de las normas jurídicas –de lo que se ocupa el método exegético–, sino que infiere a través de estos principios superiores con eficacia para condicionar su significado y su aplicabilidad⁶. En palabras de Alchourron y Bulygin:

2. Vergara Blanco, A.: “Sistema y autonomía de las disciplinas jurídicas: teoría y técnica de los núcleos dogmáticos”, *Revista chilena de derecho*, núm. 41(3), 2014, pp. 957-991, p. 960.

3. Dentro del Derecho positivo lo más próximo a una posible estratificación de las disciplinas jurídicas lo encontramos en la normativa procesal, donde se hace una referencia a las ramas del Derecho al aludir al ámbito cognoscitivo de los diferentes órdenes jurisdiccionales, pero sin proporcionar una acotación mínima de la composición de cada una de estas ramas –Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), arts. 9.5, 312.1 y 345–. En cualquiera de los casos, disciplina y rama jurídica no son términos intercambiables. La mejor muestra de ello es la existencia de disciplinas jurídicas cuya autonomía descansa en su metodología antes que en su contenido normativo, v.gr, el Derecho Comparado o el Derecho Natural. Liendo Tagle, F.: “Disciplina-(s) jurídica-(s)”, ob. cit., p. 315.

4. “Por otra parte, se ha considerado siempre que el derecho tiene algún tipo de orden sistemático, pues la sistematización (u ordenación) de las disposiciones jurídicas es tradicionalmente considerada como una tarea importante, que compete tanto al legislador (codificación del derecho), como al científico (dogmática jurídica)”. Alchourron, B. y Bulygin, E.: *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1987, p. 90.

5. El fin último de la disciplina, desde este punto de vista dogmático, es la sistematización. Entendemos por sistematización el proceso por el cual “el «paradigma científico» se hace de la disciplina. Ya no basta con tener un cuerpo de derecho, sino que se busca construir un «sistema». En este caso la construcción de categorías y conceptos fue esencial. Sobre todo, mediante el uso de «meta-conceptos» o «conceptos-tipo» que agrupen una serie de categorías y conceptos incluíbles dentro del mismo y que se puedan explicar mediante procedimientos deductivos”. Liendo Tagle, F.: “Disciplina-(s) jurídica-(s)”, ob. cit., p. 324.

6. Esto no implica que el método dogmático acuda a conceptos metajurídicos. Al menos para una dogmática positivista –cuestión distinta sería para una dogmática ideológica o naturalista– los materiales de sus construcciones provienen del ordenamiento positivo: “Análogamente a la epistemología que tiene que tomar del mismo sistema de la ciencia las condiciones del conocimiento posible, la dogmática encuentra sus condiciones de posibilidad en el sistema jurídico”. Atienza Rodríguez, M.: “El futuro de la dogmática jurídica: a propósito de N. Luhmann”, *El Basilisco: Revista de materialismo filosófico*, núm. 10, 1980, pp. 63-69, p. 64.



El proceso de la sistematización del derecho comprende varias operaciones que tienden no sólo a exhibir las propiedades estructurales del sistema y sus defectos formales (contradicciones y lagunas), sino también a reformularlo para lograr un sistema más sencillo y económico. La búsqueda de los llamados principios generales del derecho y la construcción de las «partes generales» de los códigos, tareas que suelen considerarse propias de la dogmática jurídica, forman parte de la misma exigencia de simplificación del derecho que va ligada a la idea de independencia⁷.

[...]

La tarea del jurista dogmático es doble: Por un lado, hallar los principios generales que subyacen a las normas positivas, lo cual se realiza por medio de la operación llamada inducción jurídica [...]; por el otro, inferir consecuencias de esos principios generales y de las normas positivas, a fin de solucionar todos los casos (incluso los casos individuales) que puedan presentarse (Postulado de la Completitud del Derecho)⁸.

La categorización en disciplinas jurídicas es, por tanto, una operación relevante para el análisis dogmático del Derecho porque permite la identificación de sistemas o subsistemas jurídicos⁹: es decir, el conjunto de materias o disposiciones entre las que se dan patrones comunes que hacen útil y/o pertinente su tratamiento unificado¹⁰.

Al conformarse las disciplinas jurídicas a partir de una serie de patrones comunes, decimos que estas son el resultado de un proceso de abstracción que pretende identificar aquellos rasgos de las normas o instituciones jurídicas que son comunes a ellas y que se han estimados relevantes para su sistematización¹¹. Así aparece descrito el proceso de conformación de una disciplina en uno de los pocos artículos contemporáneos que se refieren a esta cuestión:

7. Alchourron, B. y Bulygin, E.: *Introducción a la metodología...*, ob. cit., p. 25.

8. *Ibíd.*, p. 90.

9. "Según Luhmann, la dogmática jurídica, en su forma clásica, se caracterizaba por su orientación hacia el *input* del sistema, es decir, hacia el pasado, hacia las normas, y de ahí que a la dogmática se la hiciera cumplir, fundamentalmente, funciones clasificatorias". Atienza Rodríguez, M.: "El futuro de la dogmática ...", ob. cit., p. 64. En este mismo sentido, siguiendo ahora a Vergara Blanco: "A través de la idea de sistema, una disciplina jurídica determinada [...] estará posibilitada para cumplir adecuadamente el rol que le corresponde al *ius* (ese derecho que construye la doctrina): I) describir, de una manera metodológicamente adecuada, su campo de estudio, constatando la coherencia y sentido de las conductas humanas exigidas por la sociedad (la *lex* ; o sus sustitutos: los principios); y, así, II) enseguida, desde la teoría, podrá la doctrina ofrecer modelos teóricos de solución para la resolución práctica (en las sentencias del juez) de los conflictos actuales que surgen en su ámbito". Vergara Blanco, A.: "Sistema y autonomía de las disciplinas..." ob. cit., p. 972.

10. A los efectos del asunto que aquí nos ocupa, podríamos decir, en una simplificación algo temeraria, que la dogmática jurídica opera a través de tres fases: a) Conformando categorías o disciplinas jurídicas a través de la sistematización de normas o instituciones que exhiben algunos rasgos comunes. b) Identificando en las normas o instituciones agrupadas en una misma disciplina principios uniformadores. c) Promoviendo una interpretación del ordenamiento jurídico en la que el tenor del Derecho positivo se conjuga con la aplicación de aquellos principios uniformadores. Vergara Blanco, A., "Sistema y autonomía de las disciplinas...", ob. cit., p. 975.

11. Entendemos aquí la *abstracción* como el proceso intelectual por el cual se "separa por medio de un rasgo o una cualidad de algo para analizarlos aisladamente o considerarlos en su pura esencia o noción". Real Academia de la Lengua Española.



La doctrina jurídica, en su paradigmática tarea de especificación del saber, como es la formulación y descripción de las distintas disciplinas (ramas, departamentos o microsistemas) especializados del Derecho, utiliza una herramienta cuya huella externa muestra el núcleo o médula de los microsistemas. El método de los autores de la doctrina para construir y proponer disciplinas se inicia formulando antes que nada un núcleo básico o esencial (el «núcleo dogmático»). El resultado de esta *techné* es la construcción de cada disciplina, lo que es de invaluable utilidad tanto para la enseñanza como para la aplicación del Derecho¹².

La identificación de ese rasgo relevante –o núcleo dogmático, según el autor citado– es lo que determinará el alcance de la disciplina y el conjunto de normas o instituciones que la integran. Como es obvio, en este proceso intelectual cabría aplicar diferentes grados de abstracción, dependiendo de la precisión con la que se identifique el rasgo o rasgos relevantes para la categorización. Por ejemplo, si escogemos como criterio de ordenación la naturaleza pública o privada de las relaciones jurídicas, solo obtendremos dos grandes categorías normativas, las que escindían el sistema jurídico en el Derecho romano: El Derecho público y el Derecho privado¹³. A medida que el ordenamiento se complejizaba, la dogmática jurídica tendió a una mayor especialización, para lo cual debió acudir a criterios de ordenación más precisos y selectivos. Por ejemplo, desde hace tiempo dentro del Derecho privado se distinguen diferentes disciplinas como el Derecho Mercantil, el Derecho de Consumo, el Derecho de Familia, etc. Vemos así que las disciplinas jurídicas son algo dinámico¹⁴, objeto de revisión o depuración crítica¹⁵. En la conformación del Derecho del Trabajo quizás este dinamismo se vea de manera muy nítida¹⁶: Aparece originalmente como escisión del Derecho Civil para componer una única disciplina autónoma: el Derecho obrero, el Derecho industrial o el Derecho social. Hoy aparece segregado en dos disciplinas fácilmente diferenciables: el Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social. Por su parte, cada vez más, observamos cómo dentro de estas dos categorías aparecen intentos de subdivisión más específicos: Derecho Sindical, Derecho Procesal Laboral, Derecho Administrativo del Trabajo... También dentro de estas disciplinas sería posible apreciar ciertas categorías más específicas, todo ello en función, de nuevo,

12. Vergara Blanco, A.: “Sistema y autonomía de las disciplinas...”, ob. cit., p. 960.

13. Basta acudir al Digesto para recuperar la *summa divisio* del Derecho entre Derecho público y privado, descrita por Ulpiano (Digesto 1.1.1.2). En una perspectiva histórica más amplia, podemos recordar las separaciones entre Derecho natural y Derecho de gentes, o entre Derecho consuetudinario y escrito. Liendo Tagle, F.: “Disciplina(s) jurídica(s)”, ob. cit. p. 312.

14. *Ibid.*, p. 323.

15. Aparecen, todavía hoy y cada vez con mayor intensidad, planteamientos académicos que reclaman la conformación de nuevas disciplinas, v.gr, el Derecho del Consumidor. Durand Carrión, J. B.: “Determinación del Derecho del Consumidor como disciplina jurídica autónoma”, *Derecho & Sociedad*, nº 34, 2010, pp. 69-81.

16. “Entiendo por surgimiento el momento en que se logra un consenso mínimo sobre el reconocimiento de que existe un «área» o «sector» del orden jurídico que puede tener una «entidad» propia. Por ejemplo, recordemos, en modo aleatorio, el surgimiento del Derecho Procesal o del Laboral. El primero pugnó por la dependencia conceptual del Derecho civil o sustantivo. El segundo desde luego obedece a la cuestión social, las revoluciones industriales, accidentes de trabajo y surgimiento de derechos especiales de los trabajadores”. Liendo Tagle, F.: “Disciplina(s) jurídica(s)”, ob. cit., p. 323.



de la concreción con que se perfile el rasgo o núcleo dogmático que se haya estimado relevante para la sistematización¹⁷.

Conviene destacar que la selección de ese rasgo o núcleo dogmático es variable y depende por entero de un juicio doctrinal de conveniencia. Para algunos autores, lo relevante para la sistematización jurídica podrá ser el tipo de vínculo que caracteriza las relaciones jurídicas ordenadas por las normas sistematizadas; para otros lo será la parcela de la realidad a la que afecten dichas normas, mientras que para otros lo será la fuente formal de la que emanen. Esta variabilidad en los criterios de sistematización jurídica fue advertida, entre otros, por Alonso Olea:

[L]o que determina la modalización del Derecho, la especificidad de la zona del ordenamiento que contempla y la especialidad de la disciplina misma, es la presencia de una categoría diferenciada de sujetos, de relaciones o de objetos jurídicos; la diferenciación de cada uno de estos elementos normalmente trae consigo, en mayor o menor medida, la de los restantes; cuál de ellos sea el que se elige para centrar sobre él la especialidad, depende de circunstancias históricas variables y de las concepciones jurídicas generales de cada país. En todo caso, el ordenamiento es unitario, sin divisiones claras, ni rígidas, ni fijas...¹⁸.

Admitiendo, por tanto, que es posible la existencia de tantas disciplinas jurídicas como criterios ideables para su ordenación, podríamos concluir que las disciplinas jurídicas son, en términos lógicos y formales, potencialmente infinitas, en la medida que, en efecto, se pueden proponer un sinnúmero de criterios de agrupación. Lo que ocurre, empero, es que solo algunos de estos criterios acaban demostrando utilidad y, por tanto, acaban prevaleciendo¹⁹. Por otro lado, por lo indeterminado del número de disciplinas, también es admisible que una misma norma o institución jurídica pueda subsumirse en dos o más disciplinas de manera simultánea, sin que eso revele ninguna contradicción lógica.

17. A este proceso de afinamiento o concisión se refirió el profesor Rodríguez de la Borbolla: "El sistema jurídico es en sí mismo un sistema complejo. Con el incremento de la complejidad social y de los poderes públicos, por una parte, y con el ancimiento y proliferación de los ordenamientos especiales, por otra, se ha pasado del monosistema al polisistema [...]. La visión del ordenamiento jurídico-laboral como subsistema puede hacer caer en una visión del mismo como un ordenamiento simple o unidimensional. Por el contrario [...] el ordenamiento laboral se puede descomponer a su vez en una serie de subsistemas. Podríamos hablar, por ejemplo, del subsistema del contrato de trabajo, del subsistema de la organización productiva orientada a la eficiencia, del subsistema de la participación y de la democracia industrial, del subsistema de los derechos fundamentales en el mundo del trabajo, etc.". Rodríguez de la Borbolla Camoyán, J.: "Algunas reflexiones...", ob. cit. p. 29.". Rodríguez de la Borbolla Camoyán, J.: "Algunas reflexiones sobre metodología de investigación en Derecho del Trabajo", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 31, 1994, pp. 19-38, pp. 27 y 28.

18. Alonso Olea, M., *Introducción al Derecho del Trabajo*, 5 ed., Madrid, 1994, p. 16.

19. Podríamos idear como criterio de abstracción la composición literal de las normas. Por ejemplo –ejemplificación *ad absurdum*– podríamos identificar como criterio diferenciador de las normas la métrica endecasílabo. A partir de ese criterio sería fácil subsumir en una misma categoría normativa un conjunto de normas que presenten ese rasgo objetivo común: un rótulo de extensión endecasílabo. Como será fácil intuir, sin embargo, esa clasificación carece de cualquier virtualidad analítica: tal rasgo diferenciador no justifica un abordaje académico o jurisprudencial diferenciado. Por tanto, de nuevo, aunque los criterios de clasificación de las normas son potencialmente infinitos, solo algunos acaban revelando utilidad y acaban, por tanto, consolidándose en el tráfico jurídico. Cuando hablamos de las utilidades de las disciplinas jurídicas cabría pensar al menos en dos: "1º) la utilidad que tiene en sí tal división disciplinaria para la mejor comprensión y enseñanza del derecho; y, 2º) su evidente utilidad en la aplicación que del Derecho realizan los jueces". Vergara Blanco, A.: "Sistema y autonomía de las disciplinas...", ob. cit. p. 964.

En suma, de todo lo que hemos expuesto hasta el momento nos conviene conservar dos consideraciones relevantes para nuestra argumentación posterior: 1) La primera es que las disciplinas jurídicas son creaciones doctrinales que no encuentran una proclamación expresa en el Derecho Positivo. No encontramos en él una distinción explícita de las distintas disciplinas jurídicas ni una enumeración de las distintas normas que las integrarían. 2) Al ser el resultado de la especulación y la discusión dogmática, no existen unos contornos rígidos que permitan separar claramente los contenidos propios de cada disciplina²⁰. Si la existencia de una disciplina obedece a un proceso de abstracción, su extensión dependerá del criterio que se haya tomado como relevante para la homogenización.

B. Objeto de la disciplina jurídica

A partir de la definición de la disciplina jurídica que –sumariamente y con remisión a otros escritos de mayor calado– hemos proporcionado en el apartado anterior, podemos colegir con facilidad el objeto de tal disciplina: la parcela de la realidad sobre la que dicha disciplina va a resultar aplicable²¹. Esa parcela puede estar referida a una realidad empírica ajena al Derecho (v.gr. relaciones de trabajo productivo, que para muchos es el objeto del Derecho Laboral), a una realidad jurídico-formal (sistema internacional de fuentes del Derecho, de lo que se ocupa el Derecho Internacional Público) o a una realidad virtual (v.gr. metodología naturalista o comparativa, que constituyen el objeto, respectivamente, del Derecho Comparado y el Derecho Iusnatural).

El objeto de una disciplina queda entonces condicionado, radicalmente, por el criterio de abstracción u ordenación que se haya adoptado para la conformación de la disciplina. El núcleo o rasgo dogmático de una disciplina y su objeto son así conceptos estrechísimamente emparentados, aunque no del todo coincidentes. Podemos decir que la aplicación de dicho rasgo nos proporciona el objeto de la disciplina. Por ejemplo, si el Derecho Administrativo es para muchos una disciplina que se articula atendiendo al tipo de relación existente entre dos sujetos, aquellas caracterizadas por el ejercicio de una potestad pública, el conjunto de estas relaciones constituirá el objeto de dicha disciplina. Si defendiéramos que el Derecho del Trabajo –luego tendremos ocasión de volver sobre ello– define su sustantividad a partir del vínculo de subordinación y ajenidad que une a las partes de una relación jurídica, concluiríamos que su objeto estará compuesto por aquellas relaciones jurídicas en las que se den tales notas caracterizadoras. En definitiva, su objeto será las relaciones profesionales asalariadas.

20. Alonso Olea, M.: *Introducción al Derecho...*, ob. cit., p. 16.

21. En este sentido se ha separado la labor dogmática de conformación de disciplinas jurídicas en dos fases: "a) Observación de la realidad; b) sistematización del Derecho positivo que se refiera a esa realidad". Vergara Blanco, A.: "Sistema y autonomía de las disciplinas...", ob. cit., p. 975.

Como dijimos, en determinados casos, la aplicación de los criterios de ordenación propios de cada disciplina puede dar lugar a objetos compartidos, parcelas de la realidad cuya regulación es disputada por varias disciplinas. Siguiendo con los ejemplos que acabamos de exponer: Si el Derecho administrativo se ocupa de las relaciones de poder público entre una autoridad y los ciudadanos y el Derecho del trabajo de las relaciones de producción asalariadas: ¿A qué disciplina atribuimos aquellas normas que, implicando el ejercicio de una potestad pública, inciden en el desenvolvimiento de las relaciones privadas de producción (v.gr. Derecho Administrativo del Trabajo o Derecho de la Seguridad Social)? A este respecto cabe insistir en que es plenamente aceptable en términos lógicos la pertenencia de una misma norma o institución jurídica a dos disciplinas diferentes. Y es que los rasgos dogmáticos definitorios de cada disciplina, de nuevo, se prestan a divergencias doctrinales, sin que en muchas ocasiones una posición doctrinal pueda prevalecer formalmente sobre la otra. Eso lo veremos claramente más abajo cuando nos refiramos al Derecho del Trabajo y observemos las discrepancias doctrinales que se dan a la hora de delimitar su objeto.

C. Fines de la disciplina jurídica

El concepto asociado a la disciplina jurídica que más afecta a nuestro propósito es el que se refiere a sus fines. Es un concepto recurrente en el estudio de las disciplinas jurídicas, especialmente cuando los fines de estas actúan como su rasgo o núcleo dogmático constitutivo²². Si las disciplinas jurídicas agrupan a un conjunto de normas o instituciones de las que se predica cierta homogeneidad, parece lógico que se haya intentado ver dentro de estas la persecución de unos fines de política legislativa compartidos. Sin perjuicio de que cada una de aquellas normas o instituciones responda a fines particulares más concisos, se trataría de nuevo de identificar los que son comunes a todas ellas y que serán los que se presenten como fines del sistema o disciplina que las agrupa.

A este respecto conviene precisar que, aunque la identificación de los fines de una disciplina es algo que incumbe a la dogmática jurídica, su existencia viene dada por una realidad ajena a esta. En palabras de Bayón Chacón y Pérez Botija: “Los fines a los que el Derecho trata de servir son presupuestos, motivos ideológicos, distintos del Derecho mismo, que es regulación de relaciones humanas. Tales fines vienen determinados por la estructura social y económica de cada época y país a cuyo servicio se ajusta el Derecho positivo”²³. A diferencia del núcleo o rasgo dogmático conformador de la disciplina, que es por entero una ideación doctrinal, los fines de una disciplina jurídica vienen impuestos, como algo exógeno, por la voluntad legislativa, la cual puede

22. Nos referimos a la posibilidad de que la finalidad compartida de unas normas sea el criterio de afinidad que se ha estimado dogmáticamente relevante para su sistematización en una disciplina jurídica. Aunque no es una práctica muy frecuente, es una posibilidad admisible, por ejemplo, cuando se agrupan todas aquellas normas que tienen por finalidad la igualdad de trato entre los miembros de una sociedad y se habla de Derecho Antidiscriminatorio. Rey Martínez, F.: *Derecho antidiscriminatorio*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

23. Bayón Chacón, G. y Pérez Botija, E.: *Manual de Derecho del Trabajo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid, 1974, p. 23.



estar o no explicitada en la norma positiva. En palabras de Rodríguez de la Borbolla: “El análisis funcional del Derecho se convierte, pues, en una perspectiva fundamental, pero teniendo en cuenta que, como dice Teubner, la función o finalidad de la norma muchas veces no puede ser buscada, solo mediante razonamientos *endojurídicos*, es decir, indagando la función que le ha sido asignada en la Ley o en la interpretación judicial, sino que en muchos casos se hace preciso un paso atrás, esto es, la búsqueda de la función en el nacimiento de la norma”²⁴.

Entonces, dentro de los fines de una disciplina cabría distinguir entre: 1) Aquellos que son explícitos, bien porque aparecen proclamados en una norma de rango superior o en las exposiciones de motivos de cualquier disposición. 2) Aquellos que son implícitos y que se inducen a partir del conjunto de disposiciones que integran una disciplina y entre las que se aprecia una orientación común. En uno y otro caso la doctrina científica debe encontrar los fines de una disciplina a través de una realidad precedente, por lo que –a diferencia de lo que ocurre con el objeto de la disciplina– su labor no es inventiva, sino inquisitiva²⁵.

En esta inquisición, ciertamente, la doctrina encuentra frecuentemente bastante margen para la discusión sobre los verdaderos fines de una disciplina –en especial cuando el tenor de las normas o instituciones que integran dicha disciplina no es del todo explícito–, de ahí, de nuevo, las discusiones o disparidades habidas al respecto. Estas discusiones, sin embargo, son mucho más restringidas que las que caben respecto a su objeto, pues aquí sí existe una realidad precedente, el ordenamiento positivo, que condiciona las posibles posturas a adoptar. Hay, por lo demás, otras escuelas del pensamiento jurídico que abogan por la preexistencia de unos fines anteriores o trascendentes al Derecho positivo que condicionan la labor de legislador, pero descartamos que tales escuelas se adecuen a la realidad político-jurídica contemporánea²⁶. Digamos, para aclarar más este punto, que la identificación de los fines de una disciplina es hoy una operación retrospectiva que se hace a partir del ordenamiento vigente y, en su caso, de sus antecedentes históricos. Esta labor dogmática, dicho sea de paso, es totalmente ajena a la determinación de los fines ideales del Derecho: aquellos a los que futurible y deseablemente debería orientarse la

24. Rodríguez de la Borbolla Camoyán, J.: “Algunas reflexiones...”, ob. cit., pp. 29 y 30.

25. “La dogmática jurídica, al mismo tiempo, desemboca en el formalismo, convirtiéndose en una disciplina, que se limita a reproducir y explicar el contenido del derecho vigente, cuya legitimación y justificación no cuestiona”. Warrat, L. A.: “Sobre la dogmática jurídica”, *Secuencia: estudios jurídicos e políticos*, núm. 2.2, 1981, pp. 33-55, pp. 34 y 35.

26. Atienza Rodríguez, M.: “El futuro de la dogmática jurídica...”, ob. cit., p. 63. De nuevo Alchourron y Bulygin se refieren al proceso histórico a través del cual la dogmática jurídica positivista se impone sobre las concepciones naturalistas: “Un importante cambio en la concepción del sistema jurídico se produce en el siglo XIX. Ese cambio se debió a la influencia de diversos factores, tanto jurídicos como filosóficos, entre los cuales cabe mencionar, como los más importantes: la codificación napoleónica en Francia, la escuela histórica de Savigny en Alemania, y el utilitarismo, con Bentham y Austin a la cabeza, en Inglaterra. El cambio mencionado se caracteriza por el abandono de las doctrinas del Derecho Natural y por una nueva concepción de sistema jurídico, que cristaliza en la *dogmática jurídica*. La ciencia dogmática mantiene la estructura deductiva, pero abandona resueltamente el Postulado de la Evidencia, al desechar los principios del Derecho Natural y sustituirlos por las normas del derecho positivo. El positivismo de la nueva ciencia del derecho consiste en la aceptación «dogmática» de las normas creadas por el legislador positivo; los axiomas del sistema jurídico no son ya principios evidentes e inmutables del Derecho Natural, sino normas contingentes, puestas por el legislador humano”. Alchourron, B. y Bulygin, E.: *Introducción a la metodología...*, ob. cit., p. 90.



producción legislativa. Esta otra cuestión solo es pertinente para otras escuelas del pensamiento jurídico o para otros ámbitos del conocimiento²⁷.

Habrá, por lo demás, fines que son exclusivos de una disciplina, y otros que se persiguen transversalmente por todas o varias de estas disciplinas. Es el caso de aquellos valores superiores de un sistema jurídico-político –igualdad, respeto a la dignidad personal...– a los que se subordina el conjunto del Derecho positivo²⁸.

Por último, aunque hemos determinado que cada disciplina puede acoger los fines que libremente determine el legislador, es obvio que algunas de estas disciplinas serán más propensas a acoger algunos tipos de fines. Por ejemplo, aquellos fines que se refieran a la realización del ideal del Estado de bienestar serán más fácilmente realizables a través de la legislación social, mientras que aquellos otros fines que materialicen el ideal de justicia restaurativa tendrán un acomodo más natural en la legislación penal. Ese es un criterio de eficiencia que no implica, sin embargo, que unos determinados fines estén asociados excluyentemente a una determinada disciplina. A partir de estas últimas consideraciones nos acercamos de nuevo a la cuestión central y adelantamos que, aunque la protección del medioambiente tenga, *a priori*, un más natural acomodo en algunas disciplinas jurídicas, como el Derecho Administrativo, ello no impide que la voluntad legislativa lo configure como un fin transversal que, ocasional o parcialmente, pueda ser perseguido también por otras disciplinas, en nuestro caso, por el Derecho del Trabajo²⁹.

D. Configuración de la disciplina

Por configuración de la disciplina entendemos aquí, por último, la formulación técnica que adquieren las disposiciones e instituciones que la integran. El objeto de una disciplina acota el contenido de esta, pero este contenido puede adquirir formulaciones muy diversas, de nuevo, según la voluntad política predominante en cada momento y la técnica legislativa empleada. Tampoco los fines de la disciplina condicionarán del todo esta configuración, aunque sí existe cierta dependencia entre estas dos dimensiones. Mientras que no es posible apreciar contradicción alguna entre el objeto de una disciplina y sus fines, sí que cabe observar una hipotética contradicción entre tales fines y la configuración de la disciplina. Entre estos últimos elementos debe darse, idealmente, un mínimo nivel de coherencia o relación de eficacia: la configuración técnica de una disciplina debe demostrarse eficaz para realizar los fines que la misma

27. Rodríguez de la Borbolla Camoyán, J.: “Algunas reflexiones...”, ob. cit. p. 29

28. Es el objeto, por tanto, el criterio que distingue y acota las diferentes disciplinas jurídicas. Estas pueden tener fines compartidos y contenidos similares, pero no pueden –al menos dentro de una misma proposición doctrinal– estar referidas a un mismo objeto. Imaginemos un objetivo de política legislativa transversal, como puede ser en nuestros días la igualdad de género. Constituye un fin de las diferentes disciplinas jurídicas porque todas, al menos parcialmente, se orientan a ese fin, lo que harán regulando sus respectivas parcelas de la realidad de una manera adecuada para lograrlo.

29. La transversalidad de la protección medioambiental como objetivo político-jurídico fue advertida por Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: “Medio ambiente y relaciones de trabajo”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 50, 1999, pp. 7-18, p. 10.



se marca. La relación entre los fines de una disciplina y su configuración es, por lo demás, bidireccional: Los fines de una disciplina imprimen una determinada caracterización al contenido de la misma, pero, a su vez, este contenido, valorado en su conjunto, permite inducir ciertos fines de la disciplina, fines que no son en este caso explicitados en la norma positiva. Igualmente, la finalidad de la norma, expresada por el legislador en la exposición de motivos o extraída a partir de sus disposiciones, ayuda a la interpretación de los preceptos individualizados en lo que se conoce como interpretación finalista o teleológica de la norma (ex art. 3.1 CC).

E. Objeto, fines y configuración técnica de una disciplina jurídica. Sobre su distinta disponibilidad legislativa

Como última consideración propedéutica apuntamos cómo el objeto, los fines y el contenido de una disciplina se diferencian claramente en el grado de disposición que ostenta el legislador para su configuración.

En efecto, el objeto de una disciplina es algo indisponible para el legislador porque no pertenece al Derecho Positivo, sino que se obtiene a partir de una operación dogmática³⁰. Es además una operación dogmática primaria, sustantiva y muy elemental: Se limita a constatar la parcela de la realidad afectada por esa disciplina. Cada una de las disciplinas jurídicas se propone incidir sobre una acotada parcela de la realidad, parcela la cual se delimita a partir del objeto de aquella. No es la ubicación formal de una disposición jurídica la que determina su pertenencia a una u otra categoría dogmática, sino la situación real sobre la que está llamada a actuar –ámbito objetivo–. Puede que no exista unanimidad doctrinal a la hora de definir el objeto de una determinada disciplina jurídica –por ejemplo, a la hora de resolver si el Derecho Administrativo comprende las relaciones de Seguridad Social–, pero eso no invalida que los términos de la discusión al respecto sean estrictamente dogmáticos. Tal discusión no puede ser solventada por una eventual reforma legislativa.

En el extremo contrapuesto, según el grado de determinación legislativa, encontramos los fines de una disciplina jurídica. Estos dependen por entero de una voluntad político-legislativa no enjuiciable desde un punto de vista jurídico³¹. Obviamente, no estamos reparando en las matizaciones que esta afirmación requiere en un sistema normativo multinivel, en el que los fines de una norma jerárquicamente inferior no puede trasgredir el contenido de sus superiores³². De manera algo impropia

30. Así, algunos autores han calificado la dogmática jurídica “como la disciplina científica que tiene por objeto el ordenamiento sistemático de los conceptos jurídicos [...] de acuerdo con los preceptos científicos y técnicos”. Bielsaen, R.: *Metodología Jurídica*, Castellví S.A., Santa Fe, pp. 69 y 70.

31. Rodríguez de la Borbolla Camoyán, J.: “Algunas reflexiones...”, ob. cit. pp. 29 y 30.

32. En la medida en que –como acabamos de comprobar en el epígrafe precedente– los fines de una disciplina no aparecen recogidos explícitamente en ningún precepto normativo, sino que obedecen a una determinada operación interpretativa, la identificación unos fines que eventualmente se opongan a una disposición normativa de rango superior tan solo obligará a devaluar, en una lectura holística del sistema jurídico, el alcance de tales fines hasta hacerlos compatibles con dichas disposiciones de rango superior. De nuevo con un ejemplo: Si una determinada disposición legislativa se marcara como propósito intervenir gubernativamente en los medios de comunicación para



entendemos aquí al poder legislativo, en sentido amplio, como el conjunto de órganos con la potestad de crear normas vinculantes. Es este poder legislativo –que comprende todos los niveles de producción normativa– el que encuentra una libertad irrestricta a la hora de determinar los fines del sistema jurídico y cada uno de los subsistemas o disciplinas que lo integran. La corrección de esta decisión, de nuevo, no puede ser fiscalizada técnica o científicamente. Los fines acogidos por el legislador se vinculan a los diferentes ideales de vida buena aceptados por una determinada cosmovisión u orientación política. La prevalencia de unos ideales sobre otros solo puede ser enjuiciada desde la especulación ética y revisada, en un régimen democrático, electoralmente.

Por último, en una posición intermedia en cuanto a su maleabilidad legislativa, encontramos el contenido de una disciplina jurídica o su concreta configuración técnica. Aunque formalmente también esta es disponible para el legislador, sustantivamente el contenido de la norma deber ser óptimo para alcanzar los fines que se marca, lo cual, ahora sí, es fiscalizable desde un punto de vista jurídico, técnico o científico³³. Por ejemplo, un sistema normativo que acoja como fin la libertad de expresión no podría, sin caer en la incoherencia, dictar disposiciones de censura de publicaciones. Si estas existiesen, deberían responder a la necesidad de equilibrar otro fin jurídicamente relevante.

II. OBJETO Y FINES DEL DERECHO DEL TRABAJO

Es el momento de aplicar todo cuanto hemos dicho al caso del Derecho del Trabajo. Tal aplicación nos ayudará, de un lado, a distinguir con más claridad los conceptos que hemos expuestos hasta ahora y, de otro, a avanzar en la argumentación que tratamos de hilvanar para responder si efectivamente esta disciplina puede asumir como fin propio la tutela del medioambiente.

Con este propósito, cabe decir, de entrada, que el Derecho del Trabajo puede ser llamado con propiedad disciplina jurídica porque exhibe una autonomía y una sistematización que permite su diferenciación de otras disciplinas o categorías jurídicas. En palabras ya remotas de Hernaiz Márquez:

A pesar de las tendencias de diverso orden que pretenden hacer ver que el Derecho del Trabajo no es una rama científica con autonomía suficiente para constituir una disciplina jurídica independiente [...] hemos de mantener la posición clara y resuelta de su autonomía

combatir la desinformación, tal propósito sería admisible solo en la medida en que no llegase a anular el contenido esencial del derecho a la libertad de expresión que contempla nuestro texto constitucional: el fin perseguido por la norma inferior quedará desplazado o anulado por la imposibilidad de afectar a dicho contenido esencial. Excepcionalmente habrá fines que sean abiertamente contrarios a la norma superior o que no admitan modulación alguna. En tales casos, la interpretación de la norma inferior, en tanto que tiene que ser respetuosa con el sistema de fuentes jurídicas, tendrá que excluir tales fines y los preceptos que conduzcan a su consecución.

33. Como nos advertía Rodríguez de la Borbolla, para resolver la conveniencia de esos fines “son precisos útiles metodológicos muy diversos (informaciones) de muy distinta procedencia: económicos, sociológicos, históricos, psicológicos, etc”. Rodríguez de la Borbolla Camoyán, J.: “Algunas reflexiones...”, ob. cit., p. 30.



y su sustantividad [...]. Para ello basta considerar que los principios fundamentales que lo informan, lo mismo en el orden puramente teórico que en el práctico, son bien distintos de los que dan vida al Derecho común. Distinta valuación de los factores individualistas y colectivistas, diverso papel y distinta actividad del juzgador civil y del juzgador laboral (este último más cerca del juez penal que del juez civil), consideración de las fuentes del Derecho de una manera no igual a como se viene produciendo en el común, con modalidades paccionadas de alto interés, etc.”³⁴.

La predicación de esta autonomía al Derecho del Trabajo solo es posible, entonces, porque se le atribuye un objeto común y diferenciado que permite su categorización independiente³⁵. La identificación de ese objeto es, recordemos, una operación dogmática³⁶, la que pasa por advertir un rasgo o núcleo relevante presente en cada una de las disposiciones o instituciones que integran esta disciplina. A este respecto se han dado importantes discusiones doctrinales que todavía hoy permanecen irresueltas a la hora de reconocer el núcleo dogmático del Derecho del Trabajo³⁷: Para algunos autores ese núcleo ha sido la parcela de la realidad empírica afectada por esta rama del ordenamiento: el trabajo humano productivo. Otros, mayoritarios, con más concisión, han señalado el tipo de relación jurídica que se da entre las partes de la relación contractual, estimando que el Derecho del Trabajo se ocupa solo de aquellas en las que existen notas de dependencia y ajenidad³⁸. Otros, en fin y con una vaga

34. Hernaiz Márquez, M.: *Derecho del Trabajo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1948, p. 19. En idéntico sentido, y casi de manera coetánea, Pérez Botija se refería a esta autonomía: “El problema de su autonomía científica [no] parece ponerse en duda, sobre todo desde el momento en que existe una bibliografía del Derecho del Trabajo, tan extensa o más que la de cualquier disciplina [...]. Pero lo que da la nota de autonomía o sustantividad científica a una disciplina o a los estudios relativos a una legislación, no es la bibliografía más o menos numerosa, sino el haber logrado una sistemática que, además de ofrecer una estructura orgánica de aquella, posibilite su estudio e investigación. Asimismo, esa sistemática implica la existencia de una unidad de doctrina, informada por unos principios generales comunes a una legislación lo suficientemente extensa e importante para justificar estudios especializados”. Pérez Botija, E.: *Naturaleza jurídica del Derecho del Trabajo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1943, p. 13. Fuera de nuestra disciplina, aunque compartiendo ese mismo parecer, pueden traerse las palabras de Castán Tobeñas: “lo que hay es que, por su misma trascendencia y complejidad y por el intervencionismo del Estado, al que va ligado el contrato de trabajo, ha motivado en todos los países una legislación especial, y tienden sus problemas a constituir una disciplina autónoma, desprendida del Derecho propiamente civil” Castán Tobeñas, J.: *Derecho Civil español común y foral*, Ed. Reus, Madrid, 1941, T. III, p. 198.

35. Pérez Botija, a quien acabamos de citar, encontró ese núcleo dogmático aglutinante en una realidad empírica, las relaciones de trabajo asalariado: “La disciplina legal de la relación de trabajo y de toda la serie de relaciones que de ella derivan constituye uno de los problemas más profundos y difíciles de la moderna legislación, lo que exige un estudio unitario y especializado. Se coloca aquí el jurista ante nuevas clases de fenómenos, los cuales se dan como apartados propios dentro del campo general de la vida del Derecho, pero que orgánicamente se ofrecen como capítulos de una misma disciplina jurídica: el Derecho del Trabajo”. Pérez Botija, E.: *Naturaleza jurídica...*, ob. cit., p. 15.

36. No es una operación exegética porque el Derecho positivo no nos proporciona ninguna definición de lo que es el Derecho del Trabajo. Nuestro ordenamiento jurídico, ya lo dijimos (nota 3) apenas de forma vaga afirma la existencia de una rama social del ordenamiento, art. 9.5 LOPJ, en la que incluye al Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, sin mayores especificaciones de las disposiciones o materias que cabría incluir en cada una de esas subdisciplinas.

37. “Habría que afirmar que en el ordenamiento laboral no existe solo una única lógica unificadora y sistematizadora integralmente del conjunto, sino que más bien existen una serie de lógicas, actuando a veces en paralelo, a veces en confluencia y a veces en discordancia”. Rodríguez de la Borbolla Camoyán, J.: “Algunas reflexiones...”, ob. cit., p. 29.

38. “El rótulo «Derecho del Trabajo», muy ambicioso, no se ajusta al contenido, pues esta rama jurídica no regula todo lo que socialmente hoy se considera trabajo, sino solo el trabajo asalariado”. Vida Soria, J.; Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete, C.: *Manual de Derecho del Trabajo*, Comares, Granada, 2007, p. 7. En este mismo sentido, para Martín Valverde y García Murcia: “El Derecho del Trabajo es un conjunto de normas relativas al trabajo asalariado”. Martín Valverde, A. y García Murcia, J.: *Derecho del Trabajo*, 33ª edición, Tecnos, Madrid, 2024, p. 33. Finalmente, para

pretensión enunciativa, han utilizado como rasgo relevante para la sistematización la finalidad de apaciguamiento social que imputan a las normas de esta disciplina³⁹. Esta coexistencia simultánea de diferentes criterios de sistematización es lo que conlleva que hoy existan disputas sobre el alcance objetivo del Derecho del Trabajo como disciplina jurídica: La regulación de las condiciones de trabajo del personal funcional, las políticas de empleo o la asistencia social –por referirnos solo a algunos casos controvertidos– podrán estimarse como pertenecientes o no a la rama laboral del ordenamiento en función del criterio de relevancia empleado para la sistematización. Dicho eso, lo sí que es posible apreciar es una constante tendencia en la doctrina judicial y científica hacia el ensanchamiento del objeto del Derecho del Trabajo⁴⁰, lo que pasa por aplicar una mayor abstracción en la definición de su núcleo dogmático para dar cabida a realidades contractuales tradicionalmente amparadas por otras disciplinas jurídicas.

Continuamos con la exposición para decir que si la determinación de cuál es el objeto del Derecho del Trabajo es una operación dogmática, una operación dogmática además primaria; otra operación dogmática, ahora de segundo orden, es la determinación de sus fines. Una dogmática positivista, que carece de la posibilidad de acudir a concepciones sustantivas –de índole naturalista o ideológica– sobre lo qué es el Derecho del Trabajo, solo puede identificar los fines de este a través del Derecho positivo, lo cual consigue al localizar en las normas o instituciones subsumidas en esta disciplina algunos propósitos recurrentes o compartidos. En palabras certeras de Bayón Chacón y Pérez Botija “el fin del Derecho del Trabajo no puede ser el que cada autor estime que debiera ser, sino que es el que cada organización social en un momento y país determinado impone”⁴¹.

Aunque también los fines del Derecho del Trabajo se prestan a diferentes pareceres doctrinales, lo más común es no asociar esta disciplina a un único fin, sino a un conjunto de fines complementarios⁴². En esta pluralidad complementaria, no

Bayón Chacón y Pérez Botija: “El trabajo que interesa a nuestra disciplina es el que [...] implica un despliegue de energías humanas puestas al servicio de otra persona, sino también una situación de irrelevancia para el trabajador de los riesgos o venturas del resultado [...] Además de las notas anteriormente indicadas, la doctrina y la legislación han exigido, por lo general, para que exista una relación jurídica de trabajo, el requisito de dependencia”. Bayón Chacón, G. y Pérez Botija, E.: *Manual de Derecho del trabajo*, ob. cit., pp. 16 y 23.

39. Para Monereo Pérez “El Derecho del Trabajo tiene por objeto la regulación institucional de las relaciones sociales de producción capitalista, es decir, todos los problemas relacionados con la «adquisición» y el «uso» de la fuerza de trabajo en el mundo del trabajo asalariado. Desde esta perspectiva se puede comprender fácilmente que el ordenamiento laboral asume una tarea de gestión racionalizadora de la fuerza de trabajo en el mundo de las relaciones de tipo económico cuyo objeto es el trabajo [...]. El Derecho del Trabajo sería un conjunto sistemático de normas cuya función es la integración del conflicto industrial abriendo cauces institucionalizados para su solución, lo que a la postre supone la integración de la clase trabajadora en la dinámica político-institucional del sistema capitalista intervenido, evitando su emancipación por sus propios medios”. Monereo Pérez, J. L.: *Algunas reflexiones sobre la caracterización técnico-jurídica del Derecho del Trabajo*, Civitas, Madrid, 1996, p. 15 y ss.

40. Bayón Chacón, G. y Pérez Botija, E., *Manual de Derecho del Trabajo...op.cit.*, pp. 31-33; Martín Valverde, A. y García Murcia, J., *Manual de Derecho del Trabajo...op.cit.*, p. 56; Alonso García, M., *Curso de Derecho del Trabajo*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 75.

41. Bayón Chacón, G. y Pérez Botija, E., *Manual de Derecho...op.cit.*, p. 34.

42. Los profesores Martín Valverde y García Murcia enumeran hasta cuatro, a saber: a) La finalidad tuitiva, en favor del sujeto, el operario, que compromete su personalidad en la prestación de servicios. b) Una finalidad compensado-



excluyente, han cabido apreciaciones doctrinales bastante heterogéneas. Podemos dejarlas parcialmente de lado, pues lo relevante ahora para nosotros es comprobar si entre esos fines cabe incluir la protección medioambiente. Tradicionalmente, desde luego, tal finalidad no ha aparecido entre las asociadas al Derecho del Trabajo. Y es que, quizás, desde un análisis retrospectivo, sería bastante impropio atribuir a esta disciplina fines medioambientales más allá de aquellos que inciden sobre el entorno de trabajo más cercano y repercuten sobre la seguridad y salud laboral⁴³. Esta preocupación medioambiental, bastante circunscrita, es tributaria del más genérico deber de salvaguarda que asume el empleador entre sus obligaciones sinalagmáticas clásicas. Lo que aquí nos preguntamos en puridad es si el Derecho del Trabajo puede marcarse como fin propio la protección del medioambiente global, con el propósito de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de un ámbito geográfico extenso.

Aunque este otro fin, como decíamos, no ha estado entre los fines clásicos del Derecho del Trabajo, hay quien afirma que “la lucha contra el cambio climático constituye uno de los retos más importantes que se han de afrontar desde el derecho del trabajo”⁴⁴; o que “en la actualidad el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social puede contribuir en gran medida a promover una transición justa a partir de una perspectiva medioambiental”⁴⁵. Esta parece además la hoja de ruta diseñada institucionalmente para las reformas de esta disciplina en el corto-medio plazo: la atención directa a la cuestión medioambiental⁴⁶.

Si, como hemos dicho aquí –con insistencia ya tautológica– los fines de una disciplina jurídica responden a una libre voluntad político-legislativa, la inclusión de la protección medioambiental entre los fines del Derecho del Trabajo no debería generar demasiada conmoción dogmática. Sin embargo, esa posibilidad reviste, al menos para nosotros, bastante interés: sobre todo en la medida en que supone la parcial transición desde un Derecho del Trabajo conflictual hacia un Derecho del Trabajo cooperativo: Desde un Derecho del Trabajo que asume la irreconciliable disparidad de intereses en las relaciones laborales, a un Derecho del Trabajo que acepta la existencia de

ra, tendente a corregir el diferente poder negocial de las partes de la relación laboral. c) Una finalidad constructiva del sistema de relaciones laborales, entendido como el conjunto formado por las representaciones profesionales y por las prácticas de negociación o interacción existente entre las mismas; y d) una finalidad de rendimiento de la fuerza de trabajo. Martín Valverde, A., García Murcia, J.: *Derecho del Trabajo*, ob. cit., p. 30.

43. Como veremos más abajo, solo por esta conexión con la seguridad laboral es cómo algún autor consiguió vincular el Derecho del Trabajo a la protección del medioambiente. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: “Medio ambiente y relaciones de trabajo”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 50, 1999, pp. 7-18.

44. Álvarez Cuesta, H.: “La lucha contra el cambio climático y en aras de una transición justa: doble objetivo para unas competencias representativas multinivel”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, núm. 469, pp. 89-120, p. 90. En sentido similar, avalando la posibilidad de que el Derecho del Trabajo asuma una finalidad ecológica, a título ilustrativo: Escribano Gutiérrez, J.: “Trabajadores y medio ambiente: perspectivas jurídico-laborales”, en AA.VV. (Cabello de Alba, coord.): *La Ecología del Trabajo. El trabajo que sostiene la vida*, Almería Colección historia y cultura del trabajo, 2016, pp. 133-150; Chacartegui Jávega, C.: “Derecho del Trabajo y salud planetaria: un binomio necesario”, *Noticias CIELO*, 9, 2024, pp. 34-37. Fuera de nuestras fronteras, Despax, M.: “Droit du travail et droit de l’environnement”, *Rev. Droit et ville*, n° 62, 1994, pp. 9-19, p. 16.

45. Chacartegui Jávega, C.: “Derecho del Trabajo y salud planetaria...”, ob. cit., p. 35.

46. *Vid.* Resolución de 15 de julio de 2024, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de julio de 2024, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2024.



intereses compartidos. Para explicar mejor esta última postura y la trascendencia que vemos en este cambio de paradigma, quizás convenga explicar por qué razón entendemos la protección medioambiental como un interés cívico general y superior a los intereses privados que se contraponen en las relaciones laborales. Como veremos enseguida, esta convicción no es del todo compartida dentro de la literatura académica sobre el particular, donde con relativa frecuencia se presenta la protección del medioambiente como un interés de clase, concretamente como un interés inherente a la clase obrera o trabajadora⁴⁷.

III. LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL COMO INTERÉS CÍVICO GENERAL

Tradicionalmente, ya lo hemos dicho, al Derecho del Trabajo se le ha atribuido una finalidad tuitiva: vendría a proteger los intereses de la población trabajadora para compensar su desventaja negocial en las transacciones que se efectúan en el tráfico ordinario de las relaciones laborales. A partir de esta premisa, existe una postura más pacífica que incluye la protección del medioambiente entre los fines del Derecho del Trabajo cuando tal acción protectora quiere incidir sobre la seguridad y salud laboral⁴⁸. En este caso el medioambiente objeto de protección sufre un drástico estrechamiento: Ya no es el ecosistema global, como espacio común de convivencia, sino el medioambiente en el que se desempeña el trabajo. La atención a este medioambiente por parte de la normativa laboral viene desde antiguo y es una derivada directa del genérico deber de seguridad que se le imputa al empresario⁴⁹. En estos casos podríamos afirmar que el fin último perseguido por el Derecho del Trabajo no es la protección medioambiental, sino la protección del trabajador, de su integridad física y psicológica. La protección del medioambiente aparece como un fin mediato para la consecución de ese fin superior, un fin que, por otro lado, es típico y consustancial al Derecho del Trabajo⁵⁰.

47. Marques González, J. V.: *Ecología y lucha de clases*, Zero ZYX, Madrid, 1980. Dentro de nuestra disciplina: Escribano Gutiérrez, J.: "Conflicto laboral y conflicto medioambiental: posibles confluencias", *Documentación Laboral*, 128, 2023, 35-49, p. 35; y Pérez Amorós, F.: "Derecho del Trabajo y medio ambiente: unas notas introductorias", *Revista Gaceta Laboral*, vol. 16, núm. 1, 2010, pp. 93-128, 95.

48. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: "Medio ambiente y relaciones...", ob. cit., p. 13. Un tratamiento más extenso sobre la relación entre el medioambiente y la prevención de riesgos laborales puede encontrarse en Monereo Pérez, J. L. y Rivas Vallejo, P.: *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Comares, Granada, 2010; e Igartua Miró, M. T.: "Prevención de riesgos laborales y cambio climático", *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, núm. 469, 2022, pp. 47-87.

49. Así aparece ya planteado en el Convenio OIT sobre medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), núm. 148 (1977) y el Convenio OIT núm. 155 (1981) cuyo título es precisamente Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, que integra la tradicional seguridad e higiene en la protección del medio ambiente de trabajo.

50. Y ello sin descartar que de manera indirecta y a la postre, la protección del medio ambiente en el centro de trabajo acabe desplegando, en términos agregados, un efecto favorable sobre el medioambiente general, pues es "artificial la distinción entre los aspectos del medio ambiente interiores y exteriores a la empresa", Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: "Medio ambiente y relaciones...", ob. cit., p. 13.



La pregunta que nos planteamos es en realidad otra⁵¹: si la protección general del medioambiente puede asumirse por el Derecho del Trabajo como un fin en sí mismo, no subordinado a ningún otro fin de carácter laboral⁵². Esta es para nosotros la cuestión a la que atribuimos algún interés dogmático. Sobre este asunto, ocasionalmente se ha incluido la protección medioambiental como un fin del Derecho del Trabajo presentando dicha protección como un interés propio de la clase trabajadora⁵³. La operación silogística es bien sencilla: Si el Derecho del Trabajo se preocupa de la protección de los intereses de los trabajadores, y la calidad medioambiental es un interés de los trabajadores, el Derecho del Trabajo debe ocuparse de la protección del medioambiente⁵⁴. La asunción de la protección del medioambiente como un fin propio del Derecho del Trabajo sería el resultado de un proceso evolutivo o expansivo de esta rama del ordenamiento. Entendido este proceso evolutivo como un proceso de conquista social, el Derecho del Trabajo habría pasado de atender las necesidades vitales más apremiantes propias de la cuestión social decimonónica a procurar aspectos más sofisticados de la personalidad del trabajador, entre los que cabría incluir ahora su interés por un ecosistema adecuado⁵⁵. Este proceso de evolución del Derecho del Trabajo fue descrito así por el profesor Pérez Amorós:

El ordenamiento jurídico social, no sólo auspicia la defensa de los derechos laborales de los trabajadores más clásicos (derechos de primera generación) y de los fundamentales inherentes a la propia persona (derechos de segunda generación), sino que también pretende hacerlo con otros de distinta condición, como lo es “el derecho [medioambiente]” [...]”. En todo caso, esta extensión del ámbito objetivo del Derecho del Trabajo, no resulta extraña a la propia esencia del mismo, sino todo lo contrario, pues, como es conocido, al mismo

51. En respuesta a quienes sostienen que “[la seguridad de los trabajadores] no es el único puente tendido entre lo jurídico laboral y el medio ambiente, sino que también existen otras razones generales que explican la interconexión de referencia, tales como las que a continuación enumeramos y después comentamos”. Pérez Amorós, F.: “Derecho del Trabajo y medio ambiente...”, ob. cit., p. 111.

52. El profesor Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer más que la asunción de un fin medio ambiental por parte del Derecho del Trabajo, observó la colaboración de esta disciplina con el Derecho ambiental: “Se entrecruzan, de este modo dos ramas jurídicas, la del Derecho del trabajo y las del Derecho al medio ambiente que pueden enriquecerse y complementarse mutuamente”. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: “Medio ambiente y relaciones...”, ob. cit., p. 13.

53. En este sentido, la defensa del ecosistema habría sido, para algunos, una de las funciones tradicionales de los sindicatos, los cuales “desde los primeros días de la Revolución Industrial [...] han luchado contra la profanación de nuestro espacio vital con el propósito del beneficio privado”. Otto Kersten, Secretario General de la Confederación Internacional de Sindicatos Libres. *Informe sobre las actividades de la CIOSL en 1972*. Tomo la cita de Silvermann, V.: “Alianzas sostenibles: los orígenes del medioambientalismo laboral internacional”, en AA.VV., *Gaceta Sindical CCOO*, Madrid, 2005, pp. 135-160, p. 145.

54. En palabras de Pérez Amorós: “Las fronteras del conflicto social –objeto de regulación del Derecho del Trabajo– no se deben situar sólo de puertas adentro de la empresa. El medio ambiente forma parte de tal conflicto en su visión integral, sino, ¿por qué será que, generalmente, son las clases más desfavorecidas –entre ellos los trabajadores– las que cuando, por ejemplo, el agua escasea son las que más “sed” sufren y cuando el agua se desborda son los que más padecen las consecuencias?, o ¿por qué será, que en muchas ocasiones quienes no tienen agua potable tampoco tiene un trabajo digno?, y ¿por qué será que los efectos negativos de la contaminación del medio ambiente provocado por ciertas empresas, socialmente, repercuten más en los trabajadores –ajenos o no a aquéllas– que en otros colectivos? [...] porque si entre la pobreza, y/o la falta de trabajo digno y el medio ambiente hay alguna relación, no cabe duda que algo tendrá que hacer el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, ¿verdad?”. Pérez Amorós, F.: “Derecho del Trabajo y medio ambiente...”, ob. cit., p. 95.

55. *Ibíd.*, pp. 93 y 94.



siempre se le ha venido reconociendo, tanto su tendencia o vis expansiva como su realismo o factilidad a la vez que necesidad de atender nuevas realidades sociales emergentes

[...]

La tendencia del Derecho del Trabajo a dotarse desde siempre de nuevos contenidos materiales, en cumplimiento de su carácter expansionista; su afán en la búsqueda de las soluciones adecuadas a las exigencias sociales surgidas con ocasión de las nuevas formas de prestación del trabajo, por exigencias de su realismo; y, su interés por abarcar la composición del problema social de manera integral, no sólo son notas que adornan su actualidad, sino que también son sus retos de futuro, entre los que cada vez más debería tener mayor espacio reservado la preservación medioambiental, pues como comprobaremos resulta ser cierto que “el problema del medio ambiente aparece estrechamente relacionado a, y condicionado por, la producción económica⁵⁶.

Particularmente discrepamos de la premisa sobre la que se construye ese razonamiento: que la protección del medioambiente sea un interés o derecho propio de la población trabajadora. De entrada, porque la realidad empírica demuestra que dentro de este segmento poblacional se da un muy diferente grado de sensibilidad hacia el problema climático. Es fácil observar cómo los partidos políticos que niegan la emergencia medioambiental han encontrado un alto grado de adhesión entre la población asalariada. También es fácil verificar que los hábitos consumistas, tan nocivos para la naturaleza, son frecuentemente abrazados dentro de esta misma población. Pero más allá de estas rudas apreciaciones empíricas, pensamos que la protección medioambiental responde a un interés cívico, que debe ser común a toda la sociedad y superior a las diferentes pretensiones que conviven en su seno. En efecto, en nuestra opinión, cuando se atribuye al Derecho del Trabajo una finalidad de tutela de los intereses de la población trabajadora, se piensa en unos intereses propios, que repercuten de forma exclusiva sobre este colectivo por su singular forma de participación en las relaciones productivas⁵⁷. La propia asunción del concepto de clase presupone la existencia de unos intereses específicos, diferenciados de los del resto de la ciudadanía. Obviamente, cada uno de los integrantes de la población laboral ostentará otro tipo de intereses vitales, acaso más trascendentes que los inherentes a su posición económica; pero estos otros intereses, subjetivos y ajenos a su participación en el proceso de producción, son irrelevantes para el Derecho del Trabajo. Desde los esquemas tradicionales del Derecho del Trabajo, la pregunta que cabe hacerse es si la protección medioambiental puede catalogarse como un interés común a toda la población laboral, que se atribuye

56. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: “Medio ambiente y relaciones...”, ob. cit., p. 13.

57. En este sentido, por ejemplo, Martín Valverde y García Murcia, al referirse a la vocación tuitiva del Derecho del Trabajo, atribuyen a esta disciplina la tutela de aquellos intereses que se ven afectados por la forma de participación en el proceso de producción de los trabajadores: “En general, los intereses prioritarios a los que suele atender el ordenamiento laboral son tres. Uno es la seguridad del trabajador en sus distintos aspectos (seguridad y salud en el trabajo, seguridad en el empleo, seguridad o garantía de condiciones mínimas). Otro la libertad del trabajador en su vertiente de refuerzo de su esfera personal frente a una posible y probable posición dominante del empresario. Un tercer interés del trabajador al que atiende el Derecho del Trabajo es facilitar la compatibilidad de las obligaciones laborales con el desarrollo de sus capacidades”. Martín Valverde, A. y García Murcia, J.: *Derecho del Trabajo*, ob. cit., p. 55.



a esta en función a su participación en el proceso productivo: A nuestro modo de ver, la respuesta a esa cuestión es claramente negativa.

A este respecto, no será muy difícil imaginar decisiones políticas o empresariales que, repercutiendo positivamente sobre el medioambiente, causan un perjuicio a los trabajadores. Aunque normalmente, cuando se piensa en la introducción de medidas de salvaguarda del medioambiente se alude a la merma en la productividad y la competitividad que producirían sobre las empresas –encarecimiento de bienes de equipo, procesos de producción más lentos...–, no es difícil suponer acciones que, siendo beneficiosas desde un punto de vista ecológico, afecten negativamente a los intereses de la población asalariada⁵⁸. Pensemos, por ejemplo, en los ajustes de plantilla, internos o externos, que puedan justificarse como beneficiosos para el medioambiente a pesar de que perjudiquen los intereses propios de los trabajadores. Contra esto que decimos, se alegará que cualquier transición ecológica tiene que respetar los intereses de los trabajadores: que debe ser socialmente justa⁵⁹. Aun aceptando la conveniencia de esa opción política, debe convenirse que, en tal caso, esa *transición justa* busca un equilibrio entre intereses diferenciados y, en ocasiones, contrapuestos: el de los trabajadores y el de la colectividad.

Como la protección del medioambiente, el desarrollo sostenible o cualquier otra consigna similar, posee una importante carga semántica positiva, lo asociamos inmediatamente a algo beneficioso que deber ser perseguido a ultranza y de forma incondicional: Lo asociamos, de manera axiomática, a algo justo. Habrá, empero, procesos de reconversión o transición que, siendo favorables para el medioambiente, difícilmente puedan calificarse como justos⁶⁰; especialmente cuando se opongan a otros valores socialmente relevantes, como la protección de los intereses económicos de los trabajadores. Esta posibilidad, que, de nuevo, se introduce aquí a efectos dialécticos, solo nos hace reforzar una idea que, aunque elemental, debe ser destacada: Que la protección del medioambiente no es, en términos genéricos y abstractos, una medida que promueva, siempre e incondicionalmente, los intereses de la clase trabajadora⁶¹.

58. Alonso-Olea García, Belén, “¿Son compatibles el trabajo decente y la transición ecológica?”, Portal UNED, entrada de 18 de noviembre de 2021, accesible en: https://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,71518301&_dad=portal&_schema=PORTAL (último acceso el día 12 de noviembre de 2024).

59. Esta es una proclama repetida insistentemente desde la OIT, para la cual: “Una transición justa para todos hacia una economía ambientalmente sostenible [...] debe gestionarse correctamente y contribuir al logro de los objetivos del trabajo decente para todos, la inclusión social y la erradicación de la pobreza”. Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, Ginebra, Oficina de Publicaciones de la OIT, 2015, p. 4. Ese es el espíritu que impregna también la Estrategia de Transición Justa puesta en marcha por el gobierno de España en el año 2020 que “impulsa el diseño de políticas industriales, de investigación y desarrollo, de promoción de actividad económica, de empleo y de formación profesional para asegurar que el tránsito hacia un nuevo escenario productivo sea justo y socialmente beneficioso para todos”. Entre otras plasmaciones normativas de la precitada estrategia, encontramos la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

60. Un ejemplo acusadamente drástico, que solo exponemos a efectos argumentativos, podría ser el de medidas de control de la natalidad o del crecimiento vegetativo de la población mundial. Aunque quizás una medida de este tipo consiga un efecto medioambiental positivo, no siempre, especialmente según el modo en el que se articule, podrá calificarse como justa.

61. Un caso bastante clarificador de esta idea que presentamos lo encontramos en un litigio argentino surgido a partir de la Resolución 341/APRA/2016 de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. En esta se resolvió, en el marco del “Plan de Reducción de Bolsas y de Sustitución de Sobres No Biodegradables”, prohibir



Por otro lado, cuando hablamos del equilibrio de intereses que procura el Derecho del Trabajo se alude a intereses contrapuestos, que pertenecen exclusivamente a patronos y trabajadores por la posición que asumen en el sistema económico capitalista. Parece insostenible, sin embargo, suponer que la mejora del ecosistema repercute beneficiosamente solo sobre uno de estos colectivos, los trabajadores, y no sobre el otro, los empleadores. También estos, *qua* habitantes de un mismo espacio de convivencia, se benefician de las mejoras que experimente su ecosistema. A mayor abundamiento, existirán otros sujetos, totalmente ajenos a las relaciones laborales, que también se beneficiarían de manera obvia de las mejoras medioambientales que se obtuvieran a través de la implementación de sistemas de trabajo más ecológicos.

Todas estas consideraciones, en suma, nos llevan a descartar que la protección del medioambiente sea un interés propio de la población asalariada. Al decir esto, en realidad, estamos formulando un alegato en favor de esta población. En efecto, nuestro modelo de Estado social se construye sobre una premisa de equilibrio entre los intereses económicos de cada uno de los colectivos que lo integran⁶². Definir la protección del medioambiente como un interés propio de la clase trabajadora implica un grave riesgo conceptual: obligaría a esta a transigir en otro tipo de intereses, de índole quizás económica, para que aquella situación de equilibrio de intereses no se vea notablemente resquebrajada. Esto, como comprobaremos más abajo, es especialmente relevante en el ámbito de la negociación colectiva o la concertación social: si bajo el actual paradigma conflictual de las relaciones de trabajo estos procesos de transacción se conciben con frecuencia como un juego de suma cero⁶³, caracterizado por cesiones mutuas, imponer al sector sindical la carga de promover medidas de mejora medioambiental supondrá su debilitamiento negocial en otro tipo de reivindicaciones⁶⁴.

En apretada síntesis, aquí no solo presentaremos al medioambiente como un interés cívico general, sino que sostendremos que esta caracterización resulta beneficiosa

la distribución de bolsas de polietileno. Se discutió si esta medida podría vulnerar el derecho al trabajo de los empleados de las fábricas de bolsas. La resolución judicial del asunto estimó que efectivamente una medida de ese tipo repercutía negativamente sobre los derechos de los trabajadores, lo que aconsejaba que los mismos, a través de sus representantes colectivos, fuesen oídos en la implementación de la norma. Más específicamente, se lee en los autos ADOC Envases S.R.L. y otros c/ GCBA y otros s/ medida cautelar autónoma (expte. A35.780- 2016/0): "VIII. Que, no obstante todo lo dicho, teniendo que en cuenta que la resolución 341/APRA/2016 podría afectar no sólo derechos de raigambre económica de los actores sino también los de los trabajadores del sector y dado que, según manifestaron [...], resulta aconsejable instar a la APRA a que continúe generando espacios de participación; máxime teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la ley 3147, esto es, la producción y sustitución por bolsas plásticas biodegradables no sería fácticamente cumplible, a tenor de lo manifestado por la propia APRA en el marco de la referida audiencia". Acceso a la sentencia en https://ar.ijeditores.com/articulos.php?Hash=3ba14a5f3c48c97a273f49c01ed45858&hash_t=c7e2f3df339bf5e49d415b9a9e144c97 (último acceso el día 10 de noviembre de 2024).

62. Stiglitz, J. E.: "Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, núm. 1 y 2, 2002, pp. 9-31, p. 14.

63. Sagardoy Bengoechea, J. A.: *Política gubernamental y negociación colectiva en un contexto de crisis económica*, Instituto de Estudios Sociales, Madrid, 1980, p. 8.

64. Un planteamiento así, si se nos permite acudir de nuevo a la ejemplificación, sería tanto como atribuir a los trabajadores la carga de reivindicar una mejora del sistema electoral. Por supuesto, la población asalariada un interés en el acendramiento de las garantías democráticas de un país, pero este interés excede por mucho de la posición que ocupa esta en el proceso de producción.



para los intereses económicos de la población asalariada. Volvemos entonces a la pregunta con la que cerrábamos el apartado anterior: si el Derecho del Trabajo es una disciplina jurídica hábil para proteger este tipo de intereses. Si las instituciones de este sector del ordenamiento permiten superar el conflicto de clases para promover, como fin propio, la consecución de intereses mutuos.

IV. DUCTILIDAD HISTÓRICA EN LOS FINES DEL DERECHO DEL TRABAJO

Para afrontar esta última pregunta nos resultará muy útil acudir puntualmente al recorrido histórico del Derecho del Trabajo y los distintos fines que este ha acogido a lo largo del tiempo. Y es que, si hemos afirmado anteriormente que los fines de una disciplina jurídica son plenamente disponibles para el legislador, esto se observa con claridad en la evolución histórica del Derecho del Trabajo⁶⁵. Este surge originalmente para paliar los efectos nocivos de la industrialización y el nuevo sistema socioeconómico que esta trajo consigo –efectos que, en suma, componen el fenómeno histórico que ha dado en llamarse *cuestión social*⁶⁶–. Andando el tiempo, alrededor de la segunda mitad del siglo XX, se produce una novación trascendente cuando algunos Estados occidentales, dictatoriales o no, asumen una orientación política corporativista que propugna la conducción de los agentes sociales hacia un objetivo compartido: el progreso económico de la nación. En palabras de un analista coetáneo:

Modernamente [a la sazón, mediados del siglo XX] surge una tercera dirección política [entre el socialismo y el liberalismo], que usa para sí el Derecho del Trabajo. Es la representada, prescindiendo aquí de matizaciones concretas, por las doctrinas objetivas y nacionales. Para ellas, la formidable arma de una legislación de trabajo no ha de usarse como fin político parcial y pobre, sino emplearla para el fomento objetivo y nacional de una producción, puesta sin reservas al servicio de un fin concreto y elevado: el fortalecimiento del Estado en todos sus órdenes.

Esta tendencia política del Derecho del Trabajo se manifiesta modernamente mediante declaraciones de tipo estatal, bien promulgando principios o ya marcando normas de orientación general en materia de trabajo⁶⁷.

Esta orientación político-legislativa del Derecho del Trabajo, que muchos autores denominaron *corporativista*, queda, por lo demás, bien explicitada en algunas de las grandes normas fundamentales del período: Constitución de Weimar de 1919, Carta del Lavoro de 1927 o Fuero del Trabajo de 1938. Bajo este enfoque, no es que la

65. “La historicidad del Derecho del Trabajo es, en buena medida, la de sus funciones y no puede extrañar el que estas hayan evolucionado con aquel”. Ramírez Martínez, J. M. *et al.*: *Curso de Derecho del Trabajo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 29.

66. *Ibíd.*

67. Hernaiz Márquez, M.: *Derecho del Trabajo*, *ob. cit.* p. 25.

productividad o crecimiento económico nacional sea un objetivo al cual el Derecho del Trabajo se subordine, como hace hoy, normalmente, devaluando el vigor de sus garantías, sino que tal objetivo macroeconómico es asumido como propio por esta rama del ordenamiento. Quienes se adhieren a este planteamiento “creen que el Derecho del Trabajo tiene una finalidad esencialmente económica, relacionada con la producción. Es la doctrina alemana la que defendió la posibilidad de un Derecho económico autónomo (Hedemann). Junto a tal doctrina alemana, la italiana corporativista marcó como fines el progreso de la economía nacional y de los intereses supremos del Estado (Bottai, Bortolotto, etc.). En un sentido análogo, ciertos profesores norteamericanos (Dale Yoder)”⁶⁸.

Entre otras derivadas de este enfoque, encontramos una fuerte intervención administrativa en las relaciones laborales y una supresión de las instituciones jurídicas expresivas del conflicto de clases⁶⁹. Comoquiera que los agentes productivos ordenan su conducta hacia la consecución de un interés superior y compartido, la productividad nacional, no hay lugar a expresiones de conflicto obrero. Las relaciones laborales se conciben como un espacio de cooperación tripartita en el que participan las empresas, los trabajadores y la administración en busca de un beneficio común.

Aunque el enfoque corporativista del Derecho del Trabajo se presenta hoy por la doctrina como un “fósil que reviste un “interés meramente arqueológico”, “un fósil que no conviene desenterrar”⁷⁰, merece aquí nuestra atención por dos razones: a) En primer lugar, porque demuestra la drástica alteración que han experimentado los fines del Derecho del Trabajo. Retomando una idea inicial, observamos aquí cómo una misma disciplina, sin que sufra variaciones profundas en su objeto, ha encontrado fines muy dispares según la orientación ideológica predominante en cada momento⁷¹. b) Esta configuración histórica del Derecho del Trabajo, aunque hoy parecería inasumible, revela la posibilidad de que esta disciplina se oriente a la consecución de un interés compartido o común a los distintos agentes implicados en las relaciones laborales. En aquel momento ese objetivo común se identificó con el enaltecimiento de la productividad nacional, pero hoy podría serlo la protección del medioambiente.

68. Bayón Chacón, G. y Pérez Botija, E., *Manual Derecho del Trabajo*, ob. cit., p. 36.

69. Una descripción completa de la influencia de ese paradigma en el Derecho del Trabajo español puede encontrarse en Sempere Navarro, A. V.: *Nacionalsindicalismo y relación de trabajo*, Akal, Madrid, 1982.

70. Lyon-Caen, G.; Péliissier, J. y Supiot, A.: *Droit du Travail*, Dalloz, París, 1996, p. 31. En idéntico sentido, en palabras de Durán López: “La óptica corporativa [...] es ya generalmente aceptada como absolutamente inadecuada para el análisis de la realidad social”. Durán López, F.: “Derecho de huelga e ideologías políticas”, *Anales de la Universidad Hispalense*, núm. 4, 1977, pp. 131-161, pp. 137 y 138.

71. Una norma que incida sobre las relaciones laborales puede orientarse a la promoción de una mayor estabilidad en el empleo o a la procura de una mayor rentabilidad a los empresarios. En ambos casos será una norma de Derecho del Trabajo, por la realidad que ordena. Esta realidad de referencia, que puede ser permanente, en modo alguno condicionará las posibilidades del legislador para impregnarle otra finalidad. Y ello es así porque no existe una concepción naturalista o ideal sobre lo qué debe ser el Derecho del Trabajo. La finalidad de esta disciplina no es algo previo que restrinja las posibilidades regulatorias del legislador, sino que es algo posterior que solo puede resolverse a partir del Derecho válidamente aprobado.

V. LA PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE COMO POSIBLE FIN PROPIO DEL DERECHO DEL TRABAJO

Más más arriba, en el apartado propedéutico de este estudio, distinguíamos entre el objeto, el fin y el contenido de una disciplina jurídica. Al respecto, decíamos que, mientras que el objeto de una disciplina jurídica responde a una apreciación dogmática independiente de la voluntad legislativa, la determinación de los fines de la disciplina responde por entero a esa voluntad. El legislador no queda constreñido por ninguna prescripción jurídica –más allá de las que vienen impuestas por normas jerárquicamente superiores– a la hora de determinar la finalidad a la que debe dirigirse cualquier disposición del ordenamiento jurídico. De este modo, y como una de las conclusiones de cierre, resultaría plenamente factible que una nueva voluntad legislativa acogiese como fin propio del Derecho del Trabajo la protección del medioambiente. Esta posibilidad creemos que, sin embargo, todavía no ha encontrado una clara plasmación en la actual configuración de dicha disciplina.

En efecto, cuando afirmamos que esta finalidad puede acogerse como una finalidad propia del Derecho del Trabajo nos referimos a la posibilidad de que este oriente sus preceptos e instituciones a su realización. Otra cosa distinta, que es lo que ya ocurre con bastante frecuencia, es que la protección del ecosistema sea promovida por otras disposiciones normativas que, de algún modo, acaban incidiendo en el desenvolvimiento de las relaciones laborales. Por ejemplo, existen normas administrativas o de policía que limitan las emisiones de gases de efecto invernadero y eso incide en los procesos de trabajo, pero tales normas, aun condicionando la forma en que se presta el trabajo humano, no admiten ser calificadas como Derecho del Trabajo. Por otro lado, ya lo dijimos *ut supra*, tampoco consideramos que suponga la asunción del ecologismo como un fin propio del Derecho del Trabajo aquellas medidas de prevención frente a los riesgos laborales de origen medioambiental o aquellas más modernas que –aunque anunciadas impropiaemente como medidas *climáticas*– reconocen permisos laborales retribuidos en situaciones en las que las inclemencias meteorológicas –aunque también las de cualquier otra índole– imposibiliten la prestación de servicios⁷². En tales casos, insistimos una vez más, el Derecho de Trabajo se atiene a su finalidad más ortodoxa: la protección de los intereses de la población asalariada.

Un tanto de los mismo ocurre con aquellas disposiciones, imperativas o paccionadas, que tratan de amortiguar el impacto económico que tiene sobre los trabajadores

72. Nos referimos al permiso introducido en el art. 37.3 g en la redacción dada por la DF 2ª del Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024. Aunque políticamente, desde el Ministerio de Trabajo y Economía Social, se ha anunciado *urbi et orbi* como un permiso climático, sus causas son mucho más abiertas, incluyendo todas aquellas que impliquen “situación de riesgo grave e inminente”. Si acudimos a su exposición de motivos vemos cómo la razón de ser de ese permiso es la protección de la salud del trabajador, y no, obviamente, la protección del medioambiente.



los procesos de reconversión industrial motivados por exigencias medioambientales. Existen ya numerosos supuestos en los que la negociación colectiva ha afrontado las consecuencias laborales de un proceso de reconversión o transición industrial que tenía por objeto la minoración del efecto medioambiental⁷³. En estos procesos, sin embargo, el papel de los agentes sindicales no ha sido la promoción de la mejora del ecosistema, sino la defensa de los intereses económicos y sociales de las partes afectadas. De este modo, esta actuación no entraña ninguna innovación con respecto al rol tradicional que tienen asumidos tales agentes en el tráfico de las relaciones laborales. Dicho de otro modo, la posición en estos agentes frente al proceso de reconversión industrial sería muy similar con independencia del motivo que lo justificase: ora la protección del medioambiente, ora la adaptación a nuevos medios tecnológicos de producción. En tales casos las instituciones del Derecho del Trabajo, concretamente ahora las que canalizan la participación y la negociación colectiva, no se dirigen a la consecución de un interés cívico y general, como sería la promoción de un ecosistema más sostenible, sino a la defensa de los intereses propios de las clases afectadas⁷⁴. Actúan como una reacción frente a una iniciativa medioambiental que proviene de otro ámbito.

En distinto orden de cosas, la asunción de la protección medioambiental como fin propio del Derecho del Trabajo se apreciaría hoy con claridad si subsumiésemos dentro de esa disciplina el llamado Derecho del Empleo, categoría normativa pujante que agruparía aquellas disposiciones reguladoras del acceso al mercado de trabajo. En ese caso, veríamos claramente la asunción de un compromiso medioambiental en el Derecho del Trabajo a través de las normas que articulan los programas de empleos verdes que se promueven hoy a nivel internacional y estatal. La inclusión del Derecho del Empleo en el Derecho del Trabajo es, con todo, problemática⁷⁵, por lo que esta otra línea argumental la dejamos solo anotada.

73. Márquez Prieto, A.: "Autonomía colectiva y reestructuración sectorial en la transición ecológica", AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., coord.): *40 años de propuestas jurídicas sobre empleo, negociación colectiva y solución de conflictos laborales en Andalucía: XL Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Temas Laborales, Sevilla, 2024, pp. 199-215, p. 206 y ss. Salas Porras, M.: "Acuerdos de transición justa y descarbonización en sectores sometidos a reestructuración industrial. Primeras aproximaciones desde la perspectiva jurídico laboral", AA.VV. (Guerrero Padrón, T., dir.): *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Aspectos críticos de su regulación*, Laborum, Murcia, 2024, pp. 139-166.

74. Esta posición queda avalada, en nuestro ordenamiento nacional, en el tenor del art.85.1 ET, que concreta el objeto de los convenios colectivos en "materias de índole económica, laboral, sindical y, en general, cuantas otras afecten a las condiciones de empleo y al ámbito de relaciones de los trabajadores y sus organizaciones representativas con el empresario y las asociaciones empresariales".

75. Para el profesor Rodríguez-Piñero Royo, M., "hay un acuerdo generalizado en considerar al Derecho del Empleo como un subsector del del Trabajo, no como una rama completamente ajena y separada de éste". Rodríguez-Piñero Royo, M.: "Todos eran mis hijos: el Derecho del Trabajo y las nuevas formas de empleo", *Derecho & Sociedad*, núm.49, 2017, pp. 185-205, p. 199. Sin embargo, contra de esa subsunción encontramos voces autorizadas, como la de Lyon-Caen, para quien el Derecho del Empleo "no se preocupa de las relaciones de trabajo constituidas, ni de su formación o ruptura, como tales relaciones. En este sentido este derecho se separa cada vez más del Derecho del Trabajo y se inscribe más bien en Derecho de la Economía, de la economía desreglamentada, o mejor reglamentada. La relación jurídica esencial es, en todo caso, la del Estado y las empresas soportes del empleo, no la de las empresas y los asalariados. Y para comprender este Derecho, que sigue siendo hermano del Derecho del Trabajo pero que realmente no se confunde con él, es oportuno subrayar que estamos ante un Derecho del Cambio y, cada vez más, ante un Derecho del Capital", Lyon-Caen, G.: "Derecho del trabajo y crisis económica", *Revista de*



Sin resolver entonces con rotundidad la discusión sobre sí hoy el Derecho del Trabajo asume como fin propio la protección del medioambiente, lo que sí nos atreveríamos a defender es que esa es una posibilidad plenamente viable. Aunque quizás, a priori, se piense que existen otras disciplinas que pueden incidir sobre la protección de la biosfera de forma más efectiva, parece que este propósito de salvaguarda se configura en nuestros días como un objetivo transversal, que debe ser promovido desde todos y cada uno de los ámbitos de una sociedad. Dentro de estos, parece también que los procesos de producción y las relaciones de trabajo deben marcar-se ese objetivo⁷⁶, y ello por una razón bastante elemental: si el régimen en el que se prestan los servicios laborales tiene repercusiones más o menos relevantes en el ecosistema, resulta obvio que la disciplina jurídica que se ocupa de ese régimen, el Derecho del Trabajo, puede desplegar una función útil en su cuidado⁷⁷. Las conexiones entre esta disciplina y el ecosistema son aún más evidentes si aceptamos, como muchos hacen, que el trabajo objeto del Derecho del Trabajo es aquel que ejerce una transformación sobre la naturaleza. Desde este punto de vista, la regulación de la forma en la que se presta ese trabajo es, en muchos casos, una regulación sobre la forma en la que se transforma la naturaleza por parte del ser humano.

Aunque esta orientación político-legislativa, aún no del todo explorada, arroja algunos interrogantes, se nos ocurren diversos modos en los que el Derecho del Trabajo puede promover, de manera propia y específica, la consecución de un medioambiente más sostenible. Por ejemplo y a vuela pluma, la reducción del impacto medioambiental del proceso de producción podría acogerse como una de las causas que habilitan las medidas de flexibilidad interna –modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, movilidad geográfica, suspensiones de contrato, etc.– o externa –despidos– de las empresas⁷⁸. Hasta ahora estas medidas solo aparecen legitimadas frente a las

Fomento Social, 1984, pp. 261-270, p. 265. En este mismo sentido, entendiéndolas como dos disciplinas autónomas: Sierra Benítez, E. M.: "Siglo XXI: ¿Derecho del Trabajo versus Derecho del Empleo?", *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 2, 2014, pp. 19-21, p. 20.

76. "Es en la empresa y los lugares de trabajo donde las dimensiones social, económica y medioambiental son indisociables". OIT: "Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles", *Conferencia Internacional del Trabajo*, 96ª reunión, 2007, párrafos 3 y 8.

77. La influencia del Derecho el Trabajo en el conjunto del funcionamiento de un sistema económico general fue advertida por Pérez Botija, "Es el Derecho laboral piedra angular de la vida económica moderna. Regula la ordenación profesional de grandes masas de población, predetermina las relaciones técnico-económicas entre los individuos que viven en sociedad, establece la manera por la que unos hombres colocan su actividad productora al servicio de otros. Se le ha presentado como un Derecho de la economía organizada". Pérez Botija, E.: *Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 1948, p. 14.

78. En las nuevas coordenadas políticas, hay quien defiende que tales medidas de ajuste serán una de las principales instituciones afectadas a la hora de afrontar la transición ecológica. En palabras de Márquez Prieto, "el desequilibrio que experimenta la ecosfera, el llamado "cambio climático", exige –debería exigir realmente– cambios radicales en el modelo productivo. Esto coloca a las empresas, una vez más –pero con especial apremio–, ante las clásicas necesidades de reestructuración; y ello como consecuencia de que los mercados se ven alcanzados por la amenaza de una verdadera reconversión –grave y novedosa–, que se propugna (desde instancias internacionales, europeas y nacionales) como única solución posible de sostenibilidad (es decir, de supervivencia): la necesaria transición". Márquez Prieto, A.: "Autonomía colectiva...", ob. cit., p. 199. No debe extrañarnos que a nivel legislativo sea este fenómeno, los ajustes laborales de plantilla, una de las principales cuestiones laborales a las que se ha referido el legislador. Así ocurre en la ya aludida Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, cuyo propósito es "fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables y



necesidades económicas u organizativas de las empresas, pero nada impide que la promoción del medioambiente fuese otras de sus causas habilitantes. Si las actuales medidas de flexibilidad justificadas en causas económicas han permitido atribuir al Derecho del Trabajo una finalidad de rendimiento o de promoción de la productividad⁷⁹, creemos que la inclusión de una nueva justificación medioambiental permitiría atribuir a dicha disciplina, aun de manera parcial, una finalidad ecológica.

Por lo demás, en muchos casos, ya lo dijimos, medidas de este tipo supondrían un perjuicio para los trabajadores afectados por ese proceso de ajuste empresarial. Creemos no obstante que también el Derecho Social debe ofrecer respuestas adecuadas para que tales sujetos no soporten los efectos desfavorables de la transición ecológica. En este sentido, creemos que el ordenamiento español ofrece alguna respuesta satisfactoria a esta eventualidad a través del mecanismo de cobertura excepcional previsto para los procesos de reconversión industrial, el mecanismo ERTE-RED –art. 47 bis ET y DA 41ª LGSS–. Con la introducción de este mecanismo –como ya hemos tenido ocasión de defender en otra sede⁸⁰– se produce un giro dogmático bastante relevante en el ámbito del Derecho de la protección social: se pasa de proteger contingencias eminentemente subjetivas, a la cobertura adicional de contingencias sociales que afectan homogéneamente a un sector industrial o a un colectivo de trabajadores. Esa precisamente nos parece una senda adecuada para la renovación que exige la asunción del ecologismo como una finalidad propia del Derecho del Trabajo: la superación de las relaciones laborales individualizadas –empresa como núcleo gravitacional– para actuar, también, de forma complementaria, sobre problemáticas de mayor alcance –producción sectorial o general–.

Otro ejemplo a través del cual el Derecho del Trabajo puede asumir como fin propio la mejora del ecosistema –que se expone de manera vaga, enunciativa, a los únicos efectos de hacer ver con mayor claridad la idea que defendemos– podría ser la promoción de regímenes de prestación de servicios, como el teletrabajo o el trabajo a distancia, que eviten o aminoren los desplazamientos en la plantilla⁸¹. Hasta ahora tales medidas se presentan principalmente como medidas de conciliación de la vida profesional y familiar, pero también podrían ser exigibles, a modo de derecho-obligación, cuando se revelen eficaces para reducir la utilización de combustibles fósiles.

colectivos en riesgo de exclusión en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones”.

79. Borrajo Dacruz, E.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 310 y 320.

80. Vigo Serralvo, F.: “La crisis macroeconómica como contingencia social protegida: Reflexiones a partir del mecanismo RED español”, en AA.VV. (Mella Méndez, L. y Tapia Guerrero, F. J., dirs.), *La protección del trabajo frente a las crisis y transiciones actuales: perspectivas nacionales e internacionales (Brasil, Chile, Cuba, España, Italia, México, Portugal, Uruguay)*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2024, pp. 173-194.

81. Esta medida se había presentado como favorable al medioambiente en OIT: “Las dificultades y oportunidades del teletrabajo para los trabajadores y empleadores en los sectores de servicios de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y financieros”, *Documento Temático para el Foro de diálogo mundial sobre las dificultades y oportunidades del teletrabajo para los trabajadores y empleadores en los sectores de servicios de TIC y financieros*, Oficina de publicaciones de la OIT, Ginebra, 2016, p. 17. En España, precisamente, la Estrategia de Movilidad, Segura, Sostenible y Conectada, 2030, en su perspectiva AVOID se propone “evitar o reducir el número y la longitud de los desplazamientos en modos de transporte motorizado”.

Fijémonos, a través de este o el anterior ejemplo, que con ellos el Derecho del Trabajo, a través de sus instituciones propias, se propone la mejora del medioambiente. No es ahora, como ocurre con más frecuencia, que otras normas medioambientales incidan colateralmente sobre el régimen de prestación de servicios, sino que es el Derecho del Trabajo el que asume ese fin como un fin propio y lo persigue a través de sus instituciones particulares. La novedad dogmática que esa evolución supondría no es, con todo, traumática o subversiva, sino bastante natural: tradicionalmente la mejora de la productividad, el crecimiento económico, ha sido asumido como un fin propio del Derecho del Trabajo. Hoy, empero, ese crecimiento económico, como objetivo deseable de una comunidad política, aparece claramente atemperado por la exigencia del respeto al medioambiente: el crecimiento económico que hoy se busca es el crecimiento sostenible⁸². La mejora de la productividad a la que tiende hogaño el Derecho del Trabajo –como interés patronal y político que se contrapone, equilibradamente, a los intereses de los trabajadores– debe atender inexorablemente a ese condicionante.

VI. CONTENIDO DE UN DERECHO DEL TRABAJO ORIENTADO A LA PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE

Si los fines de una disciplina eran absolutamente libres para el legislador, algo distinto ocurría con su contenido o configuración técnica. Aunque en términos formales no existe una limitación formal a las posibilidades regulatorias que pueden ser acogidas por el legislador –más allá, de nuevo, de las propias de un sistema multinivel de fuentes–, en términos materiales es obvio que el contenido de una disciplina tiene que ser coherente con los fines que persigue. Una norma que se marce como fin el fomento de una determinada actividad, pongamos por caso, no podría introducir trabas desmesuradas al ejercicio de dicha actividad. Si así fuese, nos encontraríamos con una patente incoherencia que solo podría excusarse si: 1) Tales trabas obedecen a la persecución de otro fin legítimo. 2) Si las mismas se ven compensadas con otras disposiciones que verdaderamente estimulen el ejercicio de dicha actividad.

La coherencia entre los fines y el contenido de una norma –o, en términos agregados, de una disciplina jurídica– es una cuestión atinente a la idoneidad de dicha norma que con frecuencia no puede ser enjuiciada por los juristas, no al menos sin el auxilio de otros campos del saber. Es además una cuestión sujeta a la discrepancia,

82. Por ejemplo, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea en su versión vigente –post Niza, 2001–, señala que una de las misiones de la Comunidad consiste en lograr un “crecimiento sostenible”, y un “desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad”, debiendo para ello asegurarse “un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente” y “la elevación del nivel y calidad de vida” (art. 2). Para ello, preceptua que la Comunidad pondrá en práctica una “política en el ámbito del medio ambiente” (art. 3.1.l) y contribuirá al logro de “un alto nivel de protección de la salud” (art. 3.1.p), insistiendo una vez más que la protección del medio ambiente también tiene como finalidad fomentar “un desarrollo sostenible (art. 6). Pérez Amorós, F.: “Derecho del Trabajo y medio ambiente...”, ob. cit., p. 112.



sobre todo cuando dicha idoneidad no puede resolverse desde conocimientos técnicos o falsables⁸³. En este punto de la exposición, el último, una vez que hemos resuelto que el Derecho del Trabajo puede acoger entre sus fines propio la optimización o mejora del medioambiente, nos preguntamos si este propósito puede alcanzarse eficientemente desde sus actuales estructuras o si, por el contrario, debería someterse a alguna novación más o menos trascendente.

En este sentido, ya hemos recogido cómo en el pasado el enfoque corporativista del Derecho del Trabajo, al orientarse hacia la consecución de un fin común, anuló las instituciones conflictuales propias de esta disciplina, tales como la negociación colectiva, los mecanismos de presión, o los canales para la confrontación de intereses. La vuelta a este paradigma no parece verosímil –nuestro actual marco jurídico-político lo impide– ni deseable, pero tampoco ello significa que aquel planteamiento sea enteramente desechable. De hecho, en puridad, podemos aceptar sin dificultad que algunos de sus planteamientos encuentran continuidad y que otros podrían revestir todavía hoy alguna pertinencia⁸⁴.

Y es que, particularmente, asumimos que muchas de las estructuras que hoy definen la ordenación jurídica de las relaciones laborales son inhábiles para realizar un fin propiamente ecologista. Pensemos en la actual configuración de la negociación colectiva. Con insistencia se ha dicho que es este el canal natural a través del cual debe introducirse la causa medioambiental en el ámbito del Derecho del Trabajo⁸⁵. Nuestra discrepancia con este planteamiento, sin embargo, ha sido ya adelantada en este escrito: no es esta una institución diseñada para la persecución de intereses cívicos, que, como ocurre con la protección medioambiental, benefician a la generalidad de la sociedad. A través de la negociación colectiva los agentes sociales interaccionan para la defensa de sus intereses corporativos. Esa dinámica podría quedar distorsionada

83. Eso lo vemos frecuentemente en el ordenamiento laboral, sobre todo en el movimiento pendular que este sufre al compás de la ideología predominante entre la flexibilidad y la estabilidad. A la postre, la prevalencia de cualquiera de estas dos magnitudes responde al planteamiento macroeconómico que se asuma de partida: uno social, en el que la intervención institucional es imprescindible para la buena marcha del mercado de trabajo; otro liberal, que aboga por la autodeterminación de los agentes privados como mejor principio para la eficiencia de dicho mercado. Este debate, está, claro, condicionado por convicciones ideológicas, pero encuentra respaldo en aportaciones teóricas contradictorias dentro de la ciencia lúgubre.

84. En efecto, todavía hoy el Derecho del Trabajo asume, parcialmente y con ciertos matices, objetivos comunes que favorecen a empresarios y trabajadores. Nos referimos al pleno empleo, desde el momento que este se concibe como el resultado de la buena marcha de un sistema económico o industrial. Vigo Serralvo, F.: *El deber de Trabajar. Significado constitucional y proyección legislativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, p. 445.

85. Con vaga pretensión enunciativa: Chacartegui Jávega, C.: "La gobernanza colectiva para una transición eco-laboral justa: el papel de la negociación colectiva", en AA.VV. (Miñarro Yanini, M., ed.): *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Ed. Universidad de Jaén, 2021, pp. 97-123; Chacartegui Jávega, C.: "Sostenibilidad y trabajo decente. El papel de los agentes sociales", *Documentación Laboral*, núm. 128, 2023, pp. 51-68; Rivas Vallejo, P.: "El tratamiento del ambiente natural en el marco de las relaciones laborales", en AA.VV. (Barrios Baudor, G. L., dir.): *Ambiente natural, empresa y relaciones laborales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 597-690; Márquez Prieto, A.: "Autonomía colectiva y reestructuración...", ob. cit., Gutiérrez Escribano, J.: "La defensa del medio ambiente desde la negociación colectiva: análisis comparado", *Noticias CIELO*, núm. 2, 2023, p. 3; Álvarez Cuesta, H.: "Lugar único, múltiple y ausencias de lugar a partir de la negociación colectiva", *Documentación Laboral*, núm.118, 2019, pp. 97-116, p. 115; Laabbas Guennouni, M.: "La negociación colectiva y los agentes sociales como nuevos aliados en la protección ambiental: especial referencia al sector químico", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 169, 2023, pp. 129-160.

por la introducción de un objetivo, la protección del medioambiente, que aunque es común a toda la sociedad, no se defiende desde todos los sectores de la misma con igual intensidad, sobre todo cuando ello implica el sacrificio de otros intereses, normalmente de índole material, más estimados.

La negociación colectiva actúa como un cauce propicio para la legítima expresión de la autonomía colectiva, por lo que no se trata de suprimirla, sino de complementarla con otros espacios de diálogo ajenos a esa lógica conflictual y propicios para la consecución de objetivos comunes. Se trataría, como defendió originalmente Hugo Sinzheimer, no solo de equilibrar los intereses corporativos de los agentes que intervienen en las relaciones laborales, sino de permitir que estos participen en la orientación del proceso económico y adquieran así una mayor capacidad de autodeterminación colectiva en seno de una comunidad política⁸⁶. Este planteamiento, el que propugna una duplicidad de espacios de interacción para los agentes colectivos según se persigan intereses particulares o generales, tuvo en tiempos de este autor acogida en el Derecho positivo. Concretamente, en la Carta de Weimar del año 1919 –en cuya redacción Sinzheimer participó activamente– cuyo artículo 165 distinguía entre los procesos de negociación colectiva para la determinación de las condiciones de trabajo y los procesos de toma de decisiones económicas y productivas de alcance general. A tal efecto, se articularon en este artículo dos tipos de órganos para el diálogo entre patronos y obreros: a) los *Consejos obreros* para la “defensa de sus intereses sociales y económicos”, y b) los *Consejos económicos* “llamados a participar en todas las cuestiones de orden económico”. El planteamiento de base es que “los obreros y empleados están llamados a colaborar, al lado de los patronos y con igualdad de derechos [no solo] en la reglamentación de las condiciones de la retribución y el trabajo, [sino también] en todo el desenvolvimiento económico de las fuerzas productivas”.

Ese es, a nuestro modo de ver, el mismo espíritu que debería asumir ahora un Derecho del Trabajo que busque la satisfacción de intereses comunes. No se trataría, como hicieron algunos planteamientos corporativistas, de suprimir el conflicto de clases, de negar la existencia de intereses contrapuestos; sino de admitir también la existencia de espacios o intereses de confluencia. Las distintas lógicas a la que responden estos dos tipos de intereses, los comunes y los corporativos, aconsejan una pluralidad de espacios de diálogo que, además, sean relativamente estancos. Nos referimos ahora a la necesidad de evitar que la posición de las partes en cualquiera de estas esferas de diálogo contamine su actitud la otra –esta asepsia es la que creemos que no ha logrado el legislador español cuando ha intentado introducir canales de *colaboración* para la adopción de medidas medioambientales, supeditados sin embargo al acuerdo en la *negociación* colectiva⁸⁷–. Entre otras cautelas a adoptar para lograr la

86. Sinzheimer, H.: *Crisis económica y Derecho del Trabajo. Cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual del Derecho del Trabajo*, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid, 1984, p. 66.

87. Ese es el caso del actual art. 64.7.c del Estatuto de los Trabajadores cuando, además de las funciones tradicionales del comité de empresa, lo llama ahora a “colaborar con la dirección de la empresa para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento y el incremento de la productividad, así como la soste-



impermeabilidad de sendos espacios, el negocial y el cooperativo, parece aconsejable la participación de las instituciones públicas en aquellas tomas de decisiones que se refieran al impacto ambiental del proceso de producción. Esta puede ser una participación directa, actuando como un agente más en las deliberaciones tripartitas, o a través de la fijación normativa de estándares que deben ser alcanzados por los agentes sindicales en la forma que estos mejor determinen.

Bajo este planteamiento, no se contentaría el ordenamiento jurídico laboral con hacer partícipe al trabajador de la fijación de sus condiciones de trabajo, sino que quiere hacerlo partícipe de la finalidad que se le da al resultado de ese trabajo cuando es integrado en un proceso económico comunitario. Esta sería una de las aproximaciones más certeras a la verdadera dignificación del trabajo⁸⁸, la cual no solo aspira a la mejora de las condiciones materiales en las que se presta el trabajo, sino también a la perfección moral de su ejecutante, del operario, lo cual pasa por atribuir sentido a su contribución personal, por generar la percepción de que su labor contribuye positivamente al bienestar de su comunidad. En el asunto que ahora estamos abordando, se ha dicho que un trabajo acorde a la dignidad del trabajador exige que dicho trabajo no repercuta negativamente en la situación medioambiental⁸⁹, sobre todo cuando tales repercusiones negativas son totalmente ajenas a la capacidad de decisión del operario. Esta quizás sea una de las razones más evidentes por las cuales para el Derecho del Trabajo es trascendente la causa medioambiental. Entendidos así los términos del debate, parece que la posible asunción de la protección del medioambiente como objetivo del Derecho del Trabajo nos coloca de nuevo ante una cuestión de más amplio alcance y que se ha asociado tradicionalmente a los fines últimos de esta disciplina jurídica: la participación de los trabajadores en el destino del resultado de su trabajo. Si, como decimos, esta es una pretensión recurrente cuando se plantea la evolución ideal del Derecho del Trabajo, el problema medioambiental nos presenta una ocasión propicia para hacerla efectiva, aún de manera circunscrita. Lo es porque, en recapitulación: a) se trata de una cuestión urgente a la que deben atender, entre otros muchos agentes, los sujetos participantes en las relaciones laborales; b) tal cuestión no puede (debe) ser tratada en los canales de interacción tradicionales de estos sujetos.

nibilidad ambiental de la empresa". El alcance de esa previsión queda muy atenuado, sin embargo, al condicionar su operatividad al acuerdo que se alcance en la negociación colectiva. De esa forma, de nuevo, es la lógica negocial la que va a determinar las posibilidades de actuación en materia medioambiental.

88. Concepto que hemos sometido a una crítica expresa, precisamente por asociar impropriamente la dignidad del trabajo a las condiciones materiales en las que se presta, y no la capacidad de autodeterminación del operario en el seno de la relación laboral. Vigo Serralvo, F.: "Repensemos el trabajo decente. Sobre lo inadecuado de este lema y los motivos por los que la dignidad del trabajo es independiente de las condiciones en las que se presta", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 10, núm. 1, pp. 71-112.

89. Esta es una razón para vincular "el ordenamiento laboral con el de tutela del medio ambiente, pues un trabajo que lo deteriore difícilmente se podrá prestar en condiciones justas y, consiguientemente, calificarse de trabajo digno y justo; correspondencia que también se puede deducir si, se acepta que una parte del menoscabo del medio ambiente trae su causa de ciertas actividades empresariales". Pérez Amorós, F.: "Derecho del Trabajo y medio ambiente...", ob. cit., p. 112.



VII. CONCLUSIONES

A continuación, exponemos las que, a nuestro juicio, son las principales conclusiones alcanzadas en este estudio:

- Una disciplina jurídica es una construcción dogmática, resultado de un proceso de abstracción en el que se sistematizan un grupo de normas o instituciones jurídicas a partir de un criterio de afinidad. Los fines de cada disciplina, rechazando la vigencia del enfoque naturalista del Derecho, responden por entero a la voluntad del legislador. La sustantividad y autonomía de una disciplina dependen de su objeto, y no de sus fines, por lo que la alteración de estos, por muy profunda que sea, no pone en riesgo la supervivencia de la disciplina como corpus diferenciado de normas e instituciones.
- De este modo, nada se opone, a nivel dogmático, a que el Derecho del Trabajo acoja como fin propio la protección del medioambiente –como un fin más entre los múltiples que se le predicán–. Esa es una opción político-legislativa que podrá enjuiciarse desde perspectivas muy distintas, pero difícilmente desde un punto de vista técnico-jurídico.
- La asunción de esta finalidad, tradicionalmente ajena a los propósitos de esta disciplina, entraña cierta innovación dogmática porque supera la visión conflictual que inspira hoy al Derecho del Trabajo. En efecto, la posición doctrinal predominante en la actualidad es la que sostiene que el Derecho del Trabajo se encarga de equilibrar los intereses corporativos implicados en las relaciones laborales, principalmente mejorando la suerte negocial de la parte más débil de las mismas: los trabajadores.
- Desde este punto de vista, hay quien ha sostenido que el Derecho del Trabajo debe ocuparse de la protección medioambiental porque esta es un interés propio de la clase trabajadora. Aquí nos hemos separado expresamente de esa posición por el entendimiento de que la protección medioambiental es un interés cívico y genérico. Al menos dos ideas nos conducen esta convicción: 1) La posibilidad de que algunas medidas de protección del ecosistema perjudiquen los intereses económicos de la población asalariada. 2) La evidencia de que una mejora en el ecosistema global repercutirá positivamente sobre el conjunto de miembros de una sociedad, con independencia del rol que desempeñen en el proceso de producción económica.
- Entonces, al preguntarnos si el Derecho del Trabajo puede acoger como fin propio la protección de la ecosfera, estamos preguntándonos si esta disciplina puede orientarse a la satisfacción de intereses cívicos o generales que trascienden los intereses particulares de los agentes implicados en las relaciones de producción. Esta otra orientación, en nuestra opinión, no se ve satisfecha con algunas previsiones jurídico-laborales tendentes a sanear el ambiente de trabajo para garantizar la salud del trabajador. Tales medidas solo son manifestación del genérico deber de protección que recae clásicamente sobre el



empleador. Tampoco la posible finalidad ecológica del Derecho del Trabajo se vería reflejada, a nuestro juicio, en aquellas medidas, imperativas o paccionadas, que buscan proteger los intereses de los trabajadores frente a un proceso de reconversión industrial motivado por exigencias medioambientales. En tales casos, las instituciones del Derecho del Trabajo no tienen como fin último la protección del ambiente natural, sino, en coherencia con su funcionalidad clásica, la salvaguarda de los intereses operarios comprometidos con dichas medidas de ajustes empresarial.

- Presentar la protección del medioambiente como un interés cívico no implica, sin embargo, excluirlo de las finalidades posibles del Derecho del Trabajo. Hemos demostrado cómo en el pasado, especialmente bajo la vigencia del enfoque corporativista, esta disciplina se condujo hacia la realización de un interés político común: la productividad nacional. Aunque aquel enfoque, en tanto que represor de la autonomía de los agentes laborales, no tendría encaje en nuestras actuales coordenadas político-jurídicas, sí nos revela: 1) Que los fines de una disciplina, en este caso el Derecho del Trabajo, presentan una gran ductibilidad. 2) Que es plenamente posible que el Derecho del Trabajo asuma como fin propio la consecución de intereses cívicos generales. Esto último puede promoverse todavía hoy, estimamos, de manera parcial, tolerando un ancho margen para la autodeterminación de los agentes laborales.
- Con todo, hemos afirmado que la contribución que puede realizar el Derecho del Trabajo a la salvaguarda del medioambiente quizás sea puntual o modesta, sobre todo en comparación con la incidencia que pueden tener otras disciplinas en este asunto, especialmente el Derecho Administrativo. Sin embargo, también hemos mantenido que la sostenibilidad medioambiental se configura hoy como un fin político prioritario al que quedan llamadas a contribuir transversalmente las distintas ramas del ordenamiento jurídico. En nuestro caso, parece obvio que el régimen de prestación de servicios productivos puede repercutir sobre a la salubridad de la ecosfera. Si el Derecho del Trabajo se ocupa de la regulación de ese régimen de prestación de servicios, es obvio que sus instituciones pueden contribuir a ese fin.
- Si los fines de una disciplina son libremente disponibles para el legislador, algo distinto ocurre con el contenido o la configuración técnica de las disposiciones de dicha disciplina. En tanto que tales disposiciones quedan subordinadas a aquellos fines, deben adquirir una configuración técnica eficaz para su realización. La última cuestión que hemos afrontado es si la actual estructuración del Derecho del Trabajo es hábil para la consecución de un interés cívico o general como es la mejora del medioambiente. A este respecto hemos concluido que, aunque algunas medidas orientadas hacia ese fin podrían introducirse puntualmente sin afectar a la estructura básica de esta disciplina, sí parece conveniente articular cauces de participación tripartitos, complementarios al actual sistema de negociación colectiva, que den cabida a la autodeterminación sindical en la adopción de medidas medioambientales. No se trataría de



suplantar el actual sistema de paccionamiento social, sino de complementarlo con otro ajeno a la lógica conflictual, en el que mancomunadamente se adopten aquellas decisiones que promuevan una mejora del ecosistema. Por todo lo dicho, a nuestro juicio, la asunción de la protección medioambiental como objetivo del Derecho del Trabajo nos coloca ante un propósito de más amplio alcance para esta disciplina: el de participación de los operarios, no en la determinación de las condiciones de trabajo, sino en el resultado del trabajo.

Bibliografía

- Alchourron, B. y Bulygin, E.: *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1987.
- Alonso García, M.: *Curso de Derecho del Trabajo*, Ariel, Barcelona, 1987.
- Alonso Olea, M.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, 5 ed., Madrid, 1994.
- Álvarez Cuesta, H.: "La lucha contra el cambio climático y en aras de una transición justa: doble objetivo para unas competencias representativas multinivel", *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, núm. 469, pp. 89-120.
- Álvarez Cuesta, H.: "Lugar único, múltiple y ausencias de lugar a partir de la negociación colectiva", *Documentación Laboral*, núm. 118, 2019, pp. 97-116.
- Atienza Rodríguez, M.: "El futuro de la dogmática jurídica: a propósito de N. Luhmann", *El Basilisco: Revista de materialismo filosófico*, núm. 10, 1980, pp. 63-69.
- Bayón Chacón, G. y Pérez Botija, E.: *Manual de Derecho del trabajo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid, 1974.
- Bayón Chacón, G. y Pérez Botija, E.: *Manual Derecho del Trabajo*, Marcial Pons, Madrid, 1969.
- Bielsaen, R.: *Metodología Jurídica*, Castellví S.A., Santa Fe.
- Borrajo Dacruz, E.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 1994.
- Castán Tobeñas, J.: *Derecho Civil español común y foral*, Ed. Reus, Madrid, 1941.
- Chacartegui Jávega, C.: "Derecho del Trabajo y salud planetaria: un binomio necesario", *Noticias CIELO*, 9 (2024): 34-37.
- Chacártegui Jávega, C. "Sostenibilidad y trabajo decente. El papel de los agentes sociales", *Documentación Laboral*, núm. 128, 2023, pp. 51-68.
- Chacartegui Jávega, C., "La gobernanza colectiva para una transición eco-laboral justa: el papel de la negociación colectiva", en AA.VV. (Miñarro Yanini, M., ed.): *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Ed. Universidad de Jaén, Jaén, 2021, pp. 97-123.
- Despax, M.: "Droit du travail et droit de l'environnement", *Rev. Droit et ville*, nº 62, 1994, pp. 9-19.
- Durán López, F.: "Derecho de huelga e ideologías políticas", *Anales de la Universidad Hispalense*, núm. 4, 1977, pp. 131-161.
- Durand Carrión, J. B.: "Determinación del Derecho del Consumidor como disciplina jurídica autónoma", *Derecho & Sociedad*, nº 34, 2010, pp. 69-81.
- Escribano Gutiérrez, J.: "Trabajadores y medio ambiente: perspectivas jurídico-laborales", (AA.VV., Cabello de Alba, coord.): *La Ecología del Trabajo. El trabajo que sostiene la vida*, Colección historia y cultura del trabajo, Almería, 2016, pp. 133-150.
- Escribano Gutiérrez, J.: "Conflicto laboral y conflicto medioambiental: posibles confluencias", *Documentación Laboral*, núm. 128, 2023, pp. 35-49.
- Escribano Gutiérrez, J.: "La defensa del medio ambiente desde la negociación colectiva: análisis comparado", *Noticias CIELO*, núm. 2, 2023.
- Hernaiz Márquez, M.: *Derecho del Trabajo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1948.
- Igartua Miró, M. T.: "Prevención de riesgos laborales y cambio climático", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 469, 2022, pp. 47-87.



- Laabbas Guennouni, M.: "La negociación colectiva y los agentes sociales como nuevos aliados en la protección ambiental: especial referencia al sector químico", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 169, 2023, pp. 129-160.
- Liendo Tagle, F.: "Disciplina-(s) jurídica-(s)", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 23, 2022, pp. 311-327.
- Lyon-Caen, G., "Derecho del trabajo y crisis económica", *Revista de Fomento Social*, 1984, pp. 261-270.
- Lyon-Caen, G.; Pélissier, J. y Supiot, A.: *Droit du Travail*, Dalloz, París, 1996.
- Marques González, J. V.: *Ecología y lucha de clases*, Zero ZYX, Madrid, 1980.
- Márquez Prieto, A.: "Autonomía colectiva y reestructuración sectorial en la transición ecológica", AA.VV. (Monereo Pérez, J. L., coord.): *40 años de propuestas jurídicas sobre empleo, negociación colectiva y solución de conflictos laborales en Andalucía: XL Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Temas Laborales, Sevilla, 2024, pp. 199-215.
- Martin Valverde, A. y García Murcia, J.: *Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 2024.
- Monereo Pérez, J. L. y Rivas Vallejo, P.: *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Comares, Granada, 2010.
- Monereo Pérez, J. L.: *Algunas reflexiones sobre la caracterización técnico-jurídica del Derecho del Trabajo*, Civitas, Madrid, 1996.
- Pérez Amorós, F.: "Derecho del Trabajo y medio ambiente: unas notas introductorias", *Revista Gaceta Laboral*, vol. 16, núm. 1, 2010, pp. 93-128.
- Pérez Botija, E.: *Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 1948.
- Ramírez Martínez, J. M. et al: *Curso de Derecho del Trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- Rivas Vallejo, P.: "El tratamiento del ambiente natural en el marco de las relaciones laborales", en AA.VV. (Barrios Baudor, G. L., dir.): *Ambiente natural, empresa y relaciones laborales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 597-690.
- Rodríguez de la Borbolla Camoyán, J.: "Algunas reflexiones sobre metodología de investigación en Derecho del Trabajo", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 31, 1994, pp. 19-38.
- Rodríguez-Piñero Royo, M.: "Todos eran mis hijos: el Derecho del Trabajo y las nuevas formas de empleo", *Derecho & Sociedad*, núm.49, 2017, pp. 185-205.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: "Medio ambiente y relaciones de trabajo", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 50, 1999, pp. 7-18.
- Sagardoy Bengoechea, J. A.: *Política gubernamental y negociación colectiva en un contexto de crisis económica*, Instituto de Estudios Sociales, Madrid, 1980.
- Salas Porras, M.: "Acuerdos de transición justa y descarbonización en sectores sometidos a reestructuración industrial. Primeras aproximaciones desde la perspectiva jurídico laboral", AA.VV. (Guerrero Padrón, T., dir.): *Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Aspectos críticos de su regulación*, Laborum, Murcia, 2024, pp. 139-166.
- Sierra Benítez, E. M.: "Siglo XXI: ¿Derecho del Trabajo versus Derecho del Empleo?", *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 2, 2014, pp. 19-21.
- Sinzheimer H.: *Crisis económica y Derecho del Trabajo. Cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual del Derecho del Trabajo*, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid, 1984.
- Stiglitz, J. E.: "Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, núm. 1 y 2, 2002, pp. 9-31.
- Vergara Blanco, A.: "Sistema y autonomía de las disciplinas jurídicas: teoría y técnica de los núcleos dogmáticos", *Revista chilena de derecho*, 41(3), 2014, pp. 957-991.
- Vida Soria, J.; Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete, C.: *Manual de Derecho del Trabajo*, Comares, Granada, 2007.
- Vigo Serralvo, F.: "La crisis macroeconómica como contingencia social protegida: Reflexiones a partir del mecanismo RED español", en AA.VV. (Mella Méndez, L. y Tapia Guerrero, F. J., dirs.): *La pro-*



tección del trabajo frente a las crisis y transiciones actuales: perspectivas nacionales e internacionales (Brasil, Chile, Cuba, España, Italia, México, Portugal, Uruguay), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2024, págs. 173-194.

Vigo Serralvo, F.: *El deber de trabajar. Significado constitucional y proyección legislativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

Warat, L. A.: "Sobre la dogmática jurídica", *Secuencia: estudios jurídicos e políticos*, núm. 2.2, 1981, pp. 33-55.



El Mecanismo RED como el paradigma de apoyo europeo a la creación de empleo en España*

THE RED MECHANISM AS THE PARADIGM OF EUROPEAN SUPPORT FOR JOB CREATION IN SPAIN

Carlos José Martínez Mateo

Profesor Permanente Laboral
Acreditado a Titular de Universidad
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Málaga. España
carlomatt@uma.es  0000-0002-0263-650X

Recibido: 30.10.2024 | Aceptado: 11-12-2024

RESUMEN

La UE para sus estados miembros contribuye a la protección y reactivación del empleo en momentos de crisis o reconversión económica mediante fondos, y un ejemplo del destino de estos es el denominado “Mecanismo RED” español, una medida que, sirviéndose de recursos de la Unión, fue diseñada tras la convulsión provocada en el marco de relaciones laborales por la pandemia provocada por la COVID-19. Dicho Mecanismo aporta como novedad que las medidas implementables a través de este han trascendido de situaciones empresariales concretas a lo general, fundamentándose en una “situación más generalizada, en el ámbito de un sector productivo del conjunto de la actividad económica”. A tenor de lo expresado y a pesar de que la decisión para activar este mecanismo de ayuda ya esté atribuida en exclusiva al Consejo de ministros, se hace necesaria también una participación importante y directa de los agentes sociales y un mayor desarrollo legislativo.

ABSTRACT

The UE for its member states contributes to the protection and reactivation of employment in times of crisis or economic reconversion through funds, and an example of the destination of these is the so-called Spanish “RED Mechanism”, a measure that, using resources from The Union, was designed after the upheaval caused in the framework of labor relations by the pandemic

PALABRAS CLAVE

Trabajo
Empleo
Flexibilidad
Relaciones laborales

KEYWORDS

Work
Employment
Flexibility
Labor relations

* El presente capítulo ha sido elaborado al amparo de las actividades del proyecto de investigación “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital”. PID2021-124031 NB-C44.

caused by COVID-19. This Mechanism provides a novelty that the measures implementable through it have transcended from specific business situations to the general one. based on a “more generalized situation, in the scope of a productive sector of the entire economic activity.” According to what has been expressed and despite the fact that the decision to activate this aid mechanism is already attributed exclusively to the Council of Ministers, an important and direct participation of social agents and greater legislative development are also necessary.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ORIGEN Y CARACTERES DEL MECANISMO RED
 - A. La vocación protectora de la UE ante los daños económicos ocasionados por la pandemia COVID-19
 - B. El mecanismo RED como solución paliativa anticrisis
- III. EL APOYO FINANCIERO A TRAVÉS DE FONDOS EUROPEOS
 - A. El Fondo Social Europeo (FSE)
 - B. El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)
 - C. El Instrumento de Recuperación de la UE
 - D. La activación del mecanismo RED
- IV. NOTAS RELATIVAS AL ART.47 BIS Y SU DESARROLLO REGLAMENTARIO
- V. LAS PREVISIONES DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL
 - A. Posibilidad de solicitar la convocatoria de la comisión tripartita del mecanismo red
 - B. Necesidad de ser informadas con carácter previo a la elevación al consejo de ministros de la solicitud de activación del mecanismo RED
 - C. Participación de los agentes sociales en la Comisión Tripartita
- VI. CONSIDERACIONES A LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DEL REAL DECRETO-LEY 32/2021, DE 28 DE DICIEMBRE
- VII. CONCLUSIONES
 - Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La respuesta protectora de la UE frente a la pandemia de COVID-19 fue integral y ambiciosa, abordando tanto las necesidades urgentes como los objetivos de transformación a largo plazo para asegurar el bienestar de sus ciudadanos y la estabilidad de sus economías. Y es que en España, los efectos de la gran convulsión pandémica motivó con la ayuda Europea la aparición del Mecanismo RED, una medida que ha sido y es considerada como una parte importante de la última reforma laboral que apostó “por una corrección de la normativa laboral sin cambios sustanciales”¹ y que se desvincula de los denominados ERTEs COVID, un proyecto que con la ayuda los fondos de la Europa de los 27 que se tratarán en los siguientes epígrafes “ha

1. Más ampliamente: Monereo Pérez J.L y Ortega Lozano P.G. “Mecanismo red de flexibilidad interna y garantía de estabilización del empleo (Artículo 47 bis del estatuto de los trabajadores y disposiciones concordantes)”. *Temas Laborales* núm.161/2022. págs. 305-334.



aprovechado la experiencia acumulada respecto de las medidas implementadas en la múltiple y variada normativa reguladora de los mismos, y la tradicional adquirida respecto de los ERTes ETOP del art. 47 ET². En esencia, el Mecanismo RED y gracias a la ayuda Europea, ya es considerado como una de las estrategias más acertadas para la modernización de las medidas de flexibilidad interna, es una herramienta creada por una necesidad social crítica y que ha sido forjada dentro del marco de las políticas de mantenimiento del empleo dirigidas a crear medidas de flexibilidad interna. Esta solución flexibilizadora aporta como novedad la garantía de que las medidas que se pueden implementar a través del citado Mecanismo hayan trascendido de lo particular (situaciones empresariales concretas) a lo general, fundamentándose en una “situación más generalizada, global en el ámbito de un sector productivo o general del conjunto de la actividad económica”³.

Este instrumento queda por tanto alineado con las políticas de la Unión en virtud de la transición justa en el empleo como consecuencia del impacto del cambio climático, en materia de adaptación a modelos que permitan compatibilizar la actividad productiva con las necesidades. Pendientes de su desarrollo, puede ser un primer paso para la deseada y no tan tardía una transición ecológica, no obstante, para llevar a cabo este cometido, se hace necesaria la voluntad de las partes para dar prioridad al mantenimiento del empleo, con ello será posible que nuestro país se anticipe a futuras crisis, así como plantear políticas de reconversión en esa transición.

II. ORIGEN Y CARACTERES DEL MECANISMO RED

A. La vocación protectora de la UE ante los daños económicos ocasionados por la pandemia COVID-19

La pandemia de COVID-19 generó un impacto financiero que se reflejó muy acusadamente en la caída en los ingresos, combinada con la incertidumbre económica, algo que provocó graves problemas de liquidez para muchas empresas⁴, obligando a muchas de ellas a morir o adaptarse rápidamente para sobrevivir a la nueva situación dejando en situación de desempleo a trabajadores ávidos de prestaciones por desempleo que fuesen adecuadas y de duración razonable⁵, y haciendo frente a desafíos

2. Véase Cano Galán Y. “El Mecanismo RED”. Revista de Derecho Laboral vLex. Monográfico: Reforma Laboral 2022”. Nº5 Marzo 2022, p.91

3. Vid. Cruz Villalón, J. J. Ob.cit

4. A pesar de los esfuerzos de adaptación y las ayudas gubernamentales, muchas empresas no lograron sobrevivir a la crisis. Esto provocó una oleada de quiebras, especialmente en pequeñas y medianas empresas. Al mismo tiempo, otras empresas más grandes aprovecharon la crisis para adquirir compañías en dificultades o fusionarse, consolidando aún más algunos sectores.

5. El Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) dentro del capítulo de principios-derechos de protección social, no ya en el propio de la activación para el empleo, como el citado principio 4, pero con expresa mención igualmente a la dimensión de reactivación (auténtica garantía de renta social para la empleabilidad) se reconoce de forma expresa que las personas desempleadas “...tienen derecho...a prestaciones de desempleo adecuadas de duración razonable, en consonancia con sus propias contribuciones y los criterios de concesión nacionales. Estas prestaciones no deberán desincentivar un retorno rápido al trabajo.” Más ampliamente: Cortés Álvarez, Juan Carlos (2024). “Capítulo III. La



para paliar la disminución de la demanda y cierres temporales. En este escenario, muchas empresas, especialmente las de los sectores de turismo, restauración, entretenimiento y venta minorista, vieron reducida la demanda de sus productos o servicios debido a las restricciones sanitarias, confinamientos y cambios en el comportamiento del consumidor. Esto obligó a muchas a cerrar temporalmente o reducir significativamente sus operaciones. Esto llevó a muchos gobiernos a implementar medidas de apoyo como créditos blandos, ayudas directas, moratorias fiscales y programas de protección de empleo, con el objetivo de evitar quiebras masivas.

En esta línea, la Unión Europea (UE) ha demostrado una fuerte vocación protectora ante los daños económicos causados por la pandemia de COVID-19, implementando diversas políticas y mecanismos de apoyo que buscan mitigar el impacto y acelerar la recuperación de sus Estados Miembros. Esta protección se ha manifestado a través de fondos extraordinarios, programas de ayuda financiera y reformas estructurales que fortalecen la resiliencia económica y social del bloque tales como los Next Generation EU que presta apoyo a la recuperación económica, el REACT-EU: que financia a las políticas de cohesión en los Estados Miembros, particularmente en las regiones más afectadas por la pandemia, el Instrumento SURE, diseñado específicamente para proteger el empleo durante la pandemia. Durante la citada crisis sanitaria, la UE flexibilizó temporalmente sus normas de ayudas estatales y suspendió el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que permitió a los Estados Miembros aumentar el gasto público para sostener la economía, apoyar a empresas y proteger a los ciudadanos sin riesgo de sanciones.

Finalmente, la UE implementó medidas de apoyo financiero para pequeñas y medianas empresas (pymes), que representan hoy una gran parte de la economía europea, especialmente en sectores como el turismo, el comercio minorista y la hostelería. A través de préstamos, subvenciones y programas de apoyo, la UE ha ayudado a las pymes a sobrellevar el impacto de la pandemia y a adaptarse a nuevas realidades. Estas políticas no solo han ayudado a los Estados Miembros a resistir los efectos inmediatos de la pandemia, sino que también han sentado las bases para una recuperación económica sostenible y equilibrada en el largo plazo. La vocación protectora de la UE se ha traducido en una mayor cohesión entre los Estados Miembros, un aumento de la resiliencia económica y social, y un impulso hacia una economía más verde y digital. Además, el enfoque de la UE ha demostrado la importancia de la solidaridad y la cooperación, reforzando la identidad y los valores de la Unión en tiempos de crisis.

B. El mecanismo RED como solución paliativa anticrisis

Tenido en cuenta lo anterior y de la gran convulsión social vivida, se creó el citado Mecanismo RED el cual fue ideado como una herramienta preventiva (para evitar los efectos

rama de desempleo de los sistemas de seguridad social y el pilar europeo de derechos sociales: otro reto pendiente". En AAV. (Dir. Isabel Villar Cañada-Cristóbal Molina Navarrete). Pilar europeo de Derechos Sociales y progreso jurídico de la Unión y de España: logros y asignaturas pendientes. Editorial Bomarzo, Albacete, pp. 65-90.

perniciosos de estas situaciones imprevistas) a través del Real Decreto-ley 32/2021 de medidas urgentes para reforma laboral, la cual proporcionó la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo siendo impulsada como parte de los compromisos de España con la Unión Europea en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y está enfocada en equilibrar la flexibilidad de las empresas con la seguridad laboral de los trabajadores. Poco después y con la aprobación de su desarrollo reglamentario (como trataremos en el epígrafe III.A de este artículo), se contemplaron beneficios como los de cotización a la Seguridad Social para las empresas, así como las acciones formativas y el compromiso del mantenimiento del empleo al que van vinculadas dichas exenciones en la cotización.

El objetivo principal en pro de la estabilidad ha sido y es disipar el temor del despido, dando a las empresas alternativas de flexibilidad y a los trabajadores algo tan esencial como es la formación y recualificación. En definitiva, lo que se ha pretendido es “huir” del encuadramiento de estas situaciones dentro de la protección por desempleo en sentido propio⁶, y evitar volver a sufrir la desafortunada experiencia de los despidos masivos de los trabajadores mediante la reducción temporal de la jornada laboral o la suspensión de contratos, similar a lo que ocurrió con los ERTes durante citada pandemia. El Mecanismo RED constituye una muy eficaz línea de actuaciones que en beneficio de las plantillas dan lugar a reducciones de las horas de trabajo o a la suspensión temporal de los contratos de aquellos empleados que mantienen una relación laboral dotada de cierta estabilidad con la empresa o bien se encuentran percibiendo una prestación por desempleo parcial.

III. EL APOYO FINANCIERO A TRAVÉS DE FONDOS EUROPEOS

Se hubiese mostrado inviable el Fondo RED si por diseño hubiese sido financiado únicamente con los recursos nacionales, no obstante, RED ha podido materializarse gracias a la acción protectora de la UE a través de recursos como el Fondo Social Europeo (FSE) y otros instrumentos de la Unión orientados a la protección y reactivación del empleo en momentos de crisis o reconversión económica. En este sentido, a continuación, se procederá a detallar cuáles son las fuentes de financiación y apoyo europeo que permitido a España abrir estos nuevos cauces de flexibilidad y adaptación del empleo.

A. El Fondo Social Europeo (FSE)

Dicho recurso es una herramienta clave de la UE para apoyar la empleabilidad, el crecimiento económico y la adaptación laboral. En el caso del Fondo RED, el FSE aporta grandes recursos, especialmente en situaciones de transformación estructural o crisis económica que afecten gravemente a sectores o regiones específicas. La financiación

6. En esta línea vid Cavas Martínez, F.: “El refuerzo de los ERTE como garantía de estabilidad del empleo en la nueva Reforma Laboral 2021”, en NET21, núm. 8, 2022.



del FSE permite implementar programas de formación y recualificación profesional para que los trabajadores adquieran competencias en áreas demandadas por el mercado. Este Fondo, en definitiva, es uno de los principales instrumentos financieros de la Unión Europea para apoyar el empleo, mejorar las oportunidades de educación y fomentar la inclusión social en sus Estados Miembros. A través de este fondo, la UE proporciona apoyo financiero a programas y proyectos orientados a mejorar la situación laboral y social, como parte de su política de cohesión. Estos fondos son gestionados en colaboración con los gobiernos nacionales, regionales y locales de cada país de la UE.

Dentro de los objetivos Principales del FSE, se encuentra la ayuda a la mejora el acceso al mercado laboral para jóvenes, personas desempleadas y otros colectivos vulnerables, así como el fomento de la formación, la educación continua, y la inclusión social mediante la financiación de proyectos para reducir la pobreza, la mejora de la inclusión social, la educación y formación⁷. El Fondo, funciona a través de programas operativos diseñados y gestionados a nivel nacional o regional. Los fondos están disponibles para entidades públicas, ONG, empresas, universidades y organizaciones de formación que presenten proyectos alineados con los objetivos del FSE. Las entidades interesadas deben presentar sus propuestas dentro de convocatorias específicas y, si son seleccionadas, recibirán una financiación parcial o total para llevar a cabo sus actividades. Dicho caballo de labor de la financiación ha cubierto miles de proyectos en toda Europa, logrando resultados significativos en términos de reducción del desempleo, mejora de las competencias de la población y fortalecimiento de la cohesión social. Además, cada Estado miembro debe cumplir con objetivos específicos y reportar sus avances, lo que permite una distribución más efectiva de los recursos. Este fondo sigue siendo una herramienta clave para reducir las desigualdades económicas y sociales en la Unión Europea y para contribuir al crecimiento sostenible y equitativo de sus Estados Miembros.

B. El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)

El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) supone una gran iniciativa de la Europa de los 27 destinada a apoyar a los trabajadores y sectores económicos afectados por cambios estructurales significativos debido a la globalización o, más recientemente, por crisis económicas y sociales. El objetivo principal del FEAG es ayudar a los trabajadores a adaptarse a nuevas condiciones del mercado laboral, promover la reintegración laboral y brindar apoyo a las comunidades afectadas.

Dentro de los objetivos del FEAG se encuentra el apoyo a trabajadores que han perdido su empleo debido a cierres de fábricas o la deslocalización de empresas hacia otros países, con el fin de que puedan volver al mercado laboral a través de programas de reintegración.

7. El FSE también apoya programas que promueven la educación de calidad, la formación profesional y la actualización de habilidades, y finalmente impulsa la igualdad de oportunidades: En especial, se dirige a reducir la desigualdad en el mercado laboral entre hombres y mujeres y combatir la discriminación.



Por otra parte, facilita el acceso a programas de formación profesional, recualificación y actualización de competencias para que los trabajadores desarrollen nuevas habilidades demandadas en el mercado laboral, incluso ofreciendo orientación, asesoramiento y apoyo psicológico a los trabajadores para ayudarlos a adaptarse a los cambios y gestionar su transición laboral. Finalmente, el FEAG financia programas que promueven el emprendimiento y la creación de nuevas empresas por parte de trabajadores afectados, alentándolos a iniciar sus propios negocios. Desde 2021, el FEAG también puede intervenir en situaciones de crisis derivadas de cambios tecnológicos o de grandes crisis económicas, como la causada por la pandemia de COVID-19, que ha impactado a sectores como el comercio y el turismo, y es este recurso en el caso español el que puede complementar al Fondo RED en situaciones en que empresas o sectores se vean afectados por la globalización, como cierres de grandes empresas o deslocalización de producción. Se utiliza principalmente para apoyar a trabajadores afectados por despidos masivos y favorecer su recualificación y recolocación.

Para comprender el funcionamiento del FEAG, España como miembro puede solicitar fondos cuando se cumplan ciertos requisitos, como que al menos 200 trabajadores hayan sido afectados por despidos en una misma empresa, o en sectores o regiones específicas. La solicitud debe ser presentada por el Estado miembro a la Comisión Europea, que evaluará la solicitud y aprobará la financiación. Una vez aprobado, el FEAG financia hasta el 60% del costo de las medidas de apoyo a los trabajadores, mientras que el resto debe ser cubierto por el Estado miembro correspondiente. Los fondos se destinan únicamente a los trabajadores afectados y no a las empresas; además, se trata de una ayuda temporal, orientada a facilitar la transición al nuevo empleo.

Impacto del FEAG. Desde su creación en 2007, el FEAG ha ayudado a miles de trabajadores en toda la Unión Europea a adaptarse a los efectos de la globalización, ofreciendo una segunda oportunidad laboral. Su impacto se ha visto en el incremento de la empleabilidad, la reconversión profesional y la mejora de competencias, lo cual fortalece la capacidad de los Estados miembros para enfrentar los desafíos de la globalización y los cambios estructurales en la economía mundial.

C. El Instrumento de Recuperación de la UE

Diseñado para responder a crisis específicas como la pandemia de COVID-19, este instrumento permite una financiación rápida para implementar políticas que protejan el empleo. El Mecanismo RED, a través de esta financiación, podría recibir apoyo adicional para que las empresas afronten períodos de baja actividad sin recurrir a despidos. El Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (también conocido como Next Generation EU) es una herramienta financiera excepcional creada por la UE para apoyar a los Estados Miembros en la recuperación de los efectos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19. Este instrumento, lanzado en 2020, es

parte de un plan de recuperación histórica que se ha combinado con el presupuesto a largo plazo de la UE y que moviliza recursos significativos para lograr una recuperación sostenible, resiliente e inclusiva. Dicho Instrumento, busca fortalecer la cohesión económica y social en toda Europa, reducir las desigualdades agravadas por la pandemia y sentar las bases para una economía más resiliente y orientada al futuro. Su enfoque en la transición verde y digital se alinea con los objetivos a largo plazo de la UE, lo que permite construir una Unión más sostenible, inclusiva y preparada para los desafíos globales.

Su principal objetivo es estimular la recuperación económica de la UE tras la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia, promoviendo la estabilidad y el crecimiento. Por otra parte, los fondos también se destinan a proyectos que promuevan una economía más sostenible, como inversiones en energías renovables, eficiencia energética y reducción de emisiones de carbono. Se alinea con el Pacto Verde Europeo para una Europa más ecológica. Una parte importante de estos recursos va destinada a la digitalización de los sectores público y privado, incluyendo la transformación de la administración pública, la educación digital y el impulso de la infraestructura digital. Estos fondos también buscan fortalecer el sistema de salud, mejorar la cohesión social, y aumentar la capacidad de respuesta de las economías frente a futuras crisis.

El Instrumento de Recuperación cuenta con un presupuesto total de 750.000 millones de euros, compuesto por subvenciones y préstamos. Los principales programas dentro de este instrumento son:

1. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR): Es el componente más grande del instrumento y tiene como objetivo apoyar reformas e inversiones en los Estados Miembros. Cada país debe presentar un Plan de Recuperación y Resiliencia que establezca cómo utilizará los fondos en áreas clave de crecimiento y sostenibilidad.
2. REACT-EU: Este programa destina fondos adicionales a las políticas de cohesión para proyectos a nivel regional y local, enfocados en empleabilidad, sanidad y educación.
3. Apoyo a las Empresas y al Sector Privado: Algunos fondos están destinados a respaldar a pequeñas y medianas empresas (pymes) para ayudarlas a adaptarse a las nuevas condiciones del mercado tras la COVID-19.

Para acceder a estos Fondos, España debe presentar un plan de recuperación que cumpla con los criterios de la Comisión Europea, detallando cómo se distribuirán los fondos en proyectos e inversiones específicos. Los planes deben demostrar una contribución significativa a los objetivos de sostenibilidad y digitalización, y deben ser aprobados por la Comisión y el Consejo de la UE.

Impacto Esperado

D. La activación del mecanismo RED

Con la ayuda de estos Fondos, el Mecanismo RED procede a activarse por el Consejo de ministros⁸ para un sector de la economía o por un ciclo temporal determinado⁹ y estas decisiones del ejecutivo pueden autorizar a la empresa a salvaguardar los intereses de los trabajadores, pues, durante la ejecución de tales medidas las personas trabajadoras podrán recibir protección social. Por esta acción el Mecanismo es considerado una parte importante de la última reforma laboral, y ha sido diseñado como se incide para abordar futuros desafíos que requieran un orden lógico dirigido a conceder medidas de supervivencia a la empresa y a sus trabajadores ante situaciones específicas que puedan dar lugar a la quiebra o el cierre como crisis económicas o cualesquiera situaciones que afecten la viabilidad de las empresas. Una vez activado las empresas podrán solicitar medidas de reducción de jornada y suspensión de contratos de trabajo.

En esta línea, en el citado Real Decreto-ley 32/2021, se establecen las exoneraciones en las cuotas a la Seguridad Social a las que se pueden acoger las empresas en dos modalidades tanto cíclica como sectorial. La primera, va enfocada a las citadas situaciones económicas adversas que afecten a múltiples sectores de manera generalizada, en todo caso y durante los primeros cuatro meses las empresas se podrán beneficiar de una exoneración del 60% en las cuotas; del 30% entre el quinto y el octavo mes, y del 20% a partir del noveno.

En cuanto a la modalidad sectorial podría centrarse en sectores específicos que enfrentan desafíos particulares, como cambios tecnológicos o de mercado en todo caso serán del 40% y condicionadas a la realización de actividades de formación.

Al permitir estrategias que inciden en la reducción de jornada y suspensión de contratos de trabajo, RED ofrece a las empresas la posibilidad de ajustar su fuerza laboral de manera temporal y flexible, manteniendo la estabilidad laboral de modo que los trabajadores afectados por el Mecanismo RED reciben una prestación económica a cargo del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal), y durante el tiempo que dure esta herramienta de flexibilización, la empresa también recibe incentivos en las cotizaciones a la Seguridad Social, dependiendo del tipo y condiciones aprobadas para el uso de esta herramienta de flexibilización. Todas estas exenciones estarán condicionadas al mantenimiento del empleo de las personas trabajadoras afectadas por las medidas durante los 6 meses siguientes a la finalización del periodo de vigencia del Mecanismo RED. Ello implica que, durante la aplicación de este, las empresas no podrán solicitar a esos colectivos de trabajadores realizar horas extraordinarias, nuevas externalizaciones de la actividad, ni nuevas contrataciones, directas o indirectas.

8. En este contexto, la previa acción del Gobierno es importante una de las soluciones que emplea para que la empresa se adapte a estas circunstancias adversas, es a través del uso de una clase específica de Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE)

9. Rescatado de: <https://www.sepe.es/HomeSepe/es/erte-red.html> Fecha de consulta 10/10/2024

El incumplimiento dará lugar al reintegro del importe de las cotizaciones exoneradas, recargo e intereses de demora¹⁰ pues tanto la TGSS, como el SEPE o la ITSS tendrán acceso a todos los datos (empresas y trabajadores afectados) necesarios para verificar la correcta aplicación del Mecanismo RED autorizado. La norma estipula que la autoridad laboral competente para pronunciarse sobre los requisitos alegados para solicitar esta ayuda es la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Asimismo, desarrolla el procedimiento por el cual se puede solicitar, garantizando la participación de los interlocutores sociales, y establece el fondo que garantizará la financiación adecuada tanto para la protección social de las personas trabajadoras acogidas al Mecanismo, como para las exoneraciones a las empresas. Ahora bien, es importante que estas medidas se implementen de manera equitativa y con salvaguardias adecuadas para proteger los derechos de los trabajadores afectados, es por ello por lo que, el Mecanismo RED, en su modalidad sectorial, ha sido considerado por los agentes sociales una vía idónea para la transición ecológica.

A tenor de lo expresado, uno de los grandes signos que ha mostrado el intervencionismo estatal se ha cristalizado a través de la gran cobertura que es ofrecida por parte del Estado, así como el control por parte del Gobierno de su practicabilidad, (pues depende del Consejo de ministros activarlo), se vislumbra en aspectos que han sido de gran aceptación como la financiación de ayudas a trabajadores y a empresas a través de un Fondo específico. Respecto a dicha activación se ha previsto legalmente un papel significativo para los agentes sociales, como expresión de la función de representación de intereses y de la participación institucional. Participación referida a un proceso público y al más alto nivel, de cuya activación dependen las eventuales solicitudes –y su autorizaciones– por parte de las empresas, de reducir la jornada o de suspender temporalmente los contratos de trabajo. En otras medidas legales de flexibilidad no existe un proceso público exterior a la dinámica empresarial y previo a la solicitud de medidas por parte de la empresa; aunque sí puede señalarse la necesaria constatación por parte de la autoridad laboral de la situación de fuerza mayor (si bien en tiempo posterior a la solicitud empresarial de reducción de jornada, de suspensión o de extinción de contratos, ex arts. 47.5, 47.6 y 51.7 ET)¹¹.

En sinopsis, una vez activado el Mecanismo RED¹² por el Consejo de ministros, la autoridad laboral dará luz verde si la empresa ha desarrollado un periodo de consultas y si hay concurrencia de causas, en definitiva, todo ello deberá de realizarse de forma justificada. “Las personas trabajadoras afectadas por un Mecanismo RED percibirán el 70% de la base reguladora durante todo el periodo (hasta un máximo del 225% del IPREM) y tendrán la consideración de colectivo prioritario para el acceso a las iniciativas de formación del sistema de formación profesional para el empleo”¹³.

10. Rescatado de: <https://revista.seg-social.es/-/desarrollo-mecanismo-red>

11. Véase. Márquez Prieto. A, Ob. Cit, p.207

12. Previa información a las organizaciones más representativas, a propuesta de Asuntos Económicos y Transformación Digital; Trabajo y Economía Social e Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; que se encarga dar luz verde, pero no de dilucidar si las empresas, de manera individual, se pueden acoger.

13. Rescatado de: <https://revista.seg-social.es/-/desarrollo-mecanismo-red>

IV. NOTAS RELATIVAS AL ART.47 BIS Y SU DESARROLLO REGLAMENTARIO

El mecanismo RED como medida de protección temporal, implica el desarrollo normativo del artículo 47 bis del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, y consolida así su carácter estructural, sucediendo a los expedientes de regulación temporal de empleo conocidos como ERTE, que demostraron su efectividad en pandemia, cuando supusieron una auténtica garantía de estabilidad para más de medio millón de empresas llegando a proteger a más de 3,6 millones de personas trabajadoras¹⁴. Esta herramienta estabilizadora se encuentra regulada en el artículo 47bis del Estatuto de los Trabajadores, y se inspira en los expedientes ERTE de la citada crisis sanitaria por COVID , apoyados en una decisión gubernativa previa a los mismos que significó la constatación ex ante de la situación de fuerza mayor (factum principis): el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del Estado de Alarma (como quedó corroborado por el artículo 22.1 del Real Decreto-ley 8/2020, primera de las normas referidas a los ERTEs de la pandemia) .

Así, el mencionado artículo 47bis actual atribuye una participación muy importante y directa a los agentes sociales en cuanto a la activación del Mecanismo RED, a pesar de que la decisión está atribuida en exclusiva al Consejo de ministros. No obstante, y a tenor de lo expresado en este artículo, (que no apura la regulación de sus aspectos materiales y procedimentales), se ha visto complementado por un desarrollo reglamentario de los mismos, que hagan viable el funcionamiento eficaz de esta herramienta flexibilizadora. El resultado de ello fue el Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, por el que se desarrolla el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo que ofreció un procedimiento para que las empresas pudiesen aplicar las citadas medidas de suspensión de contratos (o en los mejores casos reducción de jornada), las competencias sobre su gestión, la gobernanza del mecanismo y sus garantías, es decir, la perseguida protección de las plantillas, formación laboral, beneficios en la cotización a la Seguridad Social, así como un férreo compromiso de mantenimiento del empleo y límites en materia de horas extraordinarias, contrataciones y externalizaciones.

Asimismo, se desarrollaron las previsiones en la D.A. 41.ª de la LGSS, relativa a medidas de protección social de las personas trabajadoras afectadas por la aplicación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, regulado en el artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Este Reglamento conlleva una serie de novedades que se reflejan en cada uno de sus capítulos:

1. Dentro del capítulo I, se desarrolla el funcionamiento general del fondo RED, indicando en su art. 1 su objeto, en su art. 2 modalidades y activación del Mecanismo , en su art 3 medidas aplicables, así como su artículo 4 que configura

14. Rescatado de: <https://elderecho.com/regulacion-del-mecanismo-red>

la comisión tripartita que ha de servir de instrumento participativo de seguimiento del funcionamiento del Mecanismo sectorial¹⁵.

2. El capítulo II reglamenta todas aquellas gestiones que de manera minuciosa deben las realizar las empresas que deseen acogerse a un Mecanismo que se encuentre activo. Es por ello por lo que, el citado Real Decreto y de manera innovadora y sin precedente cuenta con la regulación de normas sobre la iniciación, desarrollo, requisitos del periodo de consultas, instrucción y finalización. También de manera significativa se añade el contenido mínimo y condiciones esenciales del acuerdo y las actuaciones de la autoridad laboral. Otro carácter significativo de este reglamento es su flexibilidad pues también se concede la posibilidad de otorgar una prórroga a la vigencia de las medidas. En la modalidad sectorial, también se detallan los distintos trámites. Igualmente, se desarrolla la finalización sin acuerdo del período de consultas, así como la posibilidad de interponer recursos administrativos y acciones ante la jurisdicción social.

De forma detallada son regulados aspectos como “la iniciación del procedimiento, de manera que se contemplan, en los arts. 5 y 6, la comunicación empresarial de inicio y la necesaria constitución de una comisión negociadora en el centro o centros de trabajo afectados, integrada por la representación de la empresa y por una comisión representativa de las personas trabajadoras. Dentro de esta comisión negociadora se desarrollará el periodo de consultas, cuya apertura se regula igualmente en el art. 6. El art. 7 regula la solicitud a la autoridad laboral de la autorización para la aplicación de medidas en el ámbito del Mecanismo RED, simultánea a la citada apertura, y el art. 8 contiene los requisitos del periodo de consultas y la finalización sin acuerdo”¹⁶. De igual manera, se recogen en su art.14 el contenido mínimo y las condiciones esenciales de la comunicación empresarial y en el art. 15 las actuaciones de la autoridad laboral. En este caso, la autoridad laboral dictará resolución estimando o desestimando la solicitud empresarial. En cuanto a aspectos como la instrucción del procedimiento, se regulan en el art.9 las actuaciones oportunas que se deben llevar a cabo por parte tanto de la autoridad laboral competente como de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art.10). Particularmente, esta última evacuará un informe en el que deberá pronunciarse sobre la concurrencia de los requisitos correspondientes.

En cuanto a la finalización del procedimiento, es destacable que el precepto del art.11 el cual establece el contenido mínimo y las condiciones esenciales del acuerdo, mientras que el art.12 regula las actuaciones de la autoridad laboral en caso de acuerdo tras el periodo de consultas. Es de importancia

15. Rescatado de: <https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/18176-real-decreto-608-2023:-asi-funciona-el-mecanismo-red-de-flexibilidad-y-estabilizacion-del-empleo/>

16. Rescatado de: <https://www.iberley.es/noticias/se-desarrolla-reglamentariamente-mecanismo-red-flexibilidad-y-estabilizacion-empleo-32650>. Fecha de consulta 17/10/2024

reseñar que cuando el período de consultas concluya con acuerdo entre las partes, la autoridad laboral procederá a autorizar la aplicación del mecanismo tal como se detalló en segundo epígrafe de este artículo. Por último, el art.13 establece normas específicas para proceder a la prórroga de la vigencia de las medidas.

Relativo a la modalidad sectorial: “La empresa habrá presentado una propuesta de plan de recualificación en la comunicación inicial (art.6), cuyo contenido deberá ser concretado en el acuerdo (art.11) o en la comunicación empresarial de finalización (art.14)”. Como nota singular es reseñable que el contenido de este plan deberá ser coherente con la realidad empresarial de la mercantil solicitante, siendo este materializable en diversas actividades de carácter formativas teórico prácticas, algo que en plena industria 4.0 permitan al trabajador desarrollar nuevas habilidades e incluso ampliar competencias y conocimientos que posibiliten la tan ansiada estabilidad del empleo. En todo caso, el contenido de este plan se ajustará a la finalidad perseguida por el propio Mecanismo RED sectorial, la recualificación y procesos de transición profesional de las personas trabajadoras.

3. El capítulo III trae como novedad en su art.18 algo propio de un sistema democrático garantista como es el de nuestro país y son precisamente esas garantías asociadas al Mecanismo, relativas a la protección de las personas trabajadoras, detallando en su art 19 los beneficios en la cotización de las empresas, las acciones formativas en su art 20, y el compromiso del mantenimiento del empleo a que se vinculan las exenciones en la cotización, art. 21. Adicionalmente, en su art 22 se acompaña de la previsión de una serie de límites en materia de horas extraordinarias, contrataciones y externalizaciones, así como en su art. 23 la regulación del acceso a los datos relativos a las reducciones de jornada y suspensiones de contrato autorizadas en el ámbito del Mecanismo RED por la Tesorería General de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal, el Instituto Social de la Marina y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
4. Por último, el capítulo IV establece el régimen jurídico y de funcionamiento del Fondo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, F.C.P.J.

El Real Decreto 608/2023 también introduce modificaciones en el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada, para alinearlos con los cambios del artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores, tras las reformas del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre. Estas modificaciones afectan a los artículos 10, 16, 21 y 33 del reglamento, e incluyen la incorporación de un nuevo título IV, que establece garantías y requisitos para los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTEs).

La Disposición Final 1ª del Real Decreto 608/2023 introduce una modificación al artículo 22 del Real Decreto 625/1985, que regula la prestación por desempleo conforme a la Ley 31/1984, de Protección por Desempleo. Esta actualización responde a

la necesidad de adaptar las disposiciones reglamentarias en relación con los recientes cambios en la normativa laboral y de seguridad social, en particular las reformas introducidas por el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo y el Fondo RED. De entre los objetivos básicos que ha tenido la Modificación del citado Artículo 22 cabe destacar:

La adaptación a la nueva redacción del Artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores, LA concesión de homogeneidad a los Procedimientos de Tramitación y Pago, y finalmente, la generación de compatibilidad con la Prestación Social de la Disposición Adicional 41ª de la Ley General de la Seguridad Social. En definitiva, esta actualización facilita el acceso de los trabajadores a las prestaciones por desempleo en situaciones de ajuste temporal y asegura una mejor respuesta de la administración laboral a las situaciones de crisis económica o de transformación sectorial, con el objetivo de mantener la estabilidad laboral y proporcionar un sistema de protección eficaz para los trabajadores en tiempos de vulnerabilidad económica.

V. LAS PREVISIONES DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

A. Posibilidad de solicitar la convocatoria de la comisión tripartita del mecanismo red

La Comisión Tripartita del Mecanismo RED es un órgano de consulta y seguimiento en el que participan el Gobierno, los representantes de los trabajadores y los representantes de las organizaciones empresariales. Su función es evaluar y asesorar sobre la activación y aplicación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo en situaciones de crisis cíclica o sectorial. La convocatoria de esta comisión puede solicitarse en diversas situaciones, y su objetivo es garantizar la transparencia, efectividad y coherencia en la aplicación del Mecanismo RED. Los principales actores involucrados, es decir, el Gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresariales, tienen derecho a solicitar la convocatoria de la comisión cuando consideren necesario revisar la situación de un sector o de la economía en general. En este sentido el art. 4.4 del Real Decreto 608/2023, señala que la misma se reunirá, o bien por convocatoria del Ministerio de Trabajo y Economía Social, o bien porque “lo soliciten conjuntamente las organizaciones empresariales y sindicales” (añadiendo el requisito de actuar conjuntamente, cuando del texto legal parece desprenderse la posibilidad de que las organizaciones sindicales o patronales puedan plantear la solicitud de forma separada); el mismo precepto reglamentario simplifica el trámite de la solicitud, al indicar que se habrá de dirigir a la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social (en lugar de a los tres ministerios a los que se refiere el art. 47bis.2 ET).

Llegados a este punto, es destacable realizar una mención de las funciones de la Comisión Tripartita en la Solicitud de Mecanismo RED:

- a) Es la evaluadora de la Activación del Mecanismo RED, reuniéndose para analizar si se cumplen las condiciones económicas o sectoriales que justifiquen la activación del Mecanismo RED. Esto incluye evaluar indicadores económicos y el impacto en el empleo.
- b) Asesora en la Concesión de Beneficios la cual informa sobre los beneficios a otorgar, como reducciones en cotizaciones sociales y apoyo a la formación. La comisión asegura que estos beneficios se otorguen de manera justa y equitativa y que se ajusten a los objetivos de estabilización del empleo.
- c) Realiza actividades de seguimiento y supervisión de la aplicación del Mecanismo, en esta línea la comisión supervisa la aplicación del Mecanismo RED una vez activado, garantizando que se respeten los compromisos adquiridos por las empresas y se cumplan los requisitos, como el mantenimiento del empleo y la formación de los trabajadores.
- d) En supuestos de crisis o transformación prolongada, la comisión también puede reunirse para reevaluar la necesidad de extender, modificar o finalizar el Mecanismo RED en sectores o regiones afectadas.

En definitiva, la Comisión Tripartita es, por tanto, un órgano clave para asegurar que el Mecanismo RED funcione como una herramienta de ajuste justo y controlado, que beneficie tanto a las empresas como a los trabajadores y permita un enfoque equilibrado y consensuado en situaciones de dificultad económica.

B. Necesidad de ser informadas con carácter previo a la elevación al consejo de ministros de la solicitud de activación del mecanismo RED

El derecho a la información para los representantes de los trabajadores y de las organizaciones empresariales sobre la activación del Mecanismo está claramente reforzado tanto en el artículo 47 bis del Estatuto de los Trabajadores como en el Real Decreto 608/2023. Este derecho no solo es considerado “imprescindible” en el marco de la ley, sino que se especifica que debe respetarse “en todo caso” (tercer párrafo del artículo 47 bis.2 del ET), subrayando la transparencia y el acceso a la información en relación con las decisiones de activación del Mecanismo RED.

Dentro del marco de Refuerzos a la Obligación de Información, el Real Decreto 608/2023 marca como objetivo que la información sobre la activación del Mecanismo RED por parte del Gobierno sea proporcionada, reafirmando esta obligación y aclarando que no se ve afectada por las especificaciones del art.4 del propio decreto. Por su parte, el citado artículo establece la participación de los representantes de los trabajadores y de las organizaciones empresariales como vocales en la Comisión Tripartita del Mecanismo RED. Esta participación garantiza que, cuando la Comisión Tripartita considere necesario elevar una propuesta de activación del Mecanismo RED al Consejo de ministros, los representantes estarán informados y tendrán voz en el proceso de evaluación. Otra de las particularidades que ofrece el citado Reglamento

es la de ofrecer un blindaje del derecho de información. Es observable que la combinación del artículo 47 bis del ET y el Real Decreto 608/2023 tiene el efecto de blindar el derecho a la información. Al contar con una representación en la Comisión Tripartita, los sindicatos y las organizaciones empresariales tienen asegurado el acceso a la información y la posibilidad de influir en el proceso de activación. Esta representación y acceso a la información son fundamentales para garantizar la transparencia y la participación activa en decisiones que impactan directamente en el empleo y en la flexibilidad de las empresas.

C. Participación de los agentes sociales en la Comisión Tripartita

La Comisión Tripartita del Mecanismo RED, aunque pudiera interpretarse de manera equivocada el considerarla como un órgano que coordina tres ministerios, ello no es cierto. Esta confusión puede surgir del párrafo segundo del artículo 47 bis.2 del Estatuto de los Trabajadores (ET), que menciona a tres ministerios junto a la Comisión Tripartita en una misma frase, lo cual podría inducir a error. Sin embargo, el artículo 4 del Real Decreto 608/2023, que regula la composición y funciones de la Comisión, aclara que solo están representados dos ministerios: el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y el Ministerio de Trabajo y Economía Social.

A la hora de tratar la composición Real de la Comisión Tripartita del Mecanismo RED encontramos:

- a) Una representación Ministerial formada por la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, adscrita al Ministerio de Trabajo y Economía Social, ostenta la presidencia de la Comisión Tripartita; y la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, ocupa la vicepresidencia.
- b) En segundo lugar, una participación de carácter Sindical y Empresarial donde se incluyen cuatro vocales designados a propuesta de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal, lo que refuerza el carácter tripartito en términos de representación administrativa, sindical y empresarial. Este modelo tripartito es una tradición en el ámbito laboral, tanto a nivel nacional como internacional, para asegurar la colaboración y equilibrio entre el Estado, los trabajadores y los empresarios. Dentro de la importancia que posee la Representación Sindical y Empresarial destaca la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en la Comisión Tripartita y la razón es que posee un peso fundamental en dos aspectos clave:
 1. La toma de una decisión sobre la Activación del Mecanismo RED, en este sentido, los representantes sindicales y empresariales intervienen directamente en el proceso de elevación de la propuesta de activación del Mecanismo RED al Consejo de ministros, garantizando que estas decisiones



reflejen una evaluación conjunta de la situación económica o sectorial y de sus posibles efectos sobre el empleo. Este rol es complementado por el derecho a recibir información detallada y constante sobre el proceso, lo cual permite una toma de decisiones más informada y consensuada.

2. Las funciones de seguimiento por parte de la participación sindical y empresarial, asegurando una supervisión continua de la aplicación del Mecanismo RED y la posibilidad de intervenir en ajustes o recomendaciones adicionales para su adecuado desarrollo.

En definitiva, el apelativo “tripartito” de la Comisión RED se debe a la colaboración entre administración, sindicatos y organizaciones empresariales, por ello esta participación de les permite desarrollar una larga misión, que va más allá de la activación del Mecanismo de Estabilización, pues el Real Decreto 608/2023 encomienda a la Comisión la tarea de “servir de instrumento participativo y de seguimiento del funcionamiento del Mecanismo RED sectorial” (art. 4.1), sumando a este cometido la ardua tarea de descubrir la existencia constatable de cuantos cambios surjan en determinados sectores productivos permanentes y que generen “necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional de las personas trabajadoras”. Ese análisis (en el seno de la Comisión Tripartita) es lo que puede dar pie, según el caso, a elevar la propuesta de activación del Mecanismo RED.

VI. CONSIDERACIONES A LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DEL REAL DECRETO-LEY 32/2021, DE 28 DE DICIEMBRE

61

Por último, el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, obedece a una reforma laboral acertada que afecta de forma significativa a la vida de miles de personas que se mueven en la temporalidad y precariedad del empleo. Y decimos esto porque el empleo es mucho más que un medio de vida para la persona que trabaja¹⁷, por supuesto, habrá que evaluar y modificar las carencias que pueda tener. Pero insistimos en que es una reforma laboral que mira al futuro porque apuesta por el diálogo social y el fortalecimiento de las relaciones. No se partió de cero: sino que se intentó mejorar lo existente¹⁸ aprovechando para introducir importantes cambios en la legislación laboral en España con el objetivo de reducir la temporalidad, fomentar la estabilidad en el empleo y mejorar las condiciones laborales

A tenor de lo expresado, es particularmente llamativa la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre la cual funciona como un instrumento garantista de transición profesional pues realiza una llamada al Gobierno y a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a una reunión transcurrido un año desde la primera activación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización

17. Monereo Pérez, J.L.: La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales. Murcia, Laborum, 2019.

18. Vid. Monereo Pérez, J.L y Ortega Lozano Ob.cit.p.,306



del Empleo (artículo 47 bis, en su modalidad sectorial), y una vez estudiadas las circunstancias en que se encuentren el empleo y el tejido productivo de los sectores afectados por el Mecanismo RED, se analiza la necesidad de adoptar medidas en el ámbito laboral o de la Seguridad Social tendentes a favorecer la transición profesional de las personas trabajadoras que se vean afectadas por el Mecanismo RED en el futuro.

Este mandato y de manera ejemplificativa se materializó en sectores como los de agencias de viajes¹⁹ un hecho que ya tuvo lugar el 31 de marzo de 2022²⁰, en el que se persiguieron esos dos objetivos:

1. Estudio de “las circunstancias en que se encuentren el empleo y el tejido productivo de los sectores afectados por el Mecanismo RED”
2. Realización de un análisis, en consecuencia, sobre la “necesidad de adoptar medidas en el ámbito laboral o de la Seguridad Social tendentes a favorecer la transición profesional de las personas trabajadoras que se vean afectadas por el Mecanismo RED en el futuro”.

En cualquier caso, esta previsión legal como señala Márquez Prieto²¹, se ha de remitir a la legitimación que los agentes sociales tienen atribuida constitucionalmente (arts. 7, 9, 23, 37, 129 y 131 C.E.), en la medida en que corresponde a un ámbito más general, nos permite volver la vista a las necesidades de transición ecológica y energética. “Lo cierto es que, aunque el Mecanismo RED puede ser activado en su modalidad sectorial para la recualificación y estabilización por razones de transición ecológica, su regulación legal y reglamentaria no contiene indicaciones que conecten con la Estrategia de Transición Justa (Componente 10 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia). A lo sumo podemos reparar en las fuentes posibles de financiación del Fondo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, que se mencionan en el artículo 26 del Real Decreto 608/2023; pues su apartado d) alude a los instrumentos de financiación de la Unión Europea²². La mención de tales Fondos un tanto ambigua suponen una posible referencia a los Fondos Next Generation²³ de la UE los cuales dan apoyo económico a los programas de transición justa vinculados a la reestructuración en pro de la eficiencia energética”.

19. Vid. Márquez Prieto A. “Autonomía colectiva y reestructuración sectorial en la transición ecológica”. En XL Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales 40 años de propuestas jurídicas sobre empleo, negociación colectiva y solución de conflictos laborales en Andalucía. Coord. por José Luis Monereo Pérez, 2024, ISBN 978-84-09-59984-4, pág.207.

20. Orden PCM/250/2022, de 31 de marzo, que publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se activa el Mecanismo RED para agencias de viaje.

21. Márquez Prieto. A. Ob.cit., p.208

22. Véase. Miñarro Yanini, M., “Las pretendidas “transiciones gemelas” ecológica y digital: en particular su impacto en el empleo y los procedimientos de adaptación», Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social, nº 156, 2023, p. 92.

23. Los Fondos Next Generation EU son un instrumento de recuperación económica impulsado por la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a afrontar las consecuencias económicas y sociales de la pandemia de COVID-19. Con un presupuesto de 750.000 millones de euros, el fondo se dirige principalmente a financiar proyectos de transformación digital, transición ecológica, cohesión social y territorial, y la mejora de la competitividad, contribuyendo así a la reconstrucción de una economía más resiliente y sostenible en Europa.

VI. CONCLUSIONES

- El Mecanismo RED gracias a la ayuda Europea, puede ser un primer paso importante hacia una transición ecológica planificada y equitativa. Su potencial reside en ser un instrumento flexible y adaptado a los cambios en el mercado laboral y la economía y funciona como una herramienta preventiva que puede ayudar a anticiparse a crisis futuras mediante políticas activas de reconversión. Estas políticas de reconversión no solo buscan minimizar el impacto de la transición ecológica, sino también impulsar nuevas oportunidades laborales y asegurar que las comunidades locales puedan seguir siendo económicamente viables.
- Al permitir estrategias que inciden en la reducción de jornada y suspensión de contratos de trabajo, ofreciendo a las empresas la posibilidad de ajustar su fuerza laboral de manera temporal y flexible, es importante que estas medidas se implementen de manera equitativa y con salvaguardias adecuadas para proteger los derechos de los trabajadores afectados
- Con el apoyo de la Unión, se hace necesario que el Mecanismo RED vaya acompañado de un marco integral de medidas, inversiones y planificación, especialmente en el ámbito de los convenios de transición justa. Es necesario que, al margen de los efectos que pueda tener el cambio climático sobre determinados sectores y territorios, haya una regulación más completa y detallada que permita una adaptación eficaz a las nuevas condiciones laborales y económicas.
- El desarrollo normativo del Mecanismo RED debe estructurarse de forma que permita una transición laboral y socialmente sostenible que anticipe los desafíos y transforme la crisis en una oportunidad de modernización y crecimiento inclusivo.

Bibliografía

- Cano Galán Y. "El Mecanismo RED". *Revista de Derecho Laboral vLex. Monográfico: Reforma Laboral 2022*. N°5 Marzo 2022, p.91
- Cavas Martínez, F.: "El refuerzo de los ERTE como garantía de estabilidad del empleo en la nueva Reforma Laboral 2021", en *NET21*, núm. 8, 2022.
- Cortés Álvarez, Juan Carlos (2024). "Capítulo III. La rama de desempleo de los sistemas de seguridad social y el pilar europeo de derechos sociales: otro reto pendiente". En AAVV. (Dir. Isabel Villar Cañada-Cristóbal Molina Navarrete). *Pilar europeo de Derechos Sociales y progreso jurídico de la Unión y de España: logros y asignaturas pendientes*. Editorial Bomarzo, Albacete, pp. 65-90.
- Cruz Villalón, J. J. "El Sistema RED de regulación temporal de empleo". Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (Rescatado de <https://elderecho.com/regulacion-del-mecanismo-red>)
- Márquez Prieto A. "Autonomía colectiva y reestructuración sectorial en la transición ecológica". En *XL Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales 40 años de propuestas jurídicas sobre empleo, negociación colectiva y solución de conflictos laborales en Andalucía*. Coord. por José Luis Monereo Pérez, 2024, ISBN 978-84-09-59984-4, pág.207.



- Martínez Mateo C.J. "El trabajador migrante ante los mercados laborales de España y Europa en la precrisis del covid-19". *Revista de derecho migratorio y extranjería*, ISSN 1695-3509, nº. 54, 2020, págs. 40.
- Monereo Pérez J.L y Ortega Lozano P.G. "Mecanismo red de flexibilidad interna y garantía de estabilización del empleo (Artículo 47 bis del estatuto de los trabajadores y disposiciones concordantes)". *Temas Laborales* núm.161/2022. págs. 305-334.
- Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*. Murcia, Laborum, 2019.
- Miñarro Yanini, M., "Las pretendidas "transiciones gemelas" ecológica y digital: en particular su impacto en el empleo y los procedimientos de adaptación», *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 156, 2023, p. 92.



A vueltas con el concepto de vulnerabilidad socio-laboral en las estrategias de transición justa. Estudio desde la perspectiva internacional, comunitaria y nacional*

BACK TO THE CONCEPT OF SOCIO-LABOUR VULNERABILITY IN JUST TRANSITION STRATEGIES. STUDY FROM THE INTERNATIONAL, COMMUNITY AND NATIONAL PERSPECTIVE

María Salas Porras

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

mariasalas@uma.es  0000-0002-1146-6880

Recibido: 11.10.2024 | Aceptado: 20.10.2024

RESUMEN

La vulnerabilidad socio-laboral es la clave de bóveda sobre la que se asientan los instrumentos internacionales que orientan la transición desde un paradigma productivo despreocupado por el medio ambiente hacia otro en el que se le coloca en el centro. De ahí la trascendencia de reflexionar acerca de su posible mensurabilidad e identificar cuáles habría de ser los elementos de medición sobre los que pudiera asentarse. Descender al nivel nacional de tales instrumentos nos permite comprobar si el Estado español hubiera implementado y en qué modo el “test de vulnerabilidad socio-laboral” como mecanismo para garantizar un proceso de descarbonización justo.

ABSTRACT

Socio-labour vulnerability is the keystone on which the international instruments are based that guide the transition from a productive paradigm that is unconcerned about the environment to another in which it is placed at the centre. Hence the importance of reflecting on its possible measurability and identifying what the measurement elements on which it could be based should be. Going down to the national level of such instruments allows us to verify whether and in what way the Spanish State had implemented the “vulnerability test” as a mechanism to guarantee a fair decarbonization process.

PALABRAS CLAVE

Test de vulnerabilidad
Concepto mensurable
Derechos de los trabajadores
Trabajo decente
Protección social
Diálogo social
Sostenibilidad empresarial
Descarbonización
Transición justa

KEYWORDS

Vulnerability test
Measurable concept
Worker´s rights
Decent work
Social protection
Social dialogue
Entrepreneur sustainability
Decarbonisation
Fair energy transition

* Este estudio ha sido desarrollado y sostenido económicamente a través del Proyecto de Investigación PID2021-124031NB-C44 “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital”, correspondiente a la convocatoria del Ministerio de Ciencia e Innovación, Proyectos de Generación del Conocimiento 2021.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA VULNERABILIDAD SOCIO-LABORAL COMO ELEMENTO MENSURABLE EN LOS PROCESOS DE DESCARBONIZACIÓN
 - A. Aportaciones desde la OIT para su construcción
 - B. LA LEY EUROPEA DEL CLIMA. NUEVOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DE LA VULNERABILIDAD COMO BAREMO
- III. EL TRATAMIENTO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA VULNERABILIDAD SOCIO-LABORAL EN EL PROCESO ESPAÑOL DE DESCARBONIZACIÓN
 - A. La vulnerabilidad como criterio guía de la Estrategia española
 - B. La respuesta de los convenios de transición justa
 - C. Otras acciones estatales y autonómicas
 1. *El deber de información del empresario sobre cuestiones medioambientales*
 2. *Valoración y paliativos de la vulnerabilidad en el sector de la minería*
 3. *El abandono del sector de la energía térmica, la nuclear y las cementeras*
 4. *La contribución autonómica a la transición Energética Justa*
- IV. CONCLUSIONES
Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

El proyecto de investigación en que participamos, rubricado “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital”, ofrece un adecuado caldo de cultivo para revisar las diferentes formulaciones estratégicas que buscan pautar el cambio de paradigma productivo – desde uno desentendido a otro preocupado por el medioambiente–. Siendo uno de los resultados de tal observación la identificación de la vulnerabilidad como piedra de toque y convergencia de tales instrumentos, a pesar de sus dispares procedencias y naturalezas jurídicas.

Este hallazgo, por sencillo que fuere, no solo requería que se realizase, sino que justificaría la necesidad a la que responde este estudio, esto es, identificar la relevancia de su presencia en aquellas estrategias y, reflexionar acerca de su definición y configuración como concepto mensurable, sin descuidar la posible identificación de variables o elementos de medición que lo integren.

De ahí que el trabajo que ahora se introduce se haya construido con base en dos grandes apartados. El primero, destinado a subrayar y resaltar tanto la presencia de la vulnerabilidad como concepto medible en las fórmulas referidas, como los indicadores que lo configuran. El segundo se aboca a monitorizar su implementación –si es que existiere– en las concretas herramientas españolas destinadas a guiar una descarbonización que, declaradamente, se quiere justa también para la esfera socio-laboral. Las conclusiones principales que se coligen de estas líneas conforman el apartado de cierre.

II. LA VULNERABILIDAD SOCIO-LABORAL COMO ELEMENTO MENSURABLE EN LOS PROCESOS DESCARBONIZACIÓN

La preocupación de la sociedad por el cambio climático y la transición energética no es algo reciente, sino que hunde sus raíces en, al menos, tres décadas atrás. Y ejemplo de ello son el Protocolo de Montreal¹, la creación del Grupo Intergubernamental de Expertos del Cambio Climático², la celebración de la popularmente conocida como “Cumbre de la Tierra”³ –cuyo resultado más trascendente ha sido el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático–, el Protocolo de Kioto⁴, la fijación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵, los acuerdos de Copenhague⁶, Cancún⁷, y París⁸, los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁹, y los acuerdos sectoriales de la aviación¹⁰ y marítimo¹¹.

1. Entró en vigor en 1989 y su objetivo era proteger la capa de ozono mediante la actuación conjunta y global de los países del mundo. Este acuerdo ambiental internacional fue ratificado a nivel universal. España ratifica el Protocolo a través del instrumento publicado en el BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1989. Este Protocolo ha sido prorrogado a través de la Enmienda de Kigali firmada en 2016 y cuya entrada en vigor se ha producido en 2019.

2. España también tiene expertos en este Grupo Intergubernamental, creado en 1988 para realizar evaluaciones sobre los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático. La composición del Grupo puede conocerse a través de la web <https://www.ipcc.ch/bureau/>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

3. Fue la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Se celebró en 1992 y de ella parte la Convención Marco por el Cambio Climático.

4. A través suya, en 1997, se comprometieron los países industrializados a limitar y reducir las emisiones de gases efecto invernadero. España ratifica este Protocolo a partir del instrumento publicado en el BOE núm. 33, de 8 de febrero de 2005. La Enmienda de Doha (firmada en 2012) estaba prevista como prórroga del Protocolo de Kioto, estableciendo un nuevo período de reducción de emisiones desde 2013 hasta 2020, sin embargo, la falta de países adherentes ha provocado que su entrada en vigor no se haya producido hasta 2021.

5. Ocho eran los propósitos incluidos en estos Objetivos fijados en el año 2000 y cuyo alcance estaba previsto se lograra en 2015. España, como el resto de los países miembros de la ONU adopta esta Declaración emitida en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York.

6. Este se adoptó en la conferencia anual que sobre el cambio climático celebra la ONU. El objetivo de esta conferencia, celebrada en 2009, fue lograr un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante, una meta que fue sustituida por un texto no vinculante, sin objetivos o plazos.

7. Estos acuerdos sí lograron materializar unas expectativas también ambiciosas. Se celebraron en 2010 y los resultados fueron el reconocimiento del calentamiento global –en como mínimo, 2°C–, la creación del mecanismo REDD+ y la subida anual de ayudas financieras destinadas a la lucha contra el cambio climático.

8. Adoptado en 2015, este establece un marco global para evitar un cambio climático peligroso, de ahí que la vinculación se pida tanto a países desarrollados como en vías de hacerlo. España ratifica este acuerdo a través del instrumento publicado en el BOE núm. 28, de 2 de febrero de 2017.

9. Estos se adoptaron en 2015 por todos los países miembros de Naciones Unidas. De entre los ODS, el número trece es el que hace mención expresa al clima. España crea en 2017 el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030 y afronta así el plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. El desarrollo de este plan puede seguirse a través de la web <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/plan-accion-implementacion-a2030.pdf>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

10. La Organización de Aviación Civil Internacional logró en 2016 un acuerdo conjunto entre gobiernos, industria y sociedad civil para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de este concreto sector que no había sido incluido en el Acuerdo de París. España ha celebrado el Convenio con la Asociación de Líneas Aéreas para el estudio del impacto ambiental de la aviación en España, el cual ha sido publicado a través de la Resolución de 24 de junio de 2022, publicada en el BOE núm. 177, de 25 de julio de 2022.

11. Los Estados miembros de la Organización Marítima Internacional han adoptado una estrategia para reducir las emisiones de carbono en el transporte marítimo por haber quedado también excluido este sector –como sucedía de forma paralela con el de aviación– del Acuerdo de París. España es miembro de esta organización desde 2001 y actualmente preside su Consejo hasta el año 2025.



De entre esta caterva de instrumentos, a los efectos que interesan a nuestro estudio, resulta preciso detenernos, siquiera brevemente, en la Cumbre de la Tierra. Su finalidad, por obvia que hoy nos parezca, fue clave en aquellos años.

En efecto, el encuentro –que tuvo como resultado el precitado Convenio Marco– sirvió para reconocer la existencia de un problema –el cambio climático– cuya percepción estaba lejos de ser pacíficamente aceptada por los Estados miembros. La inexistencia de suficientes pruebas científicas –a pesar de que el Grupo Intergubernamental de Expertos ya había comenzado a actuar– sumada a los intereses económicos –desinteresados por la descarbonización y el efecto invernadero– suponían un importante obstáculo que se salvó en aquella Convención, en la que los países desarrollados asumieron el liderazgo para “estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero”¹². Para ello se acordó aprobar una serie de apoyos financieros y subvenciones que permitieran adoptar medidas sobre el cambio climático, los cuales todavía hoy en día son gestionados a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial¹³.

El Convenio Marco supuso, por tanto, un relevante punto de partida sobre el que pivotarían las posteriores Conferencias de las Partes¹⁴, de entre las que destacamos la COP21¹⁵ por ser esta en cuyo preámbulo se importa la idea de la transición justa que originariamente había sido abordada, en 2012, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible¹⁶. Tanto en esta ocasión como en aquella, la exigencia de justicia en el proceso de descarbonización se asienta en el principio de la equidad en el reparto de riqueza y riesgos, puntos nucleares estos que, sin embargo, no son nuevos.

En efecto, esta preocupación por la redistribución entre los miembros de la sociedad –y no solo entre los trabajadores– de las cargas que entraña cualquier cambio en el paradigma productivo, desde antaño viene siendo la estrategia clave para solventar la problemática asociada a todo cambio. En esta línea se circunscriben, por ejemplo, las medidas que, en la década de los noventa del siglo pasado¹⁷ se adoptaron por el Gobierno de los Estados Unidos cuando su sociedad tuvo que enfrentarse a la necesidad de acomodar la sostenibilidad medioambiental con la productiva y la socio-laboral.

12. Son estos los exactos términos que emplea la transcripción que puede encontrarse en la página web de Naciones Unidas de la Convención Marco, accesible a través de la web <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

13. Para más información al respecto, se recomienda consultar la web <https://www.ifad.org/es/gef>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

14. La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano supremo de toma de decisiones de la Convención de Naciones Unidas, de forma que todos los Estados parte en la Convención están representados en la COP. En Polonia, en el año 2008, se produjo la primera reunión de este órgano que, desde entonces se ha mantenido celebrando reuniones anuales. Para el año 2023, la reunión ha tenido lugar en Dubai. El texto íntegro de cada encuentro está disponible a través de la web <https://unfccc.int/es/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

15. Celebrada en París en 2015.

16. “El Futuro que Queremos” lleva por título el documento final de aquella Conferencia –popularmente conocida como Río+20–, cuyo texto es accesible a través de la web <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

17. Anthony Mazzocchi: “Por qué necesitamos una transición justa para evitar el conflicto entre medio ambiente y empleo”. En *Trabajar sin destruir. Trabajadores, sindicatos y ecologismo*. Editado por Jorge Riechmann y Francisco Fernández Buey, 345-354. Ediciones HOAC: Madrid, 1998.

En aquellos entonces se puso ya de manifiesto la importancia de una actuación conjunta y global –en sentido de mundial– que permitiera contrarrestar el carácter inasible –jurídicamente hablando– de las multinacionales que campaban buscando paraísos –sociales y económicos– que explotar. La imposibilidad, por prematura, de reacciones adecuadas a nivel mundial ponía a estos interlocutores a buscar estrategias de choque frente a la descarbonización, la deslocalización productiva y la sostenibilidad de los puestos de trabajo, siendo una de las propuestas la transición justa. Esta, que había sido adoptada por causa del regreso de miles de soldados desocupados y desprovistos de protección social, se quería aplicar a las nuevas demandas del mercado económico y productivo porque su implementación había sido objeto de prueba exitosa, además.

A este respecto, se hace menester referir siquiera cómo se estructuraba aquella primera idea de transición justa cuyo objetivo era paralelo al que se persigue tres lustros más tarde, esto es, armonizar la sostenibilidad productiva, la medioambiental y la socio-laboral. Tres eran, entonces, los pilares sobre los que sostenía la transición justa y aludían a la existencia de mecanismos de acompañamiento o sostenimiento económico de los trabajadores afectados por la transición ecológica –actual descarbonización– hasta que encontrasen un empleo que los sustentase; mecanismos de apoyo para la formación y reciclaje profesional –con una duración máxima de cuatro años– y con acceso a estudios de todos los niveles posibles –formación profesional, educación universitaria, etc.–; y, finalmente, mecanismos o ayudas para permitir el traslado de los trabajadores que pierden su puesto de trabajo, pero encuentran otro lejos o en un lugar distinto de su residencia habitual.

La idea base que apuntalaba esta reivindicación era un principio que aún hoy día, puede –debe– ser esgrimido, esto es, la equidad en el reparto de riqueza y de riesgos sociales. Si la sociedad desea la transición hacia economías más ecológicas, el coste y los riesgos sociales que genere esta transformación no pueden ser pagados y asumidos exclusivamente por quienes prestan servicios en los sectores afectados, sino por la sociedad en su conjunto; también, por tanto, empleadores y contribuyentes. De ahí que la transición justa consista en diseñar, por parte de los Poderes Públicos y a través del diálogo interinstitucional y social, tanto la estrategia de transformación productiva, como los mecanismos de sostenimiento económico que habrán de acompañar a los trabajadores y sus familias en todo el proceso.

En la medida en que el objetivo de aquellos días resulta aplicable también en la actualidad y para nuestra estrategia de descarbonización, con la justificación de haber obtenido ya unos resultados positivos, podemos presentarla no solo como propuesta válida, sino también reivindicable ante instancias internacionales, europeas y nacionales. De ahí que en los apartados que siguen se estudien las orientaciones presentadas por estos niveles y se valore su proximidad o no a la que ya ha sido una estrategia exitosa.

Aquella actuación estadounidense fácilmente se la puede hacer converger con la que más recientemente alienta la ONU, puesto que la define como “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". De esta forma se subraya que, priorizando la protección de las personas y sus empleos, los países habrían de poner en marcha medidas concretas para paliar los efectos que en determinados territorios y sectores de producción pudiera producir la transición energética. Cada país, por tanto, atendiendo a su propia idiosincrasia, habría de detectar los sectores productivos y poblacionales más afectados por la descarbonización y, conforme a esta información, elaborar estrategias que garantizaran un adecuado nivel de equilibrio entre todos los sectores de la sociedad el reparto de cargas, riesgos y ventajas derivadas del necesario cambio energético.

Las reverberaciones de esta incansable actividad por parte de Naciones Unidas pronto han encontrado eco también en la Organización Internacional del Trabajo que, en lo que a la transición justa se refiere, emite el Informe "Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono"¹⁸. En él se presenta la transición justa como un conjunto de políticas que, sin dejar de suponer innovaciones tecnológicas, modificaciones en las aproximaciones y estrategias empresariales, deben ser producto del diálogo social¹⁹. La evocación, pues, a la participación de los agentes sociales y los Gobiernos resulta clave, a juicio de la OIT, para poder materializar la justicia en la transición energética. No se desconoce –igual que se hacía allá por la década de los años 90 en Norteamérica– que la transición implica la generación de nuevos puestos de trabajo, pero también la pérdida de otros, la puesta en peligro de la supervivencia económica de familias, el hundimiento de sectores de producción y el desequilibrio social. De ahí que resulte esencial, en primer lugar, detectar y valorar aquellos sectores productivos y sociales que resulten más vulnerables a la transición.

Llegados a este punto interesa sobremanera destacar que el concepto de vulnerabilidad en este contexto de la transición energética en ningún caso ha sido abordado sea por la ONU o por la OIT –como tampoco lo fuera en Estados Unidos–, de manera que no disponemos, a nivel internacional y tampoco desde la perspectiva del derecho comparado, de una definición o concreción conceptual de cómo habría de calibrarse la precitada vulnerabilidad. Lo cual resulta cuanto menos reseñable si la justicia en la transición ha de servir para corregir o salvar aquellas situaciones calificadas como vulnerables.

Precisamente porque queremos destacar su ausencia hemos intencionadamente incluido esa idea en el título que rubrica este estudio. Y es que entendemos pernicioso para una exitosa materialización de la transición justa, el que no se haya abordado de forma general y desde instancias internacionales la idea de vulnerabilidad. El que se hubiera incluido en un informe –por tanto, sin efecto vinculante alguno– habría resuelto cualquier problema competencial en la materia y, simultáneamente, habría contribuido a disponer de una escala comparable. La propuesta que planteamos no repugna a lo que es una intervención por parte de organismos internacionales –concretamente

18. El texto está disponible a través de la web <https://www.ilo.org/es/publications/empleos-verdes-hacia-el-trabajo-decente-en-un-mundo-sostenible-y-con-bajas>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

19. Expresamente así se menciona en la página 277 del citado informe.

de Naciones Unidas– en el espectro internacional ante supuestos o situaciones de vulnerabilidad. En este sentido, algún sector doctrinal²⁰ ha argumentado que la aproximación que actualmente se hace a la idea de vulnerabilidad no es todo lo completa que debiera y presenta como alternativa más adecuada el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos, utilizado por la ONU para materializar su Programa de Desarrollo. Este Índice integra aspectos esenciales de los contemplados en los ODS –tales como acabar con la pobreza extrema, luchar contra la desigualdad y la injusticia y combatir el cambio climático– y ha sido empleado, entre otras cuestiones, para realizar el seguimiento de los indicadores de desarrollo humano a nivel nacional. Cuestión esta que podría considerarse basilar a los efectos que aquí nos ocupan.

Así bosquejado el contexto –de carencias– en que trabajamos, los siguientes apartados afrontan el desafío de rastrear el concepto de vulnerabilidad entre los documentos jurídico-políticos que, relacionados con la transición justa, emiten tanto la OIT como la Unión Europea, las principales organizaciones de sujetos de derecho internacional por excelencia a las que pertenece nuestro país.

A. Aportaciones desde la OIT para su construcción

A pesar del silencio que, como indicamos, guarda la OIT al respecto de qué deba entenderse por vulnerabilidad, lo cierto es que algunas pistas relativamente claras pueden seguirse para concretar mínimamente siquiera este concepto.

Y, en este sentido, podríamos argumentar que, tal vez, resulten de utilidad, para construir ese concepto de vulnerabilidad desde la perspectiva socio-laboral, los cinco pilares sobre los que, según la OIT, debiera asentarse toda transición energética que se quiera justa; a saber, los derechos de los trabajadores, el trabajo decente, la protección social, el diálogo social y la sostenibilidad empresarial.

Su diseño procede del año 2015, cuando se publican los resultados de la reunión tripartita de expertos sobre desarrollo sostenible²¹, siendo el objetivo final de estas conclusiones que se integrasen en los futuros debates acerca de la Agenda 2030. Y, en efecto, en la COP26 se rescataron del olvido para presentarse como la hoja de ruta esencial y suficiente para afrontar la transición energética.

Estos cinco aspectos bien podrían configurar una suerte de “test de vulnerabilidad” que permitiría valorar en cada país y por cada sector productivo afectado, si los procesos de cambio o transición energética apuntan hacia la justicia como punto de partida, resultado final y actuación transversal. En esta formulación, la idea de justicia apuntaría a la previsión antes referida por la propia ONU en la COP21, *id est*, la búsqueda del equilibrio en el reparto de riesgos y recompensas derivadas de la transición energética. De manera que, mientras mayor sea el número de indicadores que

20. En este sentido se pronuncia José Luis García Delgado: “Agenda 2030 de desarrollo sostenible: Su incidencia en la protección social”, *Foro de Seguridad Social*, núm. 30 (2022): 45-82.

21. Documento accesible a través de la web https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_420567.pdf, último acceso a fecha de 20/10/2024.

configuran el test cuya presencia se garantiza, menor será la vulnerabilidad a la que quedan expuestos los colectivos de trabajadores y sectores productivos afectados por la descarbonización; quedando la vulnerabilidad identificada con el nivel o grado de impacto que generan tales cambios.

Y, en efecto, así ha sido al menos para el caso español. En el año 2018²² se publica el informe sobre la aplicación de las referidas directrices de la OIT y las conclusiones que se extraen son las siguientes. De un lado, en lo que se refiere a los desafíos, se destaca en el referido documento que es necesario potenciar los esfuerzos para integrar de forma más estrecha las percepciones que de la estrategia de transición poseen los agentes sociales y, muy especialmente, los actores clave en su implementación. La reestructuración de determinadas zonas productivas, así como la diversificación de las zonas dependientes de las energías convencionales se dan encuentro con las dificultades que entraña gestionar de forma eficiente la transición energética. Y, en este contexto, se destaca de forma intensa la escasa capacidad del sistema nacional de formación y cualificación para atender las nuevas competencias y habilidades profesionales que requiere la transición. De ahí que las propuestas pasen por intensificar los esfuerzos en el diseño de políticas macroeconómicas y de crecimiento, en perfilar unas adecuadas políticas industriales y sectoriales que estén transidas de cambio energético, que se actualicen las competencias a adquirir en los programas de formación, que se tenga presente la importancia del diálogo social y del diálogo interinstitucional entre los distintos niveles político-administrativos del país y que se dé voz a los actores sociales, siendo vital reflexionar sobre las principales propuestas formuladas por ellos.

No tenemos constancia, salvo error u omisión por nuestra parte, de que se haya reproducido este tipo de informes en años más próximos a este en que desarrollamos nuestro estudio, de forma que, tomaremos como referencia el aludido, si bien acudiendo a las actualizaciones que al respecto se hayan de incluir. Además de observar el estudio diacrónico que indicamos, querríamos destacar que el informe del año 2018 ha puesto de manifiesto, al menos, el modo en que habrían de aplicarse estos cinco indicadores, de forma que no se trata solo de implementarlos de forma general en la potencial estrategia nacional que al respecto se diseñe, sino que, cada medida de cada sector de producción afectado y destinada a cada colectivo de trabajadores habrá de superar este “test de vulnerabilidad”, puesto que lo contrario supone relegar –sea al sector de producción, sea al territorio, sea al colectivo– a los extrarradios de la transición justa.

Dejamos, pues, así bosquejado el espectro internacional en lo que a la transición justa se refiere para, en el apartado que sigue, presentar los pasos dados desde el nivel europeo a efectos de configurar la vulnerabilidad como concepto medible, de forma que sea posible conocer las orientaciones de que dispone nuestro país para construir su propio termómetro de vulnerabilidad y, por ende, garantizar el proceso justo de descarbonización.

22. El informe está disponible en la web http://www.conama2018.org/download/bancorecursos/C2018/Informe%20final%20OIT_V4%20FINAL%20OK.pdf, último acceso a fecha de 20/10/2024.

B. LA Ley EUROPEA DEL CLIMA. NUEVOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DE LA VULNERABILIDAD COMO BAREMO

La denominada Ley Europea del Clima²³, es decir, el Reglamento 2021/1119, convierte en disposición vinculante el objetivo establecido en el Pacto Verde Europeo²⁴ relativo a conseguir que la economía y la sociedad europeas sean climáticamente neutras en el año 2050.

Así, con el objetivo garantizar que las políticas de la Unión Europea contribuyan a la transición energética y que todos los sectores de la economía y la sociedad desempeñen el papel que les corresponden en esta nueva etapa, el considerando 31 realiza un llamamiento a la colaboración de todas las regiones y países para que contribuyan, junto con la Comisión, a materializar la estrategia de lucha contra el cambio climático.

La cooperación que se pide consiste en la creación por parte de la Unión de “un marco regulador favorable” a las políticas y medidas nacionales que, aplicadas por los Estados miembros, sean necesarias para adaptarse a la transición energética. De esta forma se espera mejorar la resiliencia frente al cambio climático.

Concretamente, a este respecto de la adaptación de las políticas nacionales favorecida por un marco europeo regulador favorable, el artículo 5.3 del Reglamento menciona expresamente que, en las nuevas políticas y medidas socioeconómicas, se ha de prestar especial atención a las poblaciones y sectores económicos más vulnerables, estando el empleo marcado como objetivo a garantizar durante la transición a la neutralidad climática (ex Considerando 34).

A lo largo del Reglamento nunca más se mencionarán el empleo o la condición de vulnerabilidad de los sectores poblacionales y de producción, de forma que para abundar en este concepto, el cual se nos antoja esencial para poder afrontar de manera coordinada la transición energética, hemos de retornar al texto del Pacto Verde de la Unión Europea y su materialización a través de los Fondos *Next Generation*.

En este sentido, aunque solo en dos ocasiones se menciona la vulnerabilidad socio-laboral de la ciudadanía, cuando se hace, queda siempre vinculada a la necesidad de generar oportunidades para todos reduciendo la desigualdad y la pobreza energética, de forma que se garantice una transición justa. Por tanto, aunque expresamente no se refieran indicadores que hayan de ser empleados por los Estados miembros para valorar si un sector productivo o poblacional está en riesgo de vulnerabilidad, al menos, sí que puede colegirse de esta enunciación que la ausencia de oportunidades, la desigualdad y la pobreza habrán de ser medidos para determinar si están necesitados de una intervención concreta.

Así, y aunque suponga adelantar alguna conclusión, podríamos comenzar a plantear que la vulnerabilidad derivada de la transición energética que hubiera de ser

23. La Ley Europea por el Clima se publicó en el DOUE núm. 243, de 9 de julio de 2021 y entró en vigor el 29 de julio de 2021.

24. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/>, último acceso a fecha de 21/10/2024. Se define como “paquete de iniciativas políticas cuyo objetivo es situar a la UE en el camino hacia una transición ecológica, con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática en 2050”.

frenada para alcanzar una transición justa debiera ser medida a partir de la suma de las tres aproximaciones –la procedente de la ONU, la de la OIT y la planteada por la Unión Europea– al concepto de vulnerabilidad; *id est*, la intervención de los Estados –como responsables y no simples animadores de la transición–; la garantía de oportunidades de empleo; la promoción de la igualdad; la lucha contra la pobreza; el respeto por los derechos de los trabajadores; la promoción del trabajo decente; la protección social; la garantía del diálogo social y, la sostenibilidad empresarial. De esta forma tendríamos un total de nueve indicadores que permitirían, no solo una aproximación plural a la idea de vulnerabilidad, sino también reducir las posibilidades de excluir –de la protección dispensada por la transición justa– supuestos necesitados de atención.

A este respecto de la protección que habría de garantizar la transición justa se hace menester destacar que la Unión ha articulado un mecanismo financiero con idéntica denominación²⁵ cuya finalidad es “proporcionar apoyo financiero y técnico a las regiones más afectadas por la transición hacia una economía baja en carbono”. A través suya se prevén movilizar entre 65000 y 75000 millones de euros –como mínimo– durante el período 2021-2027 para, entre otras medidas, facilitar oportunidades de empleo y reciclaje profesional, asistencia a solicitantes de empleo y su inclusión activa, y para que los Estados miembros o regiones inviertan en la creación de nuevas empresas en el sector de la ecología, el transporte público sostenible, la conectividad digital y las infraestructuras de energías limpias. Medidas, como puede observarse, que coinciden grandemente con aquellas primeras adoptadas por los Estados Unidos en la década de los años sesenta del siglo pasado y que en la década de los noventa se presentaban de nuevo como opción válida para afrontar la dicotomía cuidado del medio ambiente y sostenibilidad socio-laboral.

Por consiguiente, si los Estados miembros desean acceder y disfrutar de estas medidas para aliviar los costes sociales y económicos que deriven de la transición energética, deben incluir en sus planes territoriales de transición justa las medidas apenas anunciadas, así como justificar la necesidad tanto de su adopción como del apoyo financiero que se demanda.

Ello nos lleva a poder detallar aún más el “test de vulnerabilidad” que quedaría pergeñado como sigue: a) la intervención del Estado –considerado responsable y no mero animador–, b) debe garantizar el diálogo social para c) alcanzar el equilibrio necesario entre la sostenibilidad empresarial, d) la creación de oportunidades de empleo, e) la igualdad, f) y el trabajo decente –que implica necesariamente el respeto de los derechos de los trabajadores–; ello permite garantizar, además, g) la protección social y h) evitar la pobreza. Esta intervención estatal y el diálogo social que lleve aparejado deben orientarse i) a efectivamente materializar las oportunidades de empleo, j) la reconversión profesional, k) la orientación de los demandantes de empleo –generados por la transición– y l) su inclusión activa.

25. Este Fondo de Transición Justa fue aprobado en 2021 y se nutre del Fondo de Recuperación *Next Generation EU*. Es el primer pilar del Mecanismo para materializar la protección que señalamos a través de la concesión de ayudas que alivien los costes sociales y económicos soportados por las regiones como consecuencia de la transición ecológica.

Así configurado el “test de vulnerabilidad”, se hace preciso indagar acerca de cómo se está materializando por parte de España la transición energética, prestando especial atención al referido test.

III. EL TRATAMIENTO JURÍDICO-POLÍTICO DE LA VULNERABILIDAD SOCIO-LABORAL EN EL PROCESO ESPAÑOL DE DESCARBONIZACIÓN

En España, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética²⁶ se presenta en su Exposición de Motivos como instrumento para satisfacer todos los compromisos internacionales y comunitarios asumidos en esta materia. De manera que, a través suya, se busca diseñar y dirigir la transición energética en nuestro país, siendo una constante garantizar que tal cambio responda a los estándares de justicia diseñados desde instancias supranacionales, los cuales exigen tener presente en la tal transición a los colectivos y áreas geográficas más vulnerables.

Así, pues, sin llegar a definir nunca qué entiende el legislador nacional en este proceso por transición justa o vulnerabilidad, al menos indica que “(...) optimizar las oportunidades” es una de las metas a perseguir por los poderes públicos. Y, para alcanzarla, configura la Estrategia de Transición Justa, presentada como “instrumento estatal que regula la figura de los Convenios de Transición Justa en tanto que herramientas para materializar las actuaciones en estas materias”. Por consiguiente, Estrategia y Convenios son los instrumentos sobre los que hemos de centrar nuestro estudio a fin de conocer, al menos en lo que a la esfera socio-laboral respecta, si han sido configurados (y las intervenciones que contienen responden) –en nada, en todo o en parte– al “test de vulnerabilidad”. Este análisis, además, se realiza con la necesaria apertura como para identificar innovadores –y distintos– planteamientos que hubieran sido adoptados por el legislador español para valorar la vulnerabilidad en la transición energética.

A. La vulnerabilidad como criterio guía de la Estrategia española

Aunque expresamente declarada como piedra angular para la adopción de respuestas solidarias e inclusivas por parte de la Estrategia española²⁷, sin embargo no hallaremos mención –sea en la Ley 7/2021, en la Estrategia y tampoco en los Convenios– a los indicadores que permitan valorar y concluir si estamos ante un colectivo, sector o región vulnerable a efectos de la transición energética justa. Esta carencia, que ha de destacarse como una debilidad necesitada de solución, sin embargo ha sido parcialmente colmada en la

26. Publicada en el BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021.

27. Puede leerse en la Exposición de Motivos de la Ley 7/2021 que “[e]n el actual contexto, España debe ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más vulnerables...”.

medida en que, sin mencionarlos, puede identificarse cómo los poderes públicos, en su intervención, han seguido –en parte, insistimos– algunos de los indicadores de referencia.

Y, en este sentido, querríamos detenernos, en primer lugar, en el modo en que han sido elaborados, sea la Estrategia, sean los Convenios de Transición, puesto que, el diálogo social e interinstitucional ha asumido un papel estelar. Recordemos que, tanto desde la ONU, la OIT como de la Unión Europea, se hace un llamamiento a la importancia de que todos los miembros de la sociedad participen e intervengan en el diseño de la transición energética por ser sus actores y destinatarios finales, en la medida en que no solo así se garantiza la exitosa visibilidad de los intereses de todas las partes afectadas, sino que, además, la composición que al final se obtenga habrá sido auspiciada por la voluntad de atenderlos a todos sin excepción.

Así se indica expresamente –ex artículo 27 de la Ley 7/2021– que, tanto la Estrategia²⁸, como los Convenios²⁹ que a su cobijo se aprueben –ex artículo 28 de la misma norma– han de contar *ab initio* con la participación de las Autonomías, entidades locales de áreas vulnerables a la transición hacia una economía baja en carbono, Universidades y los agentes sociales. Ciertamente está previsto el carácter preceptivo de este trámite de audiencia, pero lo que no se indica es si son vinculantes las decisiones adoptadas en estos encuentros. Por tanto, podría ser que las Comunidades Autónomas y/u otros de los interlocutores no estuvieran de acuerdo con las propuestas estatales o viceversa y que, finalmente, se materializaran sin observar esta oposición.

El segundo de los aspectos a observar son las medidas contenidas en la Estrategia y en los Convenios³⁰, consistentes en el análisis de las oportunidades de creación de actividad económica y empleo; las políticas de promoción de empleo y formación ocupacional para la transición justa; la elaboración de los instrumentos para el seguimiento de tales actuaciones y, la identificación de colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables. Lo cual debe llevarnos a concluir que son perfectamente subsumibles en los indicadores del “test de vulnerabilidad” cuya procedencia era no solo internacional sino especialmente europea.

Una situación diferente es la que arroja la elaboración de la primera Estrategia española de Transición Justa³¹. Y ello porque en la identificación de los considerados como “sectores más vulnerables al cambio climático” no se especifica el modo o los indicadores utilizados para alcanzar tal conclusión, sino que se equipara la idea de vulnerabilidad

28. Cada Estrategia tendrá una duración de cinco años.

29. Los Convenios tendrán una duración de siete años, prorrogables por una sola vez ex artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

30. Más detallada aún es la previsión del contenido de los Convenios de Transición Justa que de seguida se reproduce siguiendo el tenor del artículo 28 de la Ley 7/2021: evaluación del estado de vulnerabilidad del área geográfica o colectivo afectado –pero no se indica conforme a qué parámetros se realiza esta evaluación–; compromisos de las partes participantes en el convenio incluidas las empresas beneficiarias de las medidas de apoyo para la transición; medidas fiscales, de financiación, de apoyo a la I+D+i, de digitalización, de emprendimiento, de empleo, de protección social y actividades formativas para incentivar la adaptación de los trabajadores; calendario para la adopción de las medidas con identificación de objetivos medibles y mecanismos de seguimiento.

31. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/Home.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

con la del grado o nivel de riesgo de afectación cuando se inicie la transición energética. Esta opción por parte del legislador, aunque sigue los postulados internacionales y comunitarios, no hace sino generar cierta inseguridad jurídica especialmente a aquellos sectores que, como se verá, han sido radical e inexplicablemente excluidos del referido listado –también, por tanto, de ser receptores de las potenciales medidas de apoyo–. Tal y como acontece con la energía nuclear o la térmica, sectores estos que no pueden siquiera reclamar los motivos por los que han sido preteridos dado que tampoco se facilitan herramientas normativas o procedimentales para realizar tal reivindicación. Todo lo cual permitiría concluir que no se les ha dado audiencia, que no han participado en el diseño de la estrategia, que el diálogo social no ha sido general –como se indicaba–, sino sectorio y parcial y, finalmente, que en estos sectores el resto de indicadores de vulnerabilidad procedentes de la OIT y la Unión Europea no han encontrado acomodo.

Los sectores, pues, incluidos en el elenco de la Estrategia, finalmente han sido el turismo, la construcción, la industria, el transporte, la gestión de residuos, las actividades de agricultura, ganadería, pesca y sector forestal, la gestión del agua y, finalmente, el sector financiero. Entre ellos, se identifican como sectores clave para modificar el sistema energético –es decir, descarbonizarlo– el transporte –que genera un 26 % de las emisiones totales– y la generación eléctrica –20 % de las emisiones totales–.

En la Estrategia se prevé, además, que la transición genere elevados niveles de impacto en el empleo, provocando un desempleo que se espera sea coyuntural y amortiguado por la generación de nuevos yacimientos de empleo. Conforme a las previsiones del PNIEC (Plan Nacional Integrado de Energía y Clima³²) estas nuevas oportunidades posibilitarían que fueran contratadas entre 253.000 y 348.000 personas por año, es decir, en torno al 1'7 % del total de desempleados, lo cual, indica que existirá un desfase importante entre el empleo que se genera y el que se pierde. A ello ha de sumarse que los nuevos empleos se generan en sectores distintos a aquellos en que se pierden³³ y en lugares geográficos también diferentes a donde se localizaban.

El que los desafíos apenas referidos sean ya conocidos por parte de los poderes públicos, justifica que en la Estrategia para la Transición Justa se hayan articulado un total de ocho ejes³⁴ de medidas en las que la referencia a la creación de empleo, a la formación profesional para afrontar la transición energética y al apoyo a los colectivos vulnerables son variables transversales y comunes. Como puede apreciarse, las actuaciones previstas por la Estrategia española continúan la senda apuntada por el “test de vulnerabilidad”.

32. Cuyo texto está disponible en la web <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.html>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

33. Expresamente se menciona en el PNIEC, página 24, que los sectores que podrían generar más oportunidades de empleo son la descarbonización en la edificación, en el transporte y en el sector industrial, en el sector eléctrico y, en las energías renovables.

34. Estos ejes son medidas de impulso a la transición ecológica de los sectores económicos; el acompañamiento específico a sectores estratégicos industriales; la reducción de la desigualdad y apoyo a los consumidores; la reactivación de los mercados laborales; las políticas activas de empleo verde y protección social; la formación profesional verde; medidas de I+D+i; la mejora del conocimiento sobre el impacto de la transición ecológica en el empleo.

Sin embargo, la concreta puesta en práctica de estos ejes y las medidas que los componen no pueden ser apreciados sino descendiendo a los instrumentos que desarrollan la Estrategia, motivo por el cual el subapartado que sigue se centra en los Convenios de transición justa.

B. La respuesta de los convenios de transición justa

Previstos por el artículo 28 de la Ley 7/2021 como parte integrante de la Estrategia española, estos Convenios³⁵ se adoptan para aquellos casos en que la transición energética pueda poner en dificultades a empresas y actividades económicas de concretas regiones españolas. Su cometido –el de los Convenios– es el de proponer un plan de acción territorial integrado que se base en los objetivos y criterios enunciados para la Estrategia de Transición Justa. Así pues, se entiende que la opción por el diálogo social habría debido ser de obligado cumplimiento en su elaboración, puesto que conjurar la vulnerabilidad comienza por este paso.

Sin embargo, como se ha tenido oportunidad de indicar líneas atrás, tampoco en los Convenios que al efecto se han aprobado hasta los días en que se elabora este estudio puede hallarse rastro de una mayor concreción de los indicadores empleados para seleccionar a los participantes –si es que lo han hecho–, así como los elementos de medición empleados para configurar y ordenar los Convenios, lo cual vuelve a poner en una clara situación de inseguridad jurídica e indefensión a las regiones autonómicas y sectores de producción que, pudiendo ser destinatarias de los Convenios y las acciones y ayudas que de ellos se derivan, finalmente no lo hayan sido.

Las Comunidades Autónomas destinatarias de Convenios de Transición Justa³⁶ –al menos en los días en que se ha desarrollado este trabajo– han sido Andalucía, con 154 millones de euros³⁷ destinados a reactivar Puente Nuevo-Valle del Guadiato (Córdoba)³⁸, Carboneras (Almería)³⁹, y Los Barrios (Cádiz)⁴⁰; Aragón, perceptora de 92 millones de euros para las zonas de Teruel y Zaragoza⁴¹; el Principado de Asturias, al que se adjudican 263 millones de euros para sostener el Suroccidente⁴², el Valle

35. Disponibles a través de la web https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/Convenios_transicion_justa/Convenios.aspx, último acceso a fecha de 21/10/2024.

36. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/Home.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

37. La información sobre las cantidades económicas destinadas a las Comunidades Autónomas pueden encontrarse en la web https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/La_Transicion_Justa/Fondo-de-transicion-justa-UE.aspx, último acceso a fecha de 20/10/2024.

38. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Puente-Nuevo-Valle-del-Guadiato-info.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

39. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Carboneras-.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

40. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/busqueda/Paginas/results.aspx?k=Los%20Barrios%20Puerto%20Algeciras>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

41. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Aragón-.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

42. Disponible a través de la web [https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Suroccidente-\(Asturias\).aspx](https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Suroccidente-(Asturias).aspx), último acceso a fecha de 20/10/2024.

del Nalón⁴³ y, el Valle del Caudal-Aboño⁴⁴; Castilla-La Mancha, a la que se consagran 57 millones de euros para la zona de Zorita (Guadalajara y Cuenca)⁴⁵; Castilla y León recibe 197 millones de euros para las áreas de Bierzo-Laciana (León)⁴⁶, de Montaña Central Leonesa-La Robla (León)⁴⁷ y, de Guardo-Velilla (Palencia)⁴⁸; el País Vasco también es destinatario de 34 millones de euros para atender –de forma compartida con Castilla y León– las necesidades de la zona de Garoña (ubicada entre Burgos y Álava)⁴⁹; Galicia recibe 111 millones de euros para que atienda el área de Meirama (A Coruña)⁵⁰ y de As Pontes (A Coruña, Lugo)⁵¹; finalmente las Islas Baleares son depositarias de 17 millones de euros para hacer frente a la descarbonización de Alcudia (Mallorca)⁵².

Bajo el marco jurídico que ofrecen estos Convenios, el Gobierno español, a través del Instituto para la Transición Justa⁵³, publica concretas convocatorias que buscan sostener económicamente acciones específicas, tales como proyectos empresariales generadores de empleo y pequeños proyectos de inversión; proyectos municipales e infraestructuras; proyectos culturales; restauración ambiental de las zonas degradadas por la minería; concursos en nudos de transición justa⁵⁴. Sin perjuicio de que se presente de seguida su contenido, querríamos subrayar que tampoco en este nivel más elemental de concreción de la estrategia de transición podemos hallar indicadores claros de lo que haya de entenderse por colectivo o sector vulnerable, quedando a salvo, eso sí, dos cuestiones. La primera, consistente en la identificación de la vulnerabilidad con el grado de afectación del sector ante el proceso de descarbonización. Y, la segunda, el mantenimiento de la consideración como vulnerable de aquellos

43. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Valle-del-Nalón.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

44. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/Valle-del-Caudal-y-Aboño.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

45. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Zorita.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

46. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Bierzo--Laciana.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

47. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Montaña-Central-Leonesa-La-Robla.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

48. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Guardo-Velilla.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

49. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Garoña.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

50. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Meirama.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

51. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-As-Pontes.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

52. Disponible a través de la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/CTJ-Alcudia.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

53. El Estatuto de este Instituto ha sido creado en virtud del Real Decreto 179/2021, de 23 de marzo (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2021). Sin embargo, fue la Disposición Adicional 10ª del Real Decreto 500/2020, de 8 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la que estableció su creación (BOE núm. 125, de 5 de mayo de 2020).

54. Los denominados nudos de transición justa han sido regulados en el Anexo del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica (BOE núm. 175, de 24 de junio de 2020).

colectivos que tradicionalmente han sido identificados como de difícil integración laboral. Colectivos que, a nuestro juicio, podrían quedar sometidos ahora a una doble vulnerabilidad.

Ejemplo de estas acciones, decimos, es la Orden TED/1240/2022⁵⁵ que configura una serie de ayudas destinadas a personas físicas o jurídicas, comunidades de bienes y trabajadores autónomos que acometan proyectos de inversión empresarial generadores de empleo (art. 4). La inversión mínima subvencionable debe ser por un importe de 100.000 euros y deben generar, como mínimo, tres puestos de trabajo que deberán mantenerse tres años como mínimo (art. 8.3). Siendo revocable íntegramente la ayuda si no se cumplen estos requisitos en su integridad. Las formas de contratación no se limitan, siendo todas admisibles, incluso la creación de empleo autónomo, si bien las contrataciones a tiempo parcial y fijos discontinuos solo computarán de forma proporcionada. Conforme a su artículo 9, serán criterios específicos para garantizar el 100 % de la ayuda, la existencia de los siguientes compromisos de empleo, a saber, el destinado para jóvenes (personas de entre 18 a 30 años), para mayores de 45 años, para mujeres, femenino, para trabajadores con discapacidad y, finalmente, para personas inscritas en las Bolsas de Empleo del Instituto para la Transición Justa.

El “test de vulnerabilidad” que maneja el Estado español para materializar la justicia en la transición energética parece centrarse en fomentar el reparto de oportunidades de empleo, las cuales de por sí –se presume– ya incluyen el respeto a los derechos de los trabajadores –en el sentido más amplio posible–, la conjura contra la pobreza y la desigualdad, la promoción de la protección social, la inclusión activa y la capacitación profesional. Sin embargo, para constatar esta conclusión, se hace necesario, observar otras intervenciones. De ahí que el apartado siguiente se destine a indicar estas otras acciones que, aun con incidencia en la transición energética española, algunas si quiera están contempladas en la Estrategia.

C. Otras acciones estatales y autonómicas

Con la finalidad de observar, desde el prisma de la vulnerabilidad como elemento mensurable, el camino seguido por España para materializar la transición energética, dedicamos este apartado a presentar esas otras medidas que se adoptan desde los niveles nacional y autonómico. Las cuales, aunque no están incluidas expresamente en el instrumento denominado Estrategia, sí que podrían revertir de forma positiva, en la senda de la descarbonización justa.

55. Orden, de 14 de diciembre, por la que se aprueban las bases para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promueven el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa (BOE núm. 301, de 16 de diciembre de 2022).

1. El deber de información del empresario sobre cuestiones medioambientales

A este respecto hemos de referir, en primer lugar, acciones legislativas anteriores incluso a la publicación de la Estrategia española.

Tal es el caso de la Ley 38/2007⁵⁶ que introdujo modificaciones en el artículo 64 ET, concretamente en su apartado 2.b) al establecer la concreta obligación por parte de la empresa de informar a los representantes de los trabajadores sobre “las situaciones medioambientales que tengan repercusión directa sobre el empleo”⁵⁷.

En este sentido profusa y abundantemente se ha reflexionado acerca del alcance de la expresión “repercusión directa” que, por tratarse de un concepto vago, se ve necesitado de interpretación atendiendo a cada caso concreto. La casuística, por tanto, se vislumbra como incerteza jurídica que, a la postre, no puede ser corregida puesto que ello supondría esclerotizar la aplicabilidad del precepto. Determinar, pues, cuándo existe la referida repercusión directa requiere de un estudio sosegado de la doctrina judicial y la jurisprudencia, debiendo correr una suerte paralela los términos “empleo” y “actuaciones medioambientales”.

Sin desconocer que el derecho existe y que supondrá siempre un avance y no un retroceso, coincidimos con el sentir doctrinal⁵⁸ que insiste en que podría ser entendido como derecho de contenido indeterminado y de compleja aplicabilidad. El cual, además, en absoluto se desvía de la senda indicada desde instancias internacionales y comunitarias conforme a la cual el diálogo social juega un papel esencial en la descarbonización. Así pues, este precepto permitiría afirmar que desde el ordenamiento jurídico español algún paso se ha dado en pos de la juridificación y normativización de la transversalidad de la participación de los trabajadores en materia de transición energética, lo cual, a la postre desencadenaría el respeto –al menos el conocimiento de su observancia o no– del resto de indicadores incluidos en el “test de vulnerabilidad”. Y es que, al garantizarse –al menos– el conocimiento por los trabajadores de las cuestiones medioambientales con repercusión sobre el empleo, también se permite que puedan pronunciarse –trabajadores y sus representantes, unitarios y/o sindicales– en el seno de la empresa o fuera de él, sobre el respeto de los derechos de los trabajadores, el trabajo decente, la protección social y la sostenibilidad empresarial. De manera que, la inobservancia en todo o en parte de alguna de estos indicadores justificaría que se calificara la situación de vulnerable y necesitada de intervención por parte de los poderes públicos, garantes de la transición energética justa como se

56. Nos referimos a la Ley 38/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (BOE núm. 276, de 17 de noviembre de 2007).

57. Indica Ángela Martín-Pozuelo que el antecedente directo de este precepto se halla en el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva del año 2007, publicado en el BOE núm. 48, de 24 de febrero de 2007. Así puede leerse en su “La necesaria participación activa de las personas trabajadoras en la lucha contra el cambio climático”, *Noticias CIELO*, núm. 2 (2023), recuperado de https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2023/03/martinpo-zuelo_noticias_cielo_n2_2023.pdf, último acceso a fecha de 20/10/2024.

58. *Ibidem*.

prevé en el “test de vulnerabilidad”. La participación –y no sólo la información como hasta ahora sucede– sería exigible desde estas mismas líneas, de forma que se concediese un papel más relevante a los trabajadores y a la democratización de las relaciones productivas en el diseño de las acciones o medidas a adoptar desde niveles de empresa e inferior. Cuestión esta que, a salvo las actuaciones más adelante referidas, brillan por su ausencia en el escenario nacional.

2. Valoración y paliativos de la vulnerabilidad en el sector de la minería

El bloque de actuaciones destinado al sector de la minería es otro de los adoptados por el Gobierno español y que bien podría traerse a colación en este estudio para indagar acerca de la implementación del “test de vulnerabilidad” y su objetivo de garantizar la justicia en la transición energética.

En este concreto sector de producción, tal vez el Acuerdo más importante de los aprobados hasta la fecha en que se elabora este estudio sea el ratificado el 24 de octubre de 2018⁵⁹ entre las organizaciones sindicales más representativas, USO, la patronal del carbón y el Ministerio de Transición Ecológica. A finales de la década pasada, finalizaba la prórroga otorgada por la Decisión 2010/787/CE del Consejo, de 10 de diciembre de 2010⁶⁰, relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas no competitivas. Conforme a esta Decisión, a partir de 2018, los Estados carecían de facultades para prorrogar las ayudas que desde hacía décadas posibilitaban el mantenimiento del empleo en importantes comarcas, especialmente, del norte de Castilla y León, Asturias y Aragón. En concreto, se estimó que el correspondiente cierre de las últimas minas del carbón afectaría a 1700 trabajadores y, con el objetivo de paliar las consecuencias de dichos cierres, la Decisión permitía la financiación de los costes que generase tanto para implementar medidas sociales y medioambientales, como para intentar diversificar la economía de las comarcas afectadas.

Así, bajo la rúbrica Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el período 2019-2027, se hace frente, a dos objetivos. Por una parte, procurar la reactivación económica y el desarrollo de unas comarcas que han dependido de la industria del carbón, en ocasiones, durante más de un siglo. Por otra, atenuar el impacto que produce la pérdida de puestos de trabajo a través de ayudas a prejubilaciones, bajas indemnizadas y la constitución de una bolsa de trabajo que facilitará el acceso a cursos formativos y de orientación y, en la que se incluirán a los trabajadores que no alcancen la edad exigida para la prejubilación.

Esta fórmula para la minimización de los costes socio-laborales del cierre de las minas puede perfectamente incardinarse en la pionera idea de transición justa que se maneja desde instancias internacionales a partir de los años noventa del siglo pasado.

59. El texto del Acuerdo puede consultarse en la web <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notas-prensa/ecologica/Paginas/2018/241018-mineria.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

60. Publicada en el DOUE L 336, de 21 de diciembre de 2010.

Sin embargo su debilidad radica en que la materialización de estas previsiones se hace depender de un posterior desarrollo normativo. La aprobación de estas normas ha sido constante desde el momento de la suscripción del acuerdo; véase por ejemplo, el Real Decreto-ley 27/2021⁶¹, por el que se amplió hasta 2025 las ayudas sociales por costes laborales de los trabajadores afectados por el cierre de minas de carbón y empleados en labores de restauración ambiental, que vencían a finales de este año; y el Real Decreto 341/2021, de 18 de mayo⁶², por el que se regula la concesión directa de ayudas para la restauración ambiental de zonas afectadas por la transición energética en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia correspondiente a proyectos de zonas degradadas a causa de la minería del carbón. Sin embargo, en tales desarrollos normativos, la adopción de las medidas para la transición justa se subordina a la iniciativa privada, mientras que el sector público, tradicional propietario de muchas de las instalaciones –y, recordemos, responsable de la implementación de la transición justa–, asume, en exclusiva, un papel de dinamizador externo de los procesos de tránsito.

Ello nos permitiría concluir que se ha producido una deriva en la materialización de las previsiones procedentes de la ONU, la OIT y la Unión Europea, en la medida en que el Estado es responsable y no puede auto-relegarse –como parece ha sido el caso– a mero animador de la transición. Esta reivindicación –insistimos, incluida en el “test de vulnerabilidad”– afecta, en lógica secuencia, a los otros indicadores que lo configuran: el respeto de los derechos de los trabajadores, el trabajo decente, la protección social, la sostenibilidad empresarial, la creación de oportunidades de empleo, la lucha contra la desigualdad y la pobreza. Por consiguiente, la posterior relegación de la concreción de estas medidas a la exclusiva iniciativa privada, en lugar de confiarla a la intervención de los poderes públicos, provocaría su debilitamiento y la potencial desaparición de las garantías de una transición energética justa.

3. *El abandono del sector de la energía térmica, la nuclear y las cementeras*

El Acuerdo por una Transición Energética Justa para Centrales Térmicas en Cierre⁶³, 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 podría servirnos como otro botón de muestra de los beneficios de la implementación del “test de vulnerabilidad” para guiar una transición justa. La significación de este Acuerdo es resaltada por los propios firmantes al afirmar que podría servir de base para la aprobación de futuros acuerdos en otros sectores igualmente afectados por la transición energética. Una cuestión esta en absoluto baladí si pensamos que conforme a la Ley 7/2021 todos los demás

61. Publicado en el BOE núm. 281, de 23 de noviembre de 2021.

62. Publicado en el BOE núm. 119, de 19 de mayo de 2021.

63. Cuyo texto está disponible en la web <https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/Acuerdo-por-una-Transición-Energética-Justa-para-las-centrales-térmicas-en-cierre.aspx>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

sectores de producción de energía no renovable habrán de llevar a cabo similar tránsito antes de 2050.

Las debilidades, sin embargo, han sido destacadas por la doctrina iuslaboralista que las ha vinculado a la indeterminación de la naturaleza jurídica del pacto. En este sentido, son las propias partes las que niegan que posea la eficacia vinculante de los convenios administrativos conforme a lo previsto en el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. De manera que las partes sólo quedan comprometidas –por su palabra– a participar en los procesos de descarbonización y transición energética, y a garantizar salidas adecuadas a los trabajadores que pierdan su empleo en empresas incluidas en el Acuerdo.

De esta forma, no solo es inexistente el carácter vinculante de lo acordado –salvo el que se deriva del principio *pacta sunt servanda*– sino que, a duras penas, podrá garantizarse el resto de indicadores del “test de vulnerabilidad”, puesto que se deja a voluntad de las partes identificarlos y satisfacerlos.

Si hiciésemos una comparación entre este y el acuerdo para el sector minero apenas referido, se inferiría que mientras el primero –el del carbón– moviliza partidas económicas y se determina pormenorizadamente su destino, el del sector de las Centrales térmicas es un acuerdo mucho más genérico en sus compromisos que sólo busca sentar las bases de lo que *a posteriori* serán los convenios reguladores.

Y, en este sentido, aún en un tercer nivel de concreción, más superficial que las dos anteriores, podría ubicarse el proceso de transición bosquejado para las centrales nucleares. En este proceso, a juicio de la doctrina⁶⁴, la participación de los representantes de los trabajadores ha quedado prácticamente anulada. Así, en el Protocolo acordado entre Endesa y los propietarios de las centrales nucleares españolas, se pone de manifiesto que el cierre se programa en exclusiva por las empresas propietarias y la empresa pública, a pesar de que las consecuencias socio-laborales de tales cierres pueden ser, incluso, más importantes⁶⁵ que la de otros sectores implicados por los procesos de transición. No solo por el número de puestos de trabajo que se pierden, sino, especialmente, por el número que se crea para atender al desmantelamiento y posterior tratamiento de residuos y de las zonas de almacenamiento. Ello nos lleva a reflexionar acerca de las dificultades que se encontrarán para implementar el resto de indicadores que componen el “test de vulnerabilidad”, los cuales no han sido objeto de consideración siquiera por parte de los poderes públicos.

Finalizamos este apartado con la referencia al sector de las cementeras. Su I Acuerdo para el uso sostenible de los recursos, la protección de medio ambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero español fue suscrito por la patronal del sector y las organizaciones sindicales más

64. Juan Escribano Gutiérrez “Diálogo social y nuevo pacto verde...”, ob. cit.

65. Estas conclusiones son las que se presentan en el Informe “La energía nuclear en la transición energética” publicado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos en el Documento de Análisis núm. 66/2023, disponible en la web https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA66_2023_CAYLOP_Energia.pdf, último acceso a fecha de 20/10/2024.

representativas en el año 2011, si bien posteriormente ha sido renovado para los años 2014 y 2017, manteniendo en toda esta trayectoria temporal idéntica idiosincrasia. De entre los más destacables, recuperamos aquí la referencia a su naturaleza jurídica, a la creación de la figura del delegado de medioambiente y al derecho de participación de los trabajadores en la toma de decisiones relacionadas con la transición energética. Respecto de la primera cuestión, las partes firmantes lo incardinan entre los acuerdos contemplados en el artículo 83.3 ET. Es decir, le otorgan eficacia de convenios colectivo, delegando en las representaciones autonómicas la opción de determinar “los criterios específicos sobre aspectos medioambientales tendentes a posibilitar la eficacia práctica del acuerdo” (ex art. 18). Por otra parte, al delegado de medioambiente se le reconoce un crédito horario para poder llevar a cabo sus funciones, se le garantiza el acceso a los medios necesarios y a la formación requerida para el ejercicio de las mismas. Finalmente, en cuanto al grado de participación de los trabajadores respecto de acciones vinculadas con la transición justa, ha de subrayarse que en absoluto está prevista, lo cual redundaría en la debilidad del acuerdo. Los trabajadores solo tienen derecho a ser informados, pero no pueden participar o intervenir en la adopción de decisiones relacionadas con la transición energética, por lo tanto sus intereses difícilmente van a ser oídos y, aun menos, satisfechos. Lo cual, de nuevo, nos lleva a plantearnos si efectivamente van a atenderse los demás indicadores de vulnerabilidad.

Planteado de esta forma el contexto nacional, corresponde presentar de seguida los hallazgos relacionados con la intervención autonómica. En este sentido hemos de avanzar que la revisión de medidas se ha limitado por nuestra parte a aquellas regiones que han sido destinatarias de Convenios de Transición Justa.

4. *La contribución autonómica a la transición Energética Justa*

Aunque se trate de adelantar el contenido de lo que de seguida se presenta, querríamos indicar que el “test de vulnerabilidad” y sus indicadores, han sido escasamente tenidos en cuenta por algunas de las Comunidades Autónomas que actualmente disponen de Convenios de Transición y, cuando así ha sido, nunca de forma completa, lo cual nos lleva a auspiciar una problemática transición a nivel nacional.

En Andalucía la intervención se ha centrado más en el aspecto de la sostenibilidad empresarial, de modo que se han adoptado medidas tendentes a conocer qué empresas pudieran estar afectadas por la transición⁶⁶, y a ordenar tanto el “Programa de Transición Justa en Andalucía”⁶⁷ como el “Plan Territorial de Transición Justa para

66. Se trata del programa denominado “Manifestaciones de interés para grandes empresas” y está disponible a través de la web <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/industriaenergiayminas/servicios/procedimientos/detalle/25578.html>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

67. Información escasa, pero disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiahaciendayfondoseuropeos/areas/fondos-europeos-andalucia/normativa-programacion/programacion/programacion-2021-2027/paginas/europeos-ftj-2021-2027.html>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

la provincia de Almería⁶⁸. En concreto, el Programa se asienta en tres pilares y planes específicos de formación y acreditación para ayudar al reciclaje profesional y la reincorporación al sector industrial de los trabajadores afectados por el cierre de las plantas, así como para preparar a otras personas para los desafíos que plantea la transición ecológica y digital de la industria en los territorios de transición justa. El desarrollo de estas actuaciones está previsto en el segundo semestre de 2023, sin embargo no se ha podido recabar ulterior información al respecto.

En Aragón, los Planes MINER⁶⁹ y, en concreto, el actualmente en vigor Plan MINER 2019-2027⁷⁰ se asienta el Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el período 2019-2027. De ahí que las medidas que al respecto se regulen sean una copia literal de las previsiones allí contenidas. Nos referimos a la creación de una bolsa de empleo para trabajadores afectados por los cierres en la minería y trabajadores de las subcontratas vinculadas; a la elaboración de un plan de restauración que contrataría de forma prioritaria a estos dos colectivos de trabajadores y el establecimiento de una batería de ayudas sociales que asumiría los costes laborales en supuestos de bajas indemnizadas⁷¹ y para el colectivo de trabajadores en edad avanzada⁷².

En Asturias existe la Estrategia de Transición Energética⁷³ que con base en el Acuerdo Marco citado para el caso aragonés y aprovechando las medidas allí contenidas, propone como sectores destinatarios de mano de obra procedente de la transición, el ganadero y el agro-forestal. De esta forma se quiere generar nuevos yacimientos de empleo que fortalezcan los sectores primarios y olvidados, pero no por ellos menos necesitados de nuevos trabajadores. La propuesta consiste, pues, en poner en marcha mecanismos de financiación para el sector primario, fomentar las acciones colectivas y cooperativas, promocionar el pastoreo tradicional a través de primas o compensaciones para los ganaderos, fomentar la agricultura y la ganadería ecológicas, potenciar los canales cortos de comercialización y las inversiones públicas para la mejora de las TIC, las infraestructuras de transporte, la extensión de actividades de formación, puesta en marcha de campañas de asesoramiento comercial, etc., el turismo rural y la fabricación aditiva (impresión 3D). Por ende, se

68. Disponible a través de la web <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/industriaenergiaminas/servicios/actualidad/noticias/detalle/280102.html>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

69. Disponibles a través de la web <https://www.aragon.es/-/transicion-justa-de-las-comarcas-mineras-y-planes-miner-3>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

70. Aprobado a través del Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas mineras (BOE núm. 308, de 22 de diciembre de 2018).

71. Las bajas indemnizadas han de ser de carácter voluntario, exigiéndoseles en este caso un año de antigüedad en la empresa y una cotización mínima en el Régimen Especial de Minería del Carbón de tres años y siempre que no tengan edad o cumplan las condiciones para acceder a la jubilación.

72. A estos trabajadores se les exige contrato indefinido, ser mayores de 48 años de edad como mínimo o poseer 25 años de cotización en el Régimen Especial de la Minería del Carbón o 20 años trabajados en empresas mencionadas con una antigüedad en la empresa de 3 años como mínimo.

73. Disponible a través de la web https://transparencia.asturias.es/documents/291579/1128614/2021_09_23_es-trategia_energetica_justa_con_alegaciones.pdf/2ce81380-300e-a451-5893-af2944c85ff6?t=1632399710944, último acceso a fecha de 20/10/2024.

trata de acciones destinadas parcialmente a las sostenibilidad empresarial y, muy especialmente, al emprendimiento, lo cual permite que subrayemos una intervención incompleta, pero novedosa con respecto a los indicadores incluidos en el “test de vulnerabilidad”.

En Castilla y León también es de aplicación el Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y, con base en este se ha aprobado el II Acuerdo del Diálogo Social para promover en Castilla y León una Transición Justa frente al cambio climático 2021-2023⁷⁴. A pesar de que está en vigor el acuerdo, no se mencionan en él medidas concretas, solo la transversalidad de la garantía del empleo para los colectivos afectados por la transición energética, con lo cual si bien el diálogo social se observa también lo es la participación de los trabajadores. Un aspecto este que no ha sido garantizado sin embargo en otras regiones.

En Castilla-La Mancha se ha aprobado el Pacto por la Reactivación Económica y el Empleo 2021-2024 en algunas de cuyas medidas se prevén políticas activas para revitalizar el empleo en los nuevos sectores verdes. Lo cual conjura el riesgo de pobreza solo parcialmente.

Finalmente, para el caso de las Islas Baleares ha sido aprobada la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética⁷⁵ –cuya última actualización está en proceso–. Dispone en el artículo 78 que la Autonomía desarrollará políticas activas para favorecer la reconversión de puestos de trabajo asociados a sistemas energéticos afectados por la transición energética. En este sentido, y a pesar de que en su DF 4ª dispone que en dos años desde su publicación –la de la Ley 10/2019– se desarrollaría el artículo 78 apenas referido, no hay constancia de que tal desarrollo se haya producido.

La revisión, pues, de los instrumentos apenas referidos y, aun estando incompletos algunos de ellos, nos permitiría inferir que, cuando descendemos al nivel autonómico de implantación de la Estrategia de transición justa, nos enfrentamos a un universo dispar y multiforme de actuaciones que dificulta no solo su seguimiento sino su propio conocimiento. Lo cual resulta pernicioso para indagar y satisfacer, de forma eficiente y eficaz, dónde se hallan y cuáles son los nichos de empleo. Una información esta a todas luces relevante en un país que ya parte con importantes cifras de desempleo, las cuales se verán grandemente incrementadas cuando la descarbonización sea una realidad para todos los sectores de producción. La ausencia, además, de orientaciones claras al respecto de indicadores clave del “test de vulnerabilidad” –como la participación de los sectores y sujetos interesados– aumenta más, si cabe, la dispersión y los visos de fracaso para alcanzar una transición energética justa en España.

74. Disponible a través de la web <https://dialogosocial.jcyl.es/web/jcyl/DialogoSocial/es/Plantilla100Detalle/1284192819287/Noticia/1285100918317/Comunicacion>, último acceso a fecha de 20/10/2024.

75. BOIB núm. 27, de 2 de marzo de 2019, y BOE núm. 89, de 13 de abril de 2019.

IV. CONCLUSIONES

La transición justa como idea clave para liderar el cambio de modelo productivo hacia uno más respetuoso con el medio ambiente y el ser humano no es nueva. Lejos de lo que pudiera pensarse ya ha sido puesta en práctica y con resultados exitosos, si bien es cierto que en una etapa histórica distinta, pero con idénticos principio informador y finalidad, esto es: repartir entre la sociedad en su conjunto el riesgo social que supone armonizar la sostenibilidad del mercado, del medio ambiente y la socio-laboral. En aquella ocasión, la transición justa se construyó sobre tres bloques de actuaciones, a saber, el sostenimiento del empleo, de la formación y de la protección social de los colectivos de ciudadanos afectados por la transición.

En este sentido, las instancias supranacionales, entiéndase la ONU, la OIT y la Unión Europea, coinciden en rescatar aquella idea relativa al reparto equilibrado de riesgos –los derivados de la descarbonización– si bien bajo la idea de una transición justa que permita evitar y superar la vulnerabilidad que tal cambio genera. Para alcanzar esta transición justa –y evitar la vulnerabilidad– se exige tener en cuenta la idiosincrasia de cada país, de manera que, a través suya sea posible identificar los aspectos más necesitados de atención, los mayormente afectados por la transición y, por ende, los más vulnerables al cambio. De ahí la relevancia que se otorga al diálogo social para construir y aplicar una transición energética que se quiera justa, siendo entendido este diálogo en términos tanto informales como formales, pero, en general de apertura a la participación para que todas las partes sean oídas y tenidos en cuenta todos los intereses. De manera que quede ampliado a toda la sociedad, no solo, por tanto, a los interlocutores sociales y a los poderes públicos.

En estas propuestas, sin embargo, se descuida el concepto de vulnerabilidad a pesar de que se presenta como clave para diseñar las estrategias transicionales. La no mención expresa de cuáles hayan de ser los indicadores que permitan evaluar una situación o colectivo o sector de producción como vulnerable no obsta que se hayan planteado opciones por nuestra parte, las cuales pasan por presentar como posibles indicadores desde la perspectiva socio-laboral, los pilares sobre los que, de forma sumativa tanto la ONU, la OIT como la Unión Europea, debiera asentarse toda transición energética que se quiera justa; a saber: a) la intervención del Estado –considerado responsable y no mero animador, b) debe garantizar el diálogo social para, c) alcanzar el equilibrio necesario entre la sostenibilidad empresarial, d) la creación de oportunidades de empleo, e) la igualdad, f) y el trabajo decente –que implica necesariamente el respeto de los derechos de los trabajadores–; ello permite garantizar, además, g) la protección social y h) evitar la pobreza. Esta intervención estatal y el diálogo social que lleve aparejado deben orientarse i) a efectivamente materializar las oportunidades de empleo, j) la reconversión profesional, k) la orientación de los demandantes de empleo –generados por la transición– y l) su inclusión activa.

Este “test de vulnerabilidad”, entendemos, habría de aplicarse en cada país, en cada sector productivo y en cada colectivo de trabajadores afectado por la transición para determinar si los procesos de cambio energético apuntan hacia la justicia como



punto de partida, resultado final y actuación transversal. Entendiendo justicia como el reparto equilibrado de riesgos y ventajas derivados de la transición. De forma que los territorios, los sectores de producción y los trabajadores serán menos vulnerables cuanto mayor número de indicadores del test se garanticen y se satisfagan.

En la medida en que las orientaciones supranacionales están necesitadas de concreción a nivel estatal, al descender a este ámbito podemos concluir que, al menos, para el caso español el “test de vulnerabilidad” no han sido planteado y aún menos aplicado. Sin embargo, si se valoran por separado algunos de sus indicadores, como acontece con el diálogo social y el liderazgo asumido por el Estado, puede concluirse su existencia y su implementación –aun con diferentes niveles de eficacia– en algunos sectores de producción claves en el cambio energético –sin olvidar que también ha habido importantes carencias en otros sectores igualmente trascendentes, como el nuclear y el térmico–. Por otro lado, también pueden rescatarse intervenciones novedosas y no previstas desde instancias internacionales y europeas, pero que sin duda enriquecen el “test de vulnerabilidad”, tal y como acontece con el emprendimiento al que apunta Asturias en sus propias medidas para la transición justa.

Finalmente hemos de concluir que tanto la Estrategia, los Convenios de Transición Justa y las actuaciones autonómicas, al no contar con un criterio guía único –como pudiera ser este del “test de vulnerabilidad”– generan una respuesta dispar, desacompasada y descoordinada. Lo cual redundará en un previsible fracaso para alcanzar una transición energética justa en España.

Bibliografía

- Blázquez Agudo, E.M.: “Marco Genérico de la Transición Justa. ¿Hacia dónde caminamos en el ámbito del empleo”. En *Transición Justa desde la Perspectiva de Género*. Dirigido por Eva María Blázquez Agudo y Elisa Sierra Hernáiz, 39-62. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2022.
- Canalda Criado, S.: “Transición socialmente justa y procesos de reestructuración empresarial en clave verde”, *Documentación Laboral*, nº 128, Vol. I (2023): 102-125.
- Escribano Gutiérrez, J.: “Derechos de los trabajadores ante las órdenes empresariales medioambientalmente injustas”, *Revista de Derecho Social*, nº 78 (2017): 15-45.
- Escribano Gutiérrez, J.: “Diálogo social y nuevo pacto verde: la libertad de empresa como límite”, *Revista de Derecho Social*, nº 98 (2022): 1-12.
- Fernández-Espinar López, L.C.: “La transición energética justa para las centrales térmicas del carbón en el contexto del marco normativo de aplicación y el Acuerdo de 24 de marzo de 2021”, *Actualidad Jurídica Ambiental* nº 112, Sección Comentarios, 17 de mayo (2021): 34-57.
- García Delgado, J.L.: “Agenda 2030 de desarrollo sostenible: Su incidencia en la protección social”, *Foro de Seguridad Social*, núm. 30 (2022): 45-82.
- Martín-Pozuelo López, A.: “La necesaria participación activa de las personas trabajadoras en la lucha contra el cambio climático”, *Noticias CIELO*, nº 2 (2023), recuperado de https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2023/03/martinpozuolo_noticias_cielo_n2_2023.pdf.
- Mazzocchi, A.: “Por qué necesitamos una transición justa para evitar el conflicto entre medio ambiente y empleo”. En *Trabajar sin destruir. Trabajadores, sindicatos y ecologismo*. Editado por Jorge Riechmann y Francisco Fernández Buey, 345-354. Ediciones HOAC: Madrid, 1998.



- Merino Martos, A.: "La incipiente transición energética justa en España", *Noticias CIELO*, nº 2, (2023) recuperado de https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2023/02/merino_noticias_cielo_n2_2023.pdf.
- Miñarro Yanini, M.: "Instrumentos laborales de flexibilidad interna al servicio (también) de la transición ecológica justa", *Noticias CIELO*, nº 2 (2023) recuperado de https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2023/02/minarro_noticias_cielo_n2_2023.pdf.
- Nieto Sáinz, J.; Sánchez, A.B. y Lobato, J.: Transición Justa: "La Dimensión Sociolaboral del Cambio Climático", recuperado de https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/163art11.pdf.
- Quintero Lima, M. G.: "Una Introducción: La Transición Justa en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible". En *Transición Justa desde la Perspectiva de Género*. Dirigido por Eva María Blázquez Agudo y Elisa Sierra Hernáiz, 19-38. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2022.
- Rivera Albarracín, L.: "Necesidad de una transición energética justa con las personas y la naturaleza: una mirada a la transición energética europea", Documentos de Trabajo, nº 4, 2022, recuperado de https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/10/DT_FC_OXFAM4.pdf.
- San Martín Rodríguez, A.: "Capítulo VII. La Seguridad Social como pilar esencial para la Transición Justa: la salida de los trabajadores más perjudicados". En *Seguridad Social para todas las personas. La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social*, V Congreso Internacional y XVIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, 611-618. Murcia: Ediciones Laborum, 2021.
- Villar Cañada, I. M.: "El concepto de industria 5.0, emergencia climática y sistemas de protección social", *Documentación Laboral*, nº 128, Vol. I (2023): 83-101.



Descarbonización y transición justa e inclusiva con las personas con discapacidad: una senda aún por explorar*

DECARBONIZATION AND A JUST AND INCLUSIVE TRANSITION FOR PERSONS WITH DISABILITIES: A PATH YET TO BE EXPLORED

José Antonio Rueda Monroy

Profesor Ayudante Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

ruedamonroy@uma.es  0000-0001-8716-040X

Recibido: 20.11.2024 | Aceptado: 20.12.2024

RESUMEN

En el presente estudio se analiza la relación entre las políticas de descarbonización y la inclusión laboral de las personas con discapacidad, con especial énfasis en los posibles efectos de la misma sobre el colectivo. En el marco de la “transición justa”, se examina la presencia de la discapacidad en las normas generales tanto internacionales como internas, sin embargo resultan insuficientes las medidas específicas destinadas a este colectivo vulnerable, a pesar de las esas obligaciones asumidas por el Estado. Asimismo, el artículo propone medidas concretas para que en la transición hacia una economía descarbonizada no se deje atrás a las personas con discapacidad. Se concluye que integrar plenamente a las personas con discapacidad en la transición ecológica es tanto una obligación legal como una oportunidad para construir una sociedad más equitativa y sostenible, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los principios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

ABSTRACT

This study analyzes the relationship between decarbonization policies and the labor inclusion of persons with disabilities, with particular emphasis on their potential effects on this group. Within the framework of a “just transition,” the presence of disability in general regulations, both international and domestic, is examined. However, specific measures targeting this vulnerable group are found to be insufficient, despite the obligations assumed by the State. The article also proposes concrete measures to ensure that the transition to a decarbonized economy does not leave persons with disabilities behind. It concludes that fully integrating persons with disabilities into the ecological transition is not only a legal obligation but also an opportunity to build a more equitable and sustainable society, in alignment with the Sustainable Development Goals and the principles of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

PALABRAS CLAVE

Descarbonización
Inclusión laboral
Personas con discapacidad
Transición justa

KEYWORDS

Decarbonization
Labor inclusion
Person with disabilities
Just transition

* Este estudio ha sido desarrollado y sostenido económicamente a través del Proyecto de Investigación PID2021-124031NB-C44 “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital”, correspondiente a la convocatoria del Ministerio de Ciencia e Innovación, Proyectos de Generación del Conocimiento 2021.



SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. MARCO INSTITUCIONAL DE LA DESCARBONIZACIÓN, LA DISCAPACIDAD Y EL EMPLEO EN EL CONTEXTO DE UNA TRANSICIÓN JUSTA
 - A. Breve aproximación a los conceptos de descarbonización y transición justa
 - B. Una transición justa e inclusiva con las personas con discapacidad
 1. *Conceptualización de la discapacidad*
 2. *Marco regulador de la transición justa e inclusiva*
 3. *Otros factores de incidencia: la acumulación de discriminación por edad y sexo y el impacto del tipo de discapacidad*
- III. LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN UN MUNDO DEL TRABAJO DESCARBONIZADO
 - A. Una cuestión estratégica
 - B. Los desafíos educativos y formativos para la inclusión laboral en un contexto descarbonizado
- IV. EL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA ECONOMÍA DE TRANSICIÓN
 - A. El problema del empleo de las personas con discapacidad
 - B. Transformaciones en el mercado laboral y su impacto en las personas con discapacidad
- V. LA DISCAPACIDAD EN LOS CONVENIOS DE TRANSICIÓN JUSTA Y OTROS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO
- VI. ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS PROCESOS DE DESCARBONIZACIÓN
- VII. BREVES REFLEXIONES FINALES
Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La descarbonización constituye un proceso indispensable para enfrentar la crisis climática y propiciar un desarrollo sostenible, orientado a mitigar los efectos del cambio climático. En el contexto internacional esta transformación se encuentra en el núcleo de políticas estratégicas, siendo ejemplo de ello los conocidos Objetivos de Desarrollo Sostenible, enmarcados en la Agenda 2030 de la ONU (ODS, en adelante) o, en el marco de la Unión Europea, el Pacto Verde Europeo. Una serie de políticas que pretenden armonizar los esfuerzos de los Estados participantes hacia una economía más sostenible, integrando compromisos ambientales con justicia social y bajo el principio rector de que “nadie se quede atrás”¹.

1. En varios de los instrumentos que se aluden en el presente estudio se hace referencia a esta expresión. Baste ahora con mencionar el preámbulo de la mentada Agenda 2030 (Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible): «Al emprender juntos este viaje, prometemos que nadie se quedará atrás». En el ámbito de la Unión Europea, el Pacto Verde contiene un Mecanismo para una Transición Justa (MTJ) que proporciona apoyo específico a las regiones y los sectores más afectados por la transición hacia la economía verde, siendo su consigna, “garantizar que nadie se quede atrás”. Véase en este sentido, algunos documentos divulgativos, por ejemplo, el siguiente que se contiene en la página web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/860563/just_transition_mechanism_es.pdf.pdf.



El tránsito hacia una economía baja en carbono tiene un impacto significativo en la sociedad, especialmente en el ámbito económico y laboral. Dicho impacto se produce con el cambio del modelo productivo, al propiciarse la progresiva eliminación de procesos y productos contaminantes². Sin embargo, los efectos de estas transformaciones no son uniformes, sino que afectan de manera diferenciada, más severa, a los sectores más vulnerables de la población. La edad, el sexo, o la discapacidad son factores a tener en cuenta en el diseño de tales políticas. En este sentido, algunos estudios han explorado las repercusiones de la transición ecológica desde la perspectiva de género o edad evidenciando desigualdades y proponiendo medidas para abordarlas, siendo el análisis jurídico de los efectos específicos sobre las personas con discapacidad aún limitado³.

La incorporación de la perspectiva de discapacidad en este proceso es crucial. La reestructuración de sectores intensivos en emisiones, como la industria y el transporte, y la introducción de tecnologías limpias generan tanto oportunidades como desafíos particulares para el colectivo. Las personas con discapacidad, debido a múltiples barreras que enfrentan (físicas, tecnológicas, culturales, de accesibilidad...), están especialmente expuestas a experimentar una exacerbación de las desigualdades existentes si las políticas de descarbonización no integran adecuadamente sus necesidades. En este sentido, cabe añadir que los contextos de crisis o situaciones de incertidumbre para la economía (como las transformaciones estructurales de la misma, que acompaña a la transición energética) o, en general, contextos que producen un aumento del desempleo, históricamente han tenido un impacto desproporcionado en este grupo, profundizando su exclusión del mundo del trabajo y, consecuentemente, de otros espacios de participación social⁴.

Además, las transformaciones derivadas de estas políticas no solo redefinen el paradigma energético, sino que también abarcan cuestiones como el urbanismo, la movilidad, sistemas de empleo, áreas en donde las personas con discapacidad enfrentan obstáculos persistentes. Esto subraya la necesidad de diseñar políticas públicas

2. OIT: "Persons with disabilities and a just transition to low-carbon economy", Policy Brief, 2019, p. 2. Accesible en: <https://www.ilo.org/publications/persons-disabilities-just-transition-low-carbon-economy-1>.

3. Véase, entre otros: Belloso Martín, N.: "La transición ecológica justa e inclusiva en el medio rural: dificultades y oportunidades para el empleo femenino", Editorial Aranzadi, S.A.U., 2021; Sierra Hernáiz, E.: "La transición justa como instrumento de lucha contra la discriminación de sexo en el marco de las relaciones socio-laborales", en María Blázquez, E. y Sierra Hernáiz, E. (dirs.): *La transición justa desde la perspectiva de género*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2022, pp. 63-87; Ordóñez Pascuan N.: "Edad y retos laborales en un escenario de transición ecológica", en Rodríguez Escanciano, S. y Álvarez Cuesta, H. (dirs.): *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Colex, A Coruña, 2024, pp. 149-182.

4. Véase, OCDE: *Sickness, Disability and Work breaking the barriers, a synthesis of findings across oecd countries*, OCDE, 2010, p. 31; o Rey Pérez, J. L.: "Propuestas para la plena integración laboral de las personas con discapacidad", en Rey Pérez, J. L. y Mateo Sanz, L. (edits.): *El empleo de las personas con discapacidad: oportunidades y desafíos*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 393-411, p. 401. Sobre los procesos de cambios más acuciantes: OIT, Fundación ONCE y Disability Network: "Making the future of work inclusive of people with disabilities", 2019. Accesible en: <https://biblioteca.fundaciononce.es/publicaciones/colecciones-propias/programa-operativo/making-future-work-inclusive-people>. En el quinto de los objetivos identificados en el documento como hoja de ruta se encuentra "Garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en las iniciativas dirigidas a las nuevas áreas de crecimiento, por ejemplo, la economía baja en carbono y verde" (p. 33).

inclusivas que garanticen el derecho de estas personas a participar plena y efectivamente en el nuevo marco de sostenibilidad que surge de la descarbonización. La falta de consideración de este colectivo podría no solo perpetuar situaciones discriminatorias, sino también representar un retroceso en los avances alcanzados en su protección. Solo si se garantiza que las personas con discapacidad no se queden atrás podremos hablar de transición justa.

En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo llevar a cabo un análisis crítico del marco jurídico que rige el proceso de descarbonización integrando la perspectiva de la discapacidad y centrado en las repercusiones en el empleo del colectivo. Para ello, el análisis se fundamenta en una revisión de índices y datos empíricos que reflejan la situación de las personas con discapacidad en este proceso, así como en informes oficiales elaborados por distintas instituciones nacionales e internacionales que orientan las políticas públicas relacionadas con su inclusión. Asimismo, se revisarán los distintos instrumentos que concretan la transición hacia una economía baja en carbono para revisar la presencia en ellos de la discapacidad.

II. MARCO INSTITUCIONAL DE LA DESCARBONIZACIÓN, LA DISCAPACIDAD Y EL EMPLEO EN EL CONTEXTO DE UNA TRANSICIÓN JUSTA

A. Breve aproximación a los conceptos de descarbonización y transición justa

El cambio climático constituye uno de los principales desafíos contemporáneos para la humanidad, lo que exige la adopción urgente de medidas transformadoras que impulsen modelos de economía circulares y sostenibles. Es en este marco en el que se encuadran las políticas de descarbonización. Ante este reto, las políticas de descarbonización han de adquirir la relevancia de demandar un cambio estructural que no solo aborde la mitigación de los efectos climáticos, sino que también promueva una economía verde y resiliente a largo plazo⁵.

Como se ha destacado en sede introductoria, esta transición hacia una economía descarbonizada conlleva costos y sacrificios, a la par que genera oportunidades significativas, tanto en términos de desarrollo empresarial como de beneficios sociales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT, en adelante) estima que la sustitución de los procesos contaminantes por otros más eficientes energéticamente podría generar hasta 18 millones de puestos de trabajos netos en todo el mundo, mientras que la Unión Europea (en adelante UE) prevé la creación de 1,2 millones de empleos en su territorio⁶. Sin embargo, para que estos efectos –tanto los favorables como los

5. Cabe señalar que la Guerra de Ucrania y la crisis energética ha provocado una interrupción en la tendencia de aplicación de estas políticas relacionadas con la disminución de la utilización del carbón en los procesos productivos, habiendo reabierto muchos países centrales eléctricas en estos tiempos. *Vid.* CEDEFOP: “Skills in transition: the way to 2035”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, p. 45.

6. Se estima que en el mundo se ganarán 24 millones de empleos y se perderán 6, siendo la ganancia neta de 18. Véase OIT: “World Employment and Social Outlook 2018: Greening with jobs” OIT, Genova, 2018, p. 43. Accesible en

adversos– de este proceso se distribuyan equitativamente, resulta imprescindible un enfoque de “transición justa”. Este concepto requiere la redistribución proporcional de los costos y beneficios de la transición en la sociedad, mediante la implementación de políticas que reduzcan los impactos adversos y maximicen las oportunidades para todos los colectivos.

El marco institucional juega un rol crucial en este proceso, ya que tiene la virtualidad de proporcionar herramientas para garantizar que la transición sea justa e inclusiva. En este contexto, además, la tecnología emerge como un instrumento clave para coadyuvar tanto en la mitigación de efectos negativos como para la potenciación de nuevas oportunidades económicas y laborales⁷.

En el plano internacional, la OIT y la UE han liderado el diseño de políticas orientadas hacia una transición justa. Este concepto aparece por primera vez en 2013 en el seno de la 102ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT⁸ en la que se adoptaron ciertos acuerdos que se desarrollaron en las Directrices sobre Transición Justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles y en el Acuerdo de París en 2015⁹, ratificado –este último– por la Unión Europea (2016) y por España (2017).

A nivel de la Unión, también existen instrumentos claves como el Pacto Verde Europeo del año 2019 y la Estrategia a largo plazo de descarbonización a 2050, que establecen una hoja de ruta integral para alcanzar la neutralidad climática en 2050. Además, incluyen medidas estratégicas destinadas a reducir las emisiones, fomentar energías limpias y transformar los sectores económicos hacia modelos sostenibles, todo ello, sin perder de vista la equidad y la inclusión.

En el contexto español, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, consagra la Estrategia de Transición Justa (art. 27), de ámbito estatal, introduciendo instrumentos específicos como los Convenios de Transición Justa (CTJ, en adelante). Estos acuerdos tienen como objetivo materializar las actuaciones previstas en las concretas zonas geográficas afectadas por la transición promoviendo «la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones¹⁰». Ha día de hoy se han suscrito quince CTJ. Además, el Plan de

https://webapps.ilo.org/weso-greening/documents/WESO_Greening_EN_web2.pdf y, en relación con la Unión Europea, Comisión Europea: “Employment and Social Developments in Europe” European Commission, 2019, p. 25.

7. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030”, 2021, p. 10: “la transición verde ofrece oportunidades, gracias al uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones”.

8. OIT: “Resolution concerning sustainable development, decent work and green jobs”, 2013. Accesible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_223785.pdf.

9. OIT: “Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos”, 2015. Accesible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf.

10. Véase el artículo 28 LCCTE. Por su parte, el artículo anterior, que contempla la Estrategia de Transición Justa, establece en su apartado segundo que la misma ha de incluir como contenido “a) Identificación de colectivos, secto-

Recuperación, Transformación y Resiliencia¹¹, conocido instrumento presentado por España para el desarrollo de los fondos europeos de recuperación Next Generation EU y que se extenderá en su ejecución hasta 2026¹², contemplaba como primer eje la reorientación del modelo productivo «impulsando la transición verde, la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables, la electrificación de la economía, el desarrollo del almacenamiento de energía, la economía circular, las soluciones basadas en la naturaleza y la mejora de la resiliencia de todos los sectores económicos».

B. Una transición justa e inclusiva con las personas con discapacidad

1. Conceptualización de la discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, hecha en Nueva York en el año 2006 (la Convención, en adelante) y ratificada por España (2007) y la Unión Europea (2009), es considerada un hito jurídico por varias cuestiones. En primer término, porque reconoce la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, pero también, puesto que introduce un enfoque social y dinámico de la discapacidad, consagrando la superación de la perspectiva individual y asistencial¹³. Ya en la letra e) del preámbulo de la Convención se adelanta que los Estados partes reconocen «que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás», aseveración que se reafirma con la definición de persona con discapacidad que se recoge en su artículo primero: “Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

Obsérvese que este dinamismo que subyace de la noción de discapacidad que contempla la Convención (al definirla como una relación causal entre personas con déficits de salud y una serie de barreras sociales o contextuales que pueden ser físicas, culturales, etc. y de la que surge una situación de desigualdad), tiene especial trascendencia en lo que aquí nos atañe. Todos estos cambios y procesos de transformación a los que se vienen aludiendo tendrán la virtualidad de modificar el entorno

res, empresas y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono”.

11. Véase en https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf.

12. Véase el art. 26.5d) del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

13. Véase Palacios Rizzo, A. y Bariffi, F.: La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. *Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2007, p. 11.

o de forma positiva, haciéndolo más inclusivo al limar los obstáculos que encuentran en el desarrollo de su vida las personas con discapacidad o, por el contrario, de forma negativa, incrementando las barreras del entorno.

Entre el elenco de derechos reconocidos en la Convención destaca el derecho al trabajo y al empleo (art. 27), que incluye el acceso a entornos laborales «abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad», estableciendo la obligación de los Estados de salvaguardar y promover el mismo mediante la adopción de medidas antidiscriminatorias y de acción positiva (apartado 1). Pero la Convención también se preocupa de su cumplimiento con la creación ad hoc de un órgano de garantías para los Estados firmantes de su protocolo facultativo (art. 34): el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad. A este respecto, tiene especial importancia la Observación general núm. 8 del año 2022 sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo, dictada por el referido Comité en el ejercicio de sus competencias con el objeto de aclarar las obligaciones que se derivan del citado artículo 27. Y ello puesto que en la misma se subraya –tal y como se verá– la relevancia de la transición justa y la economía verde para garantizar este derecho.

Por último, cabe añadir que las personas con discapacidad representan aproximadamente el 15 % de la población mundial, aunque los datos pueden variar debido a la escasez de fuentes oficiales. En España se estima que en 2023 había 4,7 millones personas con discapacidad, lo que representa aproximadamente el 9'5 % de la población, cifra que se prevé que aumente a 6,6 millones en 2050¹⁴. Estas estadísticas subrayan la necesidad de políticas inclusivas que consideren las barreras específicas del colectivo en los procesos de transformación económica.

2. Marco regulador de la transición justa e inclusiva

Teniendo en consideración la situación crítica que atraviesa el planeta, la transición hacia la economía baja en carbono debe ser rápida pero también y justa. Estamos ante una cuestión de “justicia climática¹⁵” y de justicia social.

En este sentido, se aprecia como las instituciones son conscientes de ello y atisbaba desafíos y oportunidades que pueden convertirse en facilitadores o en barreras para la inclusión de las personas con discapacidad. Retomando los instrumentos de la ONU, la Observación núm. 8 del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2022, a la que antes se ha hecho referencia, destaca la importancia de estas cuestiones respecto a tres desafíos actuales: los cambios tecnológicos (las nuevas tecnologías, incluida la inteligencia artificial y el cambio al trabajo digital), la respuesta a la crisis (de la COVID) y la transición a una economía verde (p. 2). En este

14. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Fundación ONCE y CERMI: “Libro Blanco sobre empleo y discapacidad”, 2023, p. 360. Accesible en: <https://www.sis.net/documentos/ficha/586922.pdf>.

15. Acuerdo de París de la ONU del año 2015, p. 2. Accesible en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf.

sentido, establece en su apartado 81.f) que para garantizar este derecho al trabajo y al empleo de las personas con discapacidad los Estados han de velar por integrar al colectivo en las áreas emergentes, incluyendo, entre otras, la transición a una economía verde. Por su parte, varios de los ODS también se relacionan claramente con la inclusión de las personas con discapacidad en el proceso de transición justa, siendo este aspecto esencial para su cumplimiento, por ejemplo, el 8 (en su meta 5, “pleno empleo y trabajo decente”) que aspira a «lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad» o el 9 (en su meta 2 y 4) que aboga por una industrialización inclusiva y sostenible.

Esta visión de una transición inclusiva es la que ha adoptado también la Unión Europea en sus instrumentos específicos. Centrándonos ahora en los previstos para las personas con discapacidad, se observa como en su “Estrategia para los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030¹⁶”, se subraya en varios pasajes la necesidad de que la transición hacia una economía climáticamente neutra sea tanto justa como inclusiva, involucrando activamente a las personas con discapacidad. La estrategia establece que este colectivo debe contar con medidas educativas, de capacitación y participación para garantizar que no se vean marginados en el contexto de la transición ecológica, promoviendo así una igualdad de oportunidades real y efectiva¹⁷: apoyo expreso a estas estrategias (p. 3) la educación inclusiva (p.18), la participación (p. 19) la capacitación (p. 34). Algunas referencias análogas se pueden encontrar en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030, hoja de ruta diseñada para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad en nuestro país¹⁸.

En cuanto a la fórmula para alcanzar estos objetivos cabe resaltar que la OIT fomenta para “guiar las transiciones hacia el futuro del trabajo”, la utilización del diálogo social con el objeto de procurar el consenso y la participación de los agentes principales de las relaciones laborales en estas cuestiones claves. El enfoque de la vigente Estrategia de Transición Justa en España se asienta sobre las bases sentadas a nivel internacional y en concordancia propone (2) “garantizar un aprovechamiento igualitario de las oportunidades [...] mediante medidas para colectivos con especiales dificultades”.

De lo anterior se deriva que una transición justa conlleva necesariamente intervención económica y social para garantizar la redistribución de beneficios y cargas. En

16. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030”, 2021.

17. Véanse las páginas 3, 18, 19 y 34. La Estrategia establece además que, para hacer que Europa esté libre de barreras, los Estados miembro deben incorporar la accesibilidad en todas las políticas y acciones relevantes, en particular las relacionadas con el Pacto Verde Europeo, la oleada de renovación y la nueva Bauhaus Europea, y los profesionales deben recibir formación en accesibilidad (pp. 4-5).

18. Véanse pp. 47 y 86 y ss. de la Estrategia Española sobre Discapacidad, aprobada por Consejo de Ministros de 3 de mayo de 2022. Accesible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/discapacidad/docs/estrategia-espanola-discapacidad-2022-2030-def.pdf>.

este proceso es crucial que las personas con discapacidad participen en la adopción de decisiones y que las mismas sean consideradas¹⁹. En este camino deben abordar aspectos críticos como las exigencias de nuevas habilidades laborales, la transformación de sectores productivos y la accesibilidad tecnológica, asegurando que las políticas de descarbonización no perpetúen la exclusión del colectivo. En este sentido se abrirán una serie de cambios en el empleo (creación, eliminación, sustitución y transformación)²⁰ que deben ser aprovechados y acompañados con un cambio en los modelos educativos.

En definitiva, una transición no puede ser justa si su aplicación se obvia la marginalización persistente de las personas con discapacidad en el mundo del empleo y los efectos desproporcionadamente adversos de los cambios en el colectivo²¹. Y, en favor de ello, existe un marco institucional sólido (tal y como se ha visto en este apartado y en el anterior) de derechos humanos que prevé la promoción de una transición a una economía baja en carbono justa e inclusiva con las personas con discapacidad. No obstante, habrá que descender sobre los instrumentos concretos que materializan estas políticas.

3. Otros factores de incidencia: la acumulación de discriminación por edad y sexo y el impacto del tipo de discapacidad

El análisis de la situación de las personas con discapacidad permite observar que su situación de vulnerabilidad no opera de manera aislada si no que se agrava al concurrir otros factores de discriminación, como el sexo o la edad. Si se puede afirmar que las personas con discapacidad afrontan una situación de discriminación estructural en todas las esferas de su desarrollo vital, esto será mayor si además de la discapacidad se acumulan otros “rasgos sospechosos” como los mentados. En España, dichas variables son especialmente relevantes, aunque en otras regiones se pueden sumar otros elementos como la raza, el origen étnico o la condición indígena, lo que exacerba las desigualdades. Así lo reconoce la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que en su preámbulo (punto p) advierte sobre «la difícil situación en que se encuentran las personas con discapacidad que son víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico, indígena o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición».

La intersección entre discapacidad (recuérdese que es inherente a la misma la existencia de barreras en el entorno) edad y sexo es particularmente visible en España. Según los datos disponibles, la prevalencia de la discapacidad aumenta significativamente con la edad, pasando de afectar a menos del 10 % de la población menor de 45 años a representar el 74 % de las personas mayores de 90, comenzando un

19. OIT y Disability Network: “Persons with disabilities and a just transition to low-carbon economy”, 2019, p. 2.

20. *Ibidem*, p. 4.

21. *Ibidem*, p. 2.

incremento notorio a partir de los 55 años²². Respecto al sexo, en general, mientras que el 58'6 % de las personas con discapacidad son mujeres el 41'4 % hombres. Resulta, además que, siguiendo la tendencia anterior, a medida que aumenta la edad, va disminuyendo el porcentaje de hombres que tienen discapacidad y aumenta el de mujeres, llegando a alcanzar estas el 71 % del grupo de edad de mayores de 90 años. Este fenómeno, que inicialmente presenta una incidencia masculina en las primeras etapas de la vida, se invierte a partir de los 35-45 años, momento en el que las mujeres enfrentan mayores barreras educativas, laborales y sociales, acumulando desventajas que se profundizan con el tiempo²³.

El impacto diferencial de la discapacidad por género encuentra una de sus explicaciones en la interacción entre las barreras estructurales y las oportunidades de desarrollo personal. Las mujeres con discapacidad, desde etapas tempranas, enfrentan mayores obstáculos en su acceso a la educación y formación profesional, lo que deriva en una limitada inserción en el mercado laboral y una menor capacidad económica para garantizar su bienestar. En el ámbito laboral, estas desigualdades se agravan aún más debido a las barreras específicas que enfrentan en sectores con alta incidencia de precariedad, desigualdad salarial y segregación ocupacional²⁴.

Además del sexo y la edad, el tipo de discapacidad también tiene un peso considerable en las barreras enfrentadas por las personas con discapacidad, especialmente en el ámbito del empleo, por lo que son cuestiones a tener en cuenta a la hora de diseñar estos procesos. En este sentido, en el informe general núm. 9" 2023 del Observatorio sobre Discapacidad y Mercado de Trabajo en España (ODISMET) se advierten importantes diferencias, aunque se puede observar una tendencia general al alza de la población activa con discapacidad²⁵. Estas diferencias tienen una incidencia directa en las oportunidades de empleo, ya que las personas con discapacidades físicas y sensoriales suelen enfrentarse a barreras ambientales y tecnológicas más evidentes, mientras que las discapacidades psicosociales e intelectuales enfrentan estigmas sociales más arraigados. Un diagnóstico de la situación de las zonas de transición debe incluir la incidencia de cada tipología de discapacidad para acomodar las futuras oportunidades a esta.

En definitiva, los procesos de descarbonización y la transición justa deben tener en cuenta estas intersecciones discriminatorias para evitar perpetuar o agravar las desigualdades existentes. Solo mediante un enfoque interseccional y una perspectiva inclusiva se podrá avanzar hacia un modelo de transición justa que erradique las discriminaciones múltiples y garantice el acceso equitativo a los beneficios de la descarbonización.

22. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Fundación ONCE y CERMI: *Libro Blanco...*, ob. cit. p. 305.

23. *Ibidem*, p. 307.

24. *Ibidem*.

25. ODISMET, "Informe General 9. Principales resultados", 2023. Accesible en: <https://www.odismet.es/informes>, p. 18.

III. LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN UN MUNDO DEL TRABAJO DESCARBONIZADO

A. Una cuestión estratégica

La transición hacia una economía descarbonizada, plantea el ineludible desafío de garantizar la inclusión efectiva de las personas con discapacidad en los procesos educativos y formativos que, a la postre habilitan su participación en el mundo laboral –transformado– coadyuvando a la inclusión social. En este contexto se entrelaza la marginación histórica del colectivo que encuentra barreras estructurales en su desarrollo vital con un mundo en el que se exigen nuevas competencias y especialización. Así, la educación y formación profesional de las personas con discapacidad adquieren un carácter estratégico para avanzar en los principios de igualdad y no discriminación, además de consolidar las políticas de transición justa y equitativa. Este enfoque refuerza el logro de los ODS, promoviendo una transición justa que sea social y ambientalmente equitativa.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en su artículo 24, reconoce explícitamente el derecho a una educación inclusiva y de calidad. Este derecho ha sido objeto de interpretación por parte del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, subrayando la necesidad de garantizar el acceso a todas las etapas educativas y formativas²⁶.

B. Los desafíos educativos y formativos para la inclusión laboral en un contexto descarbonizado

Las nuevas oportunidades que emergen de la descarbonización, en los denominados “empleos verdes” y en los sectores transformados por la transición ecológica pero también los relacionados con la transformación digital, se caracterizan por su alta demanda de cualificación técnica y/o especialización, para los que se precisaría adquirir habilidades emergentes²⁷. A este respecto, y según el Libro Blanco sobre empleo y discapacidad, “el colectivo de personas con discapacidad presenta sistemáticamente un nivel de estudios inferior que el total de la población española”²⁸. Las cifras son muy reveladoras:

- Estudios básicos e inferior (no saben ni escribir, estudios primarios incompletos, estudios primarios o equivalentes y educación secundaria obligatoria de primera etapa): 78’4 % de las personas con discapacidad frente al 50’5 % del total de la población.

26. En este caso en la Observación general núm. 4 de 2016 sobre el derecho a la educación inclusiva del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

27. CEDEFOP: *Skills in transition...*, ob. cit. ,p. 37.

28. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Fundación ONCE y CERMI: *Libro Blanco...*, ob. cit. p. 307.

- Estudios secundarios (Bachillerato y FP de grado medio): 11 % de personas con discapacidad frente al 19'5 % de la población en general.
- Estudios superiores (FP superior o estudios universitarios o equivalentes): solo un 10'5 % de las personas con discapacidad tienen estudios superiores frente al 30 % de la población en general.

Pero se puede profundizar un poco más en los datos. Si consideramos los estudios relacionados con disciplinas estratégicas para la transición sostenible el panorama es aún más desalentador puesto que la representación de las personas con discapacidad en ella es escasa. Hacemos referencia a los estudios vinculados a los sectores de las Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM), esenciales para la innovación en empleos verdes.

Comenzando en el ámbito universitario, es de destacar que únicamente el 1'6 % de los estudiantes tienen discapacidad. La participación en estudios de STEM es particularmente baja, únicamente un 0'7 % de los estudiantes están matriculados en ellos. Contrasta con el 2'2 % de estudiantes con discapacidad en disciplinas relacionadas con Artes y Humanidades²⁹.

Si observamos los índices de Formación Profesional (FP), se refleja una situación similar, con una concentración mayoritaria en la FP Básica (6'2 %) y una presencia marginal en la FP de Grado Superior (0'6 %)³⁰.

Si hacemos un análisis con perspectiva de género comprobamos un aumento de la desigualdad, ya que las mujeres con discapacidad presentan, en promedio, niveles de estudio inferiores a los de los hombres³¹. Recuérdese que según los datos socio-demográficos antes expuestos, en la etapa formativa hay más porcentajes de jóvenes con discapacidad hombres, hasta que se alcanza una edad intermedia o madura, invirtiéndose la tendencia a los 45 años. Esta situación refuerza la exclusión en un doble sentido, al perpetuar las brechas educativas y de género en sectores tradicionalmente masculinizados, como las disciplinas STEM y los empleos verdes.

En definitiva, este diagnóstico evidencia la existencia de barreras que limitan el acceso a programas educativos y formativos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás, incidiendo aún más en currículos que proporcionen las habilidades técnicas requeridas para los empleos verdes y limitando su participación en sectores de alta demanda en la transición ecológica. La baja participación en STEM y en niveles avanzados de formación no solo restringe las oportunidades laborales de las personas con discapacidad, sino que también priva al mercado

29. Fundación Universia: "VI Estudio sobre la Inclusión de Personas con Discapacidad en el Sistema Universitario Español", 2023, p. 17. Accesible en: <https://www.fundacionuniversia.net/content/dam/fundacionuniversia/pdf/VI%20Estudio%20Universidad%20y%20Discapacidad%20ACCESIBLE.pdf>. Estos índices son extrapolables al ámbito de la Unión Europea. Véase Comisión Europea: "Employment and Social Developments in Europe", European Commission, 2019, pp. 56 y 57.

30. BF Consultores: "Estudio sobre la atención a la discapacidad en la Formación Profesional", Real Patronato sobre Discapacidad y Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022, pp. 13 y 24. Accesible en: <https://www.siiis.net/documentos/ficha/582155.pdf>.

31. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Fundación ONCE y CERMI: *Libro Blanco...*, ob. cit. p. 310.

laboral de una fuerza de trabajo diversa y capaz de contribuir a los desafíos climáticos. Las mujeres con discapacidad enfrentan una doble discriminación, dado que presentan, en promedio, menores niveles de estudio que los hombres con discapacidad. Este desbalance refuerza las brechas de género y exclusión en sectores tradicionalmente masculinizados, como los empleos verdes y las disciplinas STEM.

Frente a este panorama, resulta imprescindible la implementación de políticas educativas inclusivas y accesibles que promuevan la participación de personas con discapacidad en sectores estratégicos. Esto implica no solo la eliminación de barreras físicas, tecnológicas y sociales, sino también el diseño de programas que fomenten su interés y retención en áreas clave para la transición sostenible. La identificación de sectores en los que surgen nuevas oportunidades para las personas con discapacidad ayuda a establecer prioridades en orden de eliminar las barreras en el ámbito educativo. A eso nos dedicamos a continuación.

IV. EL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA ECONOMÍA DE TRANSICIÓN

A. El problema del empleo de las personas con discapacidad

Ciñéndonos ya en exclusiva al ámbito del empleo de las personas con discapacidad en el contexto de la economía de transición, observamos de nuevo una compleja interacción entre los cambios estructurales del mercado laboral y las barreras históricas que enfrenta el colectivo. Según datos del Instituto Nacional de Estadística se estima que existen sobre 1'9 millones de personas con discapacidad en edad de trabajar lo que representaría algo más de un 6 % de la población entre la franja de los 16 a 64 años. Aunque de los informes consultados se desprende claramente un crecimiento paulatino del número de personas con discapacidad en la referida franja, se prevé un descenso gradual a partir de 2031 que llegará hasta un estancamiento en 2050 con aproximadamente unos 1'6 millones de personas con discapacidad en edad de trabajar³².

En el empleo, la situación del colectivo también se puede describir con el término discriminación. La que enfrentan las personas con discapacidad desde un punto de vista cualitativo, con peores condiciones laborales por lo general, como cuantitativo, con una representación desproporcionada en este ámbito³³. La transición hacia una economía descarbonizada añadiría nuevas complejidades a este panorama de discriminación, por el crecimiento de empleos en sectores sostenibles y la contracción de ocupaciones tradicionales asociadas con industrias intensivas en carbono.

32. Datos extraídos de INE: "El Empleo de las Personas con Discapacidad", Instituto Nacional de Estadística (EPD)1, 2022 y Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Fundación ONCE y CERMI: *Libro Blanco...*, ob. cit. p. 345.

33. Nos remitimos a los datos incluidos en el ya citado informe de ODISMET, *Informe General 9. Principales resultados*, 2023. Accesible en: <https://www.odismet.es/informes>. En este informe se evidencia una participación baja en el mercado laboral de las personas con discapacidad teniendo en cuenta la tasa de actividad, de empleo y de paro (pp. 22-42) y peores condiciones de trabajo, por ejemplo, en lo que respecta al salario, con una diferencia de un 17'8 % inferior que las personas sin discapacidad "es decir, 3.712,9 € al año" (p.71).

B. Transformaciones en el mercado laboral y su impacto en las personas con discapacidad

El mercado laboral en transición ecológica se orienta al crecimiento de empleos en industrias y servicios bajos en emisiones de carbono y a una lógica contracción de la producción y el empleo en sectores intensivos de este tipo de recursos³⁴. Se estima el aumento neto de empleo en sectores vinculados a las energías renovables, la readaptación de infraestructuras, la restauración de ecosistemas y la economía circular. Estas transformaciones demandan niveles más altos de cualificación. Sin embargo, la transición también implica la desaparición de empleos en sectores tradicionales como la industria manufacturera y la producción de energía fósil, con especial incidencia en ocupaciones manuales y no cualificadas.

Según estudios en la materia las tendencias del mercado laboral europeo hasta el año 2035 identifica entre los sectores que reducirán más empleo a largo plazo por las políticas de transición ecológica y tecnológica a la agricultura (sin perjuicio de algunas políticas que pueden mejorar estos datos si emergen relacionadas con el impulso de cambio en la producción de vitamina de origen vegetal para cambiarlas por las animales), las industrias primarias (relacionadas con el carbón, el petróleo y el gas)³⁵. En relación con ocupaciones concretas, se espera que asciendan las oportunidades de empleo para profesionales de perfil técnico y/o de ingeniería, profesionales de la ciencia y la ingeniería, de los servicios y juriscas, con conocimiento de la nueva normativa que emerge³⁶. Por el contrario, se prevé un detrimento en los empleos de tipo manual, sobre todo en la fabricación de metales, máquinas, operadores de plantas y ensambladores (aunque por otro lado estos podrán participar en nuevas fábricas de reciclaje o instalaciones de gestión de residuos), así como en ocupaciones no manuales y no cualificadas³⁷.

En el caso de las personas con discapacidad, esta dinámica puede resultar especialmente desafiante. Y es que, si nos atenemos a los datos del SEPE, la ocupación con más contratos anuales para el colectivo de persona con discapacidad está relacionada con los sectores perjudicados. Por ejemplo, la segunda que más empleo genera es la de peón en la industria manufacturera, un sector particularmente vulnerable a los cambios asociados con la transición ecológica³⁸. Aunque existen oportunidades en sectores emergentes como la gestión de residuos y el reciclaje, estos empleos

34. Véase al respecto de estas cuestiones OCDE: "Employment Implications of Green Growth: Linking jobs, growth and green policies", 2017.

35. CEDEFOP: *Skills in transition...*, ob. cit., p. 35.

36. *Ibidem*, pp. 38 y 46.

37. *Ibidem*, pp. 39, 44 y 48.

38. SEPE: "Informe del Mercado de Trabajo de las Personas con Discapacidad Estatal. Datos 2023", Servicio Público de Empleo Estatal, 2024, p. 40. En este sentido, en el último año se ha experimentado un notable descenso en este índice en ocupaciones a las que las instituciones vienen identificando como frágiles a la descarbonización, indicándose en el citado informe que "Sólo 6 ocupaciones de las seleccionadas han experimentado descenso interanual en el número de contratos registrados y cuatro de ellas pertenecen al grupo de ocupaciones de Peones: de las industrias manufactureras, agrícolas (excepto en huertas, invernaderos, viveros y jardines), del transporte de mercancías y descargadores y agrícolas en huertas, invernaderos, viveros y jardines" (p. 39).

requieren formación técnica específica que actualmente no está al alcance de una gran proporción de personas con discapacidad tal y como hemos visto. La tendencia hacia la eliminación de empleos de cualificación media y baja en Europa³⁹, combinada con el crecimiento de ocupaciones altamente especializadas, agrava la exclusión laboral de las personas con discapacidad. Pasemos a ver si los instrumentos particulares centrados en la implementación de las medidas valoran estas cuestiones del colectivo.

V. LA DISCAPACIDAD EN LOS CONVENIOS DE TRANSICIÓN JUSTA Y OTROS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO

Los esfuerzos por alcanzar la neutralidad climática se han concretado mediante el despliegue de una pluralidad de políticas e instrumentos que abarcan desde normas internacionales a convocatorias de ayudas sectoriales para su implementación. En los niveles normativos superiores, se han constatado la presencia de la discapacidad al objeto de su consideración en la elaboración de las políticas y planes de desarrollo de estas. En este apartado se revisarán instrumentos específicos, esencialmente los Convenios de Transición Justa (CTJ) y los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica que se han efectuado (PERTE), para analizar su eficacia en la materialización de aquellas directrices generales. Estos mecanismos son cruciales, ya que vehiculan la ejecución de los objetivos estratégicos mediante inversiones públicas significativas estimadas en 500 millones de euros hasta el año 2050 según la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo⁴⁰.

Los Convenios de Transición Justa, como instrumentos de acción territorial integral, tienen por objeto materializar los principios y criterios de la Estrategia de Transición Justa que, conforme a sus objetivos, establece la necesidad de “garantizar un aprovechamiento igualitario de las oportunidades [...] mediante medidas para colectivos con especiales dificultades⁴¹”. En concordancia, la propia Estrategia establece la necesidad de que los Convenios propongan un desarrollo “inclusivo y equitativo en el territorio, teniendo en cuenta la necesidad de mejorar la empleabilidad y condiciones laborales de las mujeres y de colectivos con problemas de acceso al mercado laboral, como parados de larga duración, personas con discapacidad o población en riesgo de exclusión⁴²”.

No obstante, el análisis de los quince CTJ elaborados en España revela un cumplimiento insuficiente de estos objetivos. Aunque los CTJ contienen medidas dirigidas a la promoción de la inclusión social, las mismas suelen estar centradas en la mejora de

39. CEDEFOP: *Skills in transition...*, ob.. cit., p. 37.

40. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: “Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050”, 2020, p. 17. Accesible en: https://ec.europa.eu/clima/sites/its/its_es_es.pdf.

41. Véase el Objetivo 2 de Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: “Estrategia de Transición Justa”, 2019, p. 30. Accesible en: https://www.transicionjusta.gob.es/Documents/el_instituto/Convenios_transicion_justa/common/Estrategia_Transicion_Justa_Def.PDF.

42. *Ibidem*, p. 45.

servicios comunitarios o el aprovechamiento de estos⁴³ y de accesibilidad universal, sin que se incluyan políticas concretas de carácter laboral orientadas a las personas con discapacidad. Tampoco se ha identificado en ninguno de ellos un análisis demográfico, socioeconómico y laboral de las personas con discapacidad en las áreas de incidencia de estos CTJ, a diferencia de otros colectivos vulnerables, como las mujeres, cuya situación es objeto de estudio en la mayoría de los casos, aunque, ciertamente, con un nivel de detalle limitado (limitándose a señalar el mayor índice de desempleo o la falta de oportunidades). Se demuestra una consideración insuficiente y desigual de los colectivos vulnerables.

Esta falta de atención específica constituye una desatención no solo a los mínimos establecidos en la normativa vigente, sino también a los principios rectores de la Estrategia de Transición Justa. La ausencia de diagnósticos específicos y de medidas concretas evidencia una invisibilidad del colectivo en el proceso de planificación, lo que puede perpetuar desigualdades estructurales.

En cuanto a los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica que se han efectuado (PERTE)⁴⁴, la situación no presenta tampoco avances significativos. Si nos centramos en el previsto para la Descarbonización Industrial, el más acorde con el objeto de este estudio y para el que se prevé una inversión pública de 3.100 millones de euros, se observa como carece de menciones específicas. A este respecto, recientemente se han publicado dos instrumentos de bases reguladoras de ayudas para la inversión en la materia: la Orden ITU/831/2024, de 2 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras de ayudas para el desarrollo de instalaciones manufactureras altamente eficientes y descarbonizadas, como parte del PERTE de Descarbonización Industrial, en el marco PRTR y, con anterioridad, la Orden ITU/1434/2023, de 26 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de ayudas de actuación integral para la descarbonización de la industria manufacturera como parte del PERTE de Descarbonización Industrial en el marco del PRTR. Pues bien, ninguna de ellas, ni las correspondientes convocatorias contienen menciones a la discapacidad. Estas ayudas a la inversión relacionada con la descarbonización, en las que además participan las pequeñas y medianas empresas, deben de adoptar un papel más protagonista en cuanto a la inclusión.

En el resto de en los PERTE, tampoco se han localizado previsiones significativas para el colectivo. Se puede destacar el PERTE de Economía Social y de los Cuidados, en el que en los criterios de evaluación de los proyectos (art. 16) se valora como valor añadido (máx. 30 puntos) la participación en el equipo promotor del proyecto de personas con grado de discapacidad igual o superior al 33 %, personas en situación o riesgo de exclusión social o personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, con una puntuación máxima de 5 puntos⁴⁵.

43. Véanse los CTJ As Pontes y CTJ Valle del Nalón.

44. Hasta ahora se han aprobado doce proyectos estratégicos.

45. Orden TES/869/2023, de 22 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el Plan Integral de Impulso a la Economía Social para la Generación de un Tejido Económico, Inclusivo y Sostenible, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por su parte, en el marco del Instituto para la Transición Justa se han aprobado bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa⁴⁶. En ellas sí se observan algunas medidas referentes a la priorización de proyectos que atiendan a la accesibilidad universal y al compromiso creación empleo de personas con discapacidad. Sin embargo, se ponen en duda la efectividad de las mismas en cuanto al colectivo que nos ocupa, puesto que se aprecia un trato idéntico al proporcionado a otros colectivos como el de mujeres, mayores (más de 45 años), jóvenes (entre 18 y 30 años). En otras palabras, se incentiva por igual todo el empleo creado que sea distinto a la contratación de un hombre de entre 31 a 44 años⁴⁷.

Resultaría razonable, atendiendo a todo lo que se ha visto hasta ahora, que se incorporaran otras medidas más incisivas específicas y exclusivas para el colectivo que fomenten su empleo, como criterios de elegibilidad con el compromiso de crear empleo para personas con discapacidad, o la inclusión como requisito para la solicitud el cumplimiento de la normativa vigente en materia de inclusión laboral, con especial referencia a la obligación de reserva de empleo ex art. 42 del Texto Refundido que aprueba la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre)⁴⁸.

Dicho esto, se puede afirmar que, si bien el marco institucional actual, alienta a la adopción de medidas y diagnósticos específicos⁴⁹, estas previsiones no han sido acompañadas de medidas concretas. El alcance de los instrumentos revisados en este apartado es limitado e insuficiente al carecer de propuestas concretas para el colectivo.

Estas omisiones no solo dificultan la solución de las problemáticas existentes, sino que generan nuevas barreras para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Por tanto, conforme a los principios básicos en la materia, es imprescindible realizar un diagnóstico riguroso de la situación y adoptar medidas que fomenten la integración laboral de este colectivo en el contexto de la transición hacia una economía descarbonizada.

46. Orden TED/1239/2022, de 14 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a pequeños proyectos de inversión que generen o mantengan el empleo, promoviendo el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa, para el periodo 2022-2027 y Orden TED/1240/2022, de 14 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa, para el periodo 2022-2027.

47. Véase, a modo ejemplificativo, la Resolución de la presidencia del Instituto para la Transición Justa, O.A., por la que se convocan las ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas de transición justa, para el ejercicio 2023.

48. Tal y como se contempla en la participación de concursos públicos de contratación derivados de los procesos de transición, siendo requisito para participar en los mismos. Por ejemplo, base 7.2.d) de la Orden TED/823/2024, de 31 de julio, por la que se regula el procedimiento y los requisitos aplicables al concurso público para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de energía eléctrica de instalaciones de generación de electricidad de procedencia renovable en el nudo de transición justa Lancha 220 kV y se procede a su convocatoria.

49. La propia Ley 7/2021, prevé que la Estrategia de Transición Justa incluya la identificación de colectivos vulnerables al proceso de transición [art. 27.2.a)] y que los convenios incorporen un diagnóstico de vulnerabilidad de los colectivos afectados [art. 28.3.a)].

VI. ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS PROCESOS DE DESCARBONIZACIÓN

En atención a las cuestiones expuestas y a los déficits detectados, a continuación, se proponen algunas medidas tendentes a garantizar una transición justa e inclusiva para las personas con discapacidad en el contexto de las políticas de descarbonización. Máxime teniendo en consideración que los estados tienen un importante papel en la creación de un entorno propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y la protección de los derechos de las personas con discapacidad mediante la legislación antidiscriminatoria y la promoción de medidas de acción positiva⁵⁰.

- Primera: Garantizar en la transición justa el respeto al eje de la accesibilidad⁵¹.
 - a) Diseño para todos y accesibilidad universal. Los empleos verdes y las nuevas tecnologías deben diseñarse bajo el principio de accesibilidad universal. Asimismo, las ofertas laborales deben ser accesibles y, en su caso, incluir referencias específicas a las PCD como candidatos potenciales.
 - b) Obligatoriedad de los ajustes razonables. Las extinciones, modificaciones o cualquier medida derivada de la transición ecológica con impacto en el empleo de las personas con discapacidad deben ir precedida de un intento efectivo de realizar ajustes razonables. Todo ello de acuerdo con la jurisprudencia (tras la STJUE de 18 de enero de 2024, “Ca Na Negreta SA. - Asunto C-631/22) que asume los compromisos adquiridos por nuestro país en virtud del art. 27 de la Convención, la normativa española de ampliación y la propuesta de reforma del art. 49.1.e) ET que se encuentra en ciernes⁵².
- Segunda: Capacitación profesional y supresión de barreras educativas.
 - a) Eliminación de barreras educativas. Los índices relacionados con la educación evidencian la situación de discriminación del colectivo en este ámbito, siendo ello fundamental para una transición inclusiva. Resulta necesario reformar los sistemas educativos para que sean inclusivos y accesibles, reduciendo los obstáculos físicos, tecnológicos y culturales que enfrentan las personas con discapacidad.

50. OIT: *Persons with disabilities...*, ob. cit., p. 8.

51. Véase De Asís Roig, R.: “El eje de la accesibilidad y sus límites”, *Anales de derecho y discapacidad*, nº. 1, 2016, pp. 51-67.

52. Proyecto de Ley por la que se modifican el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de extinción del contrato de trabajo por incapacidad permanente de las personas trabajadoras, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en materia de incapacidad permanente, publicado en el BO de las Cortes el 13 de septiembre de 2024.

- b) Programas de capacitación en sectores emergentes. Se ha de garantizar la adquisición por parte de las personas con discapacidad de habilidades necesarias en sectores emergentes mediante programas específicos o políticas activas de empleo.
- Tercera. Reconsideración del catálogo de medidas de acción positivas en el empleo.
- a) Incentivos estratégicos alineados con la descarbonización, Se han de diseñar incentivos vinculados a estrategias empresariales alineadas con la descarbonización que queden vinculados a la contratación de personas con discapacidad en sectores de empleo verde. Estos incentivos deberían priorizar el empleo ordinario, en línea con los estándares de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
 - b) La redistribución efectiva de incentivos. Los incentivos y bonificaciones a la Seguridad Social han de ser efectivas, por lo que se ha de redirigir estas ayudas para priorizar a los colectivos con más dificultades de acceso al empleo, entre ellos las personas con discapacidad, evitando la dispersión –y la consecuente falta de efectividad de las medidas– hacia grupos menos afectados⁵³.
 - c) Fomento del empleo con apoyo en sectores verdes⁵⁴. En este contexto puede ser una buena oportunidad para fomentar el empleo con apoyo en sectores verdes lo que permitiría, mediante la figura del preparador laboral especializado, acompañar a las personas con discapacidad en los procesos de transición mediante el apoyo en las nuevas habilidades requeridas en sectores sostenibles, minimizando o incluso derribando algunas de las barreras que trae consigo este proceso.
- Cuarta. Fortalecimiento del sistema de protección social.
- a) Compatibilidad entre pensiones y empleo. En relación con la citada reforma del art. 49.1.e) ET y de la habilitación normativa que se pretende con base en la disposición final segunda de la propuesta de norma antes reseñada⁵⁵ y tras la sorpresiva doctrina que emana de la Sentencia del Tribunal Supremo sala 4, núm. 544/2024 de 11 de abril, se ha de priorizar una

53. Se ha evidenciado esta problemática en el epígrafe anterior respecto a la temática que nos ocupa, pero también se desprende de la amplia consideración de colectivos incluidos en el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas.

54. El empleo con apoyo es una media básica para la integración del colectivo, pero denostada en nuestro país pese a su reconocimiento expreso en el art. 41 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, sin que se le haya recibido un desarrollo legal suficiente.

55. Véase nota al pie nº 52.

reforma de la normativa reguladora de la incapacidad permanente que garantice fórmulas de compatibilidad entre pensiones y empleo que permitan que las personas con discapacidad puedan reconvertirse y acceder a empleos verdes sin perder recursos que en muchos casos son esenciales para realizar su vida.

b) Apoyo en períodos y sectores de transformación. Resulta preciso diseñar programas específicos para personas con discapacidad que puedan enfrentar pérdida de ingresos o empleo debido a la transición.

— Quinta. Diagnóstico y medidas concretas en instrumentos específicos

a) Diagnósticos exhaustivos y desagregados. Es imprescindible que los CTJ y los PERTES incorporen diagnósticos rigurosos que detallen la situación de las personas con discapacidad en los territorios y sectores afectados. La insuficiente de datos podría ser contraria al artículo 31 de la Convención.

b) Medidas específicas en los instrumentos de transición. Se deben establecer requisitos de contratación de PCD para las empresas beneficiarias de subvenciones públicas y valorar positivamente en las licitaciones y proyectos el cumplimiento de la normativa antidiscriminatoria y, concretamente de la reserva de empleo. Asimismo, es recomendable implementar ayudas específicas para trabajadores autónomos con discapacidad.

c) Participación del sector de la discapacidad organizada. Resulta clave asegurar que el sector de la discapacidad organizada participe en el desarrollo y seguimiento de estos instrumentos en todos los ámbitos en los que se desplieguen⁵⁶.

— Sexta. Especialización de los servicios públicos de empleo

Resulta esencial dotar a los servicios públicos de empleo de una especialización adecuada para atender las demandas de las personas con discapacidad en el marco de los empleos verdes, integrando unidades especializadas y personal capacitado para promover su inclusión efectiva en los nuevos sectores laborales.

VII. BREVES REFLEXIONES FINALES

La transición hacia una economía descarbonizada, enmarcada en el principio de justicia social, representa tanto un desafío como una oportunidad única para reconfigurar el mercado laboral hacia un modelo inclusivo y equitativo. Sin embargo, este proceso también corre el riesgo de profundizar las desigualdades existentes si no se adoptan

56. CERMI “Discapacidad y Transición Justa: Comentarios y aportaciones del CERMI (discapacidad organizada) al Instituto para la Transición Justa tras la sesión virtual de trabajo del 8 de noviembre de 2022”, CERMI, 2022.

medidas específicas que garanticen la plena integración de colectivos vulnerables, como las personas con discapacidad.

La falta de consideración adecuada hacia este colectivo en los instrumentos normativos y de planificación actualmente vigentes, como los Convenios de Transición Justa y los PERTE, refleja un desequilibrio en la identificación de prioridades. Esta omisión no solo compromete el cumplimiento de los estándares internacionales, como los artículos 24 y 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sino que también limita el alcance transformador de la transición ecológica en términos de justicia social.

Para garantizar que la transición justa sea verdaderamente inclusiva, es imprescindible adoptar un enfoque integral que no deje a nadie atrás. Esto requiere un compromiso firme por parte de los Estados, los empleadores y la sociedad civil para incorporar la perspectiva de la discapacidad en todas las fases de planificación, implementación y seguimiento de las políticas de descarbonización. Solo así será posible transformar los retos actuales en oportunidades reales de igualdad y justicia para todos.

La transición justa no solo es un compromiso con el medio ambiente, sino también con la construcción de una sociedad más equitativa. Promover la inclusión activa de las personas con discapacidad no es únicamente una obligación legal, sino una inversión en el potencial humano que beneficiará a toda la comunidad, reforzando la cohesión social y el desarrollo sostenible. La transición hacia una economía verde debe ser también una transición hacia la igualdad real.

Bibliografía

- De Asís Roig, R.: "El eje de la accesibilidad y sus límites", *Anales de derecho y discapacidad*, nº. 1, 2016, pp. 51-67.
- Belloso Martín, N.: "La transición ecológica justa e inclusiva en el medio rural: dificultades y oportunidades para el empleo femenino", Editorial Aranzadi, S.A.U., 2021.
- BF Consultores: "Estudio sobre la atención a la discapacidad en la Formación Profesional", Real Patronato sobre Discapacidad y Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022. Accesible en: <https://www.siiis.net/documentos/ficha/582155.pdf>.
- CERMI: "Discapacidad y Transición Justa: Comentarios y aportaciones del CERMI (discapacidad organizada) al Instituto para la Transición Justa tras la sesión virtual de trabajo del 8 de noviembre de 2022", CERMI, Madrid, 2022.
- Fundación Universia: "VI Estudio sobre la Inclusión de Personas con Discapacidad en el Sistema Universitario Español", 2023. Accesible en: <https://www.fundacionuniversia.net/content/dam/fundacionuniversia/pdf/VI%20Estudio%20Universidad%20y%20Discapacidad%20ACCESIBLE.pdf>.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Fundación ONCE y CERMI: *Libro Blanco sobre empleo y discapacidad*, Real Patronato sobre Discapacidad; Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023. Accesible en: <https://www.siiis.net/documentos/ficha/586922.pdf>.
- Ordóñez Pascuan, N.: "Edad y retos laborales en un escenario de transición ecológica", en Rodríguez Escanciano, S. y Álvarez Cuesta H. (dirs.): *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Colex, A Coruña, 2024.
- Palacios Rizzo, A. y Bariffi, F.: *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2007.



Rey Pérez, J. L.: “Propuestas para la plena integración laboral de las personas con discapacidad”, en Rey Pérez, J. L. y Mateo Sanz, L. (edits.): *El empleo de las personas con discapacidad: oportunidades y desafíos*, Dykinson, Madrid, 2018.

Sierra Hernáiz, E.: “La transición justa como instrumento de lucha contra la discriminación de sexo en el marco de las relaciones socio-laborales”, en María Blázquez, E. y Sierra Hernáiz, E. (dirs.): *La transición justa desde la perspectiva de género*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2022.



Practical challenges to addressing age discrimination in Spain*

DESAFÍOS EN LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA DISCRIMINACIÓN EN ESPAÑA

Shelagh McKenzie

Substitute Lecturer in Employment Law

Malaga University

smck@uma.es  0009-0005-0936-0824

Recibido: 21.11.2024 | Aceptado: 22.12.2024

ABSTRACT

The 2023 Eurobarometer 2023 on Discrimination in the European Union listed age (being too old or too young) as being perceived amongst citizens of the European Union as being the top potential barrier to the labour market. This is despite specific European Union laws being in place for almost twenty-one years to tackle age discrimination in the labour market (Directive 2000/78/EC). In an evaluation of the implementation of Directive 2000/78/EC in the EU Member States in 2021, the European Commission found some stakeholders had a 'limited awareness and application' of the concept of indirect discrimination in domestic judicial practice. Despite Spain introducing a new comprehensive law on Equality of Treatment and Non-Discrimination in 2022 and a new Whistleblowing Law in 2023, practical difficulties to addressing age discrimination and particularly indirect age discrimination continue to exist.

RESUMEN

El Eurobarómetro 2023 sobre Discriminación en la Unión Europea identifica la edad (ser demasiado mayor o demasiado joven) como la percepción entre los ciudadanos de la Unión Europea como la principal barrera potencial al mercado laboral. Esto a pesar de que desde hace casi veintiún años existen leyes específicas de la Unión Europea para abordar la discriminación por edad en el mercado laboral (Directiva 2000/78/CE). En una evaluación sobre la implementación de la Directiva 2000/78/CE en los Estados miembros de la UE en 2021, la Comisión Europea encontró que algunas partes interesadas tenían "un conocimiento y una aplicación limitados" del concepto de discriminación indirecta en la práctica judicial nacional. A pesar de la introducción de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación y Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección

KEYWORDS

Non-discrimination
Equality of treatment
Ageism
Direct age discrimination
Indirect age discrimination
Intolerance
Recruitment
Employment
Work

PALABRAS CLAVE

Igualdad de trato
No discriminación
Edadismo
Discriminación directa por edad
Intolerancia
Discriminación indirecta por edad
Acceso al empleo
Empleo
Trabajo

* Este estudio ha sido desarrollado y sostenido económicamente a través del Proyecto de Investigación PID2021-124031NB-C44 "Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital", correspondiente a la convocatoria del Ministerio de Ciencia e Innovación, Proyectos de Generación del Conocimiento 2021.



de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, siguen existiendo dificultades prácticas para abordar la discriminación por edad y, en particular, la discriminación por edad indirecta.

CONTENTS

- I. INTRODUCTION
 - II. ASSESSING POTENTIAL AGE DISCRIMINATION CASES
 - III. THE LACK OF EXPRESS OBLIGATIONS ON EMPLOYERS TO ANALYSE AGE INEQUALITIES
 - IV. RAISING CONCERNS ABOUT AGE DISCRIMINATION DIRECTLY WITH AN EMPLOYER OR PROSPECTIVE EMPLOYER
 - V. RAISING AGE DISCRIMINATION CONCERNS WITH AN EXTERNAL AUTHORITY
 - VI. RAISING AGE DISCRIMINATION CLAIMS IN THE EMPLOYMENT COURTS
 - VII. A SHIFT TOWARDS TRANSPARENCY
 - VIII. CONCLUSIONS
- Bibliography

I. INTRODUCTION

During the period 13 April to 28 April 2023, 26,399 citizens in the European Union were asked for their views on discrimination. 1004 interviews were carried out in Spain¹. 45% of those interviewed thought that age discrimination (being perceived as too young or too old) was common across the European Union, and 51 % of those interviewed in Spain thought age discrimination was common². When asked if they thought age could be a disadvantage, if a business had to choose between two candidates with the same skills and qualifications, 52 % of those interviewed in the EU said yes. This rose to 61 % in Spain³. Age (being too old or too young) was perceived as being top potential barrier to the labour market (more of a potential barrier than disability, skin colour, ethnic origin, gender, sexual orientation or religion amongst others).

These beliefs about age discrimination held by the population in the labour market in Spain are supported by research in the labour market. To choose but one example, there exists research from 2022/2023 which shows that candidates in Spain who are 49 years of age or over, are 50% less likely to receive an invitation to an interview compared with younger candidates who are 35 years of age with similar experience on their curriculums⁴. This investigation demonstrates that *equally qualified candidates* still do not have the same access to the same opportunities in the workplace, because of factors that are beyond the control of candidates, such as their age. According to the Ministry of Work and the Social Economy in September 2024 of the 2,575,285

1. Available from: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2972>.

2. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2972>.

3. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2972>.

4. Odra Quesada, P.; Martínez de la Fuente, D. y de la Rica, S. ¿Demasiado mayor para trabajar? Evidencia de un experimento de campo sobre el edadismo en el mercado laboral español at:

<https://iseak.eu/publicacion/demasiado-mayor-para-trabajar-evidencia-de-un-experimento-de-campo-sobre-el-edadismo-en-el-mercado-laboral-espanol>.



people registered as unemployed in Spain, 1,485,685 (57.5 %) are over the age of 45⁵. This compares with 380,844 (14.8 %) who are under the age of 30⁶. In June 2024, of the 1,379,963 people who signed new contracts in Spain, only 345,167 (around 25 %) were signed by people over the age of 45⁷. The Spanish government is aware of the difficulties faced by job seekers generally over the age of 45 in the labour market. It offers reduced rates for employers on their employers' social security contributions if they hire unemployed job seekers who are over the age of 45 for a minimum period of three years –Article 21 of Royal Decree-Law 1/2023 of 10 of January, on urgent measures and incentives in hiring employees and the better social protection of artists–. However, this sort of fiscal measure alone is not enough to promote a culture change within the hiring practises of businesses, and therefore not enough to solve the problems faced by older job seekers in the labour market.

These views, statistics and evidence of age discrimination exist despite the fact that European Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (‘the Equal Treatment Directive’) is almost twenty-one years old⁸. In the preamble, the Directive stated that employment and occupation are ‘key elements in guaranteeing equal opportunities for all and contribute strongly to the full participation of citizens in economic, cultural and social life to realising their potential’⁹. It noted that: ‘discrimination based on age may undermine the achievement of the objectives of the EU Treaty, in particular the attainment of a high level of employment and social protection, raising the standard of living and the quality of life, economic and social cohesion and solidarity, and the free movement of persons’¹⁰. In an evaluation of the implementation of Directive 2000/78/EC in the EU Member States in 2021, the European Commission found some stakeholders had ‘a limited awareness and application’ of the concept of indirect discrimination in domestic judicial practice¹¹.

Directive 2000/78/EC was implemented in Spain through articles 27 to 43 of a general piece of legislation called Law 62/2003 of 30 December, on Fiscal, Administrative and Social Measures (‘Law 62/2003’). The fact that this non-discrimination Directive was transposed into a general piece of legislation covering various subjects is perhaps indicative of the importance which it was given at the time. In 2022, Spain introduced a new comprehensive law on Equality of Treatment and Non-Discrimination (‘Law 15/2022’) which seeks to enhance non-discrimination laws. This law expressly

5. Available from: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/datos-avance/paro.html> viewed on 17 November 2024

6. *Ibid.*

7. Arriola, P.: *Los parados mayores de 45 años superan el 58% del total, el nivel más alto de la historia*, 29 de junio de 2024 en [elEconomista.es](https://www.elEconomista.es).

8. Member States had to implement its provisions by 2 December 2003 (article 18).

9. Recital 9 of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (hereinafter ‘Directive 2000/78/EC’).

10. Recital 11 of Directive 2000/78/EC.

11. Report from the European Commission to the European Parliament and the Council on the application of Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (‘the Racial Equality Directive’) and of Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (‘the Employment Equality Directive’), COM(2021) 139 final, p. 4.



noted that the rights and obligations contained therein were hoped to be ‘effective instruments to fight against forms of discrimination, such as age discrimination, which could potentially affect a large percentage of the population in the coming years, as a consequence of the gradual ageing of our society’¹². Notwithstanding the general promotion of Equality of Treatment and Non-Discrimination offered by Law 15/2022, this law still falls short. It does not impose express obligations of analysis to detect indirect discrimination, nor does it provide a specific procedure for recovery of relevant data/information at an early stage.

II. ASSESSING POTENTIAL AGE DISCRIMINATION CASES

Law 15/2022 provides that people who are victims of discrimination have the right to receive ‘complete and comprehensible information’, as well as an assessment into their ‘personal situation, adapted to their context, needs and capacities’ through the services, organisations and offices that the public administrations can offer –art. 5.2 Law 15/2022–. People are entitled to receive a free legal assessment prior to lodging a claim –art. 5.4 Law 15/2022–. However, it can be difficult to provide a ‘comprehensive’ assessment of a potential age discrimination claim at an early stage in Spain because it can be difficult to access the relevant data/information required at an early stage.

In the assessment of any potential direct age discrimination claim, it is firstly necessary to identify the less favourable treatment and the comparator of the different age –art. 6.1.(a) Law 15/2022–. In the assessment of any potential indirect age discrimination claim, it is firstly necessary to identify the ‘apparently neutral provision, criterion or practice’ that causes or may cause various people of a certain age to be put at a particular disadvantage compared to others of a different age group –art. 6.1.(b) Law 15/2022–. The preamble to Directive 2000/78/EC states that it is for Member States to decide whether indirect discrimination is to be established on the basis of statistical evidence or by any other means –Recital 15 of Directive 2000/78/EC–. Whether the claim is for direct or indirect age discrimination, it is necessary to understand, from the outset, what the employer’s reason is for the difference of treatment or the reason for the ‘apparently neutral provision, criterion or practice’ that has a disparate impact, and whether there exists a legitimate aim that can be objectively justified –art. 4.2 Law 15/2022–. The third step of the analysis is to then consider whether the means of achieving the aim ‘is adequate, necessary and proportionate’ –art. 4.2 Law 15/2022–. Law 15/2022 expressly states that it will be understood as discriminatory job application processes and criteria in the public and private sector that ‘produce situations of indirect race discrimination’ –art. 9.2 Law 15/2022–.

12. Section III of the Preamble of Law 15/2022 Equality of Treatment and Non-Discrimination (hereinafter referred to as ‘Law 15/2022’).



III. THE LACK OF EXPRESS OBLIGATIONS ON EMPLOYERS TO ANALYSE AGE INEQUALITIES

Law 15/2022 imposes obligations on both the representatives of the workers and the business 'to ensure compliance with the law of equality of treatment and non-discrimination in the business, and in particular, compliance with any positive measures and the attainment of those objectives' –art. 10.3–. Law 15/2022 expressly states that 'inaction, failure to discharge duties, or failure to comply with obligations' is a breach of the right to equality –art. 4.1–. However, it stops short of imposing *explicit* obligations on employers or employee representatives to analyse whether 'apparently neutral provisions, criterion or practices' are having a disparate impact on different age groups.

Employers in Spain have to comply with their employment law obligations which are set out not only in legislation but also in any applicable collective bargaining agreements that may apply to their business/organisation. With effect from 1 January 2022, for example, any clauses in collective agreements that provide for the forced retirement of the worker at an age of less than sixty-eight are prohibited –Tenth additional disposition of Royal Legislative Decree 2/2015, of 23 of October, the Spanish Workers' Statute (hereinafter 'the Spanish Workers' Statute)–. Law 15/2022 states that collective negotiations can't establish 'limits, segregations, or exclusions' on the grounds of age discrimination in collective agreements –art. 10.1 Law 15/2022–. It also states that collective agreements *could* contain positive measures to 'prevent, eliminate and correct' all forms of discrimination –art. 10.2 Law 15/2022–. However, it does *not expressly* require employers to expressly analyse whether, for example, their recruitment criteria/selection process has a disparate impact on different age groups. A glance at Collective Agreements such as the agreement applicable to Offices in Madrid published on 13 August 2022¹³, or the 2023 VI Labour Agreement relating to the Hospitality Sector¹⁴ or the State Collective Agreement applicable to Universities and Investigation centres published on 27 May 2024, contain no express requirements to analyse age-discrimination within the organisations, or to combat age discrimination in recruitment in terms of access to these organisations¹⁵. Indeed, none of them make *explicit* reference to the prevention of discrimination on the grounds of age in the workplace. It seems that age discrimination is not in the forefront of the minds of the employees' representatives and employers' representatives who negotiate sectorial collective bargaining agreements.

Neither does Law 15/2022 impose any *express obligations* on employers to formulate equality plans to tackle age discrimination within their workplaces. This is in sharp contrast to employers' obligations in relation to gender equality or the LGTBI collective. Employers with fifty employees or more in Spain are expressly required to analyse

13. See, for example, article 42 of the Collective Agreement applicable to Offices in Madrid published on 13 August 2022 available at: <https://www.ceim.es/documento/publication-document-1656936056.pdf>.

14. See, for example, articles 44 to 51 of 2023 VI Labour Agreement relating to the Hospitality Sector available at: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-6344.

15. See for example, article 57 available at: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-10663>.



gender equality within their organisations including gender equality gaps that may exist in recruitment, training, promotion, employment conditions, female underrepresentation –Article 46.2 of Organic Law 3/2007 of 22 March on Effective Equality between Men and Women (hereinafter ‘Organic Law 3/2007’)–. Thereafter, they are required to draft equality plans following consultation with the employees’ representatives. Equality plans should contain specific objectives in relation to any inequalities identified, the strategies or measures which the organisation proposes to adopt to achieve the identified objectives, as well as establishing how monitoring and achievement of the objectives will be undertaken –art. 46.1 Organic Law 3/2007–. In addition to analysis, equality plans facilitate transparency because employee representatives or, in their absence, employees have the right to access information about the content of equality plans and the achievement of their objectives –Article 15.1 of Law 4/2023 of 28 February, for the Real and Effective Equality of Trans People and the Guarantee of the Rights of LGBTI People (hereinafter ‘Law 4/2023’)–.

Similarly, employers with over fifty employees are also under an express obligation to plan for the real and effective equality of LGBTI employees –Article 15.1 of Law 4/2023 of 28 February, for the Real and Effective Equality of Trans People and the Guarantee of the Rights of LGBTI People (hereinafter ‘Law 4/2023’)–. These measures must include ‘the adoption of sufficient methods of ‘prevention and detection of discrimination’ against the LGBTI collective –Article 62.3 of Law 4/2023–. Employers are required to ensure that people who participate in selection processes have had appropriate training to eradicate the risks of stereotyping LGBTI people –Paragraph 2 of Annex 2 of Royal Decree 1026/2024 of 8 October, which develops the planned set of measures for equality and non-discrimination of LGBTI people in companies (hereinafter ‘Royal Decree 1026/2024’)–. They are also required to offer training in equal treatment and opportunities and non-discrimination to the entire workforce including middle managers, management positions and workers with responsibility for personnel and human resources management –Paragraph 4 of Annex 2 of Royal Decree 1026/2024–. Employers are also required to ‘establish clear and specific criteria to guarantee an adequate selection and hiring process that prioritises the training or suitability of the person for the job, regardless of their sexual orientation and identity or gender expression’ –Paragraph 2 Annex 2 of Royal Decree 1026/2024–. Finally, employers are required to ensure that criteria for promotions are based on objective elements, including qualifications and ability and should not entail direct or indirect discrimination –Paragraph 3 of Annex 2 of Royal Decree 1026/2024–.

Law 15/2022 falls short in assisting those who would like to challenge suspected indirect age discrimination because it does not include an express obligation for all employers (either through collective bargaining agreements or age equality plans) to conduct a regular analysis on whether apparently neutral provisions, criterion or practices are having a disparate impact on different age groups. If employers were expressly obliged to conduct an analysis of whether or not their criterion or policies were discriminatory, they would be better placed to spot potential indirect age discrimination (as well as other forms of indirect discrimination).



To illustrate with a practical example, it is not uncommon for public universities in Spain to include the following type of recruitment criteria in their application processes for a post-doctoral position: academic training (up to 35 points) and relevant professional experience (up to 5 points)¹⁶. Within the category of academic training there may be, for example, up to four points for academic record in the original degree, plus up to an additional two points for any prizes awarded for the original degree, plus up to one and half points awarded for a high score in the dissertation in the original degree. A total of seven and a half points related simply to the short period of life studying the first degree. Thereafter, a student who is awarded a scholarship for a doctorate, may be awarded a further two points per year for each year they enjoy the scholarship whilst they complete the doctor (a possible additional six to eight points simply for complying with their obligations to complete the doctorate whilst they receive external funds). In sharp contrast, the maximum award of points for professional experience related to the field of teaching, is limited to five points (no matter how many years of relevant professional experience a candidate may have).

In order to understand whether this difference in scoring policy is potentially indirectly age discriminatory (particularly against applicants over the age of 45 who may have many years of relevant experience gained in the field, but who may have completed their degrees many years ago when standards and formats were different), it would be necessary to conduct an analysis of how candidates of different age groups are affected by this apparently neutral scoring policy. If the analysis showed a disparate impact on older age groups, then consideration would have to be given as to whether the university had a legitimate aim that could objectively justify this scoring policy. The final analysis would be whether scoring studies undertaken in initial academic studies seven times more highly than studies and work undertaken in a professional context is an 'adequate, necessary and proportionate' measure to fulfil any potential legitimate aim that has been identified.

Not only does Law 15/2022 not impose express obligations on employers to analyse the potential disparate impact of 'apparently neutral provisions, criterion or practices,' particularly in recruitment processes, but it encourages the use of anonymous curriculums as a measure to help to reduce indirect discrimination in recruitment. This measure may, in fact, hinder rather than help indirect discrimination cases –Article 9.3 of Law 15/2022–. This is because in any analysis of an indirect age discrimination case in the context of recruitment or working terms and conditions, it is necessary to be able to analyse how the apparently 'neutral provision, criterion or practice' affect one age group of candidates compared with another. It is therefore necessary to have a record in the recruitment process of the ages of the candidates (as well as other protected characteristics) in order to conduct this analysis. If CVs are to be submitted in an anonymous format there should be a positive obligation to request data required in order to carry out an equalities and non-discrimination audit. This can then be

16. See, for example, the criteria for the selection of assistant lecturers at Málaga University published ²² December ²⁰²³ in the Official Bulletin of Andalucía ^{available} at: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2023/244/s53>.



used by employers to analyse whether particular groups are being put at a particular disadvantage compared with others in the recruitment procedures. If there is no data collection, data cannot be easily and accurately analysed, and potential indirect discrimination cannot be easily identified. In this context, classifying the request of personal data in selection processes as a very serious breach of employment law is unhelpful –Article 16.1.(c) of Royal Legislative Decree 5/2000 of 4 August, Law on Breaches and Sanctions in the Social Order (hereinafter referred to by the Spanish initials of ‘LISOS’)–.

IV. RAISING CONCERNS ABOUT AGE DISCRIMINATION DIRECTLY WITH AN EMPLOYER OR PROSPECTIVE EMPLOYER

Given that Spanish law does not expressly oblige employers to consider potential age inequalities in the same way that it requires them to consider potential gender inequalities or inequalities affecting the candidates or employees who form part of the LGBTI community, does Spanish law offer a route to candidates or employees who suspect that apparently neutral provisions, criteria or practices may be indirectly age discriminatory to raise these concerns directly with the employer?

Spain requires employers to have specific policies in place to tackle complaints relating to sex or sexual harassment, or harassment of employees who form part of the LGBTI collective –Article 48 of Organic Law 3/2007, and Annex II of Royal Decree 1026/2024–. There is, however, no general grievance procedure in Spain which applies to *all* potential discrimination complaints.

Last year, Spain implemented European Directive 2019/1937 of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. The new Spanish law is Law 2/2023, of 23 of February, Regulating the Protection of People that Inform about Breaches of Law and the Fight Against Corruption and it entered into force on 13 March 2023. Law 2/2023 imposes an obligation on employers in the private sector with more than fifty employees to implement an internal reporting system –Article 10.1(a) of Law 2/2023 of February, Regulating the Protection of People that Inform about Breaches of Law and the Fight Against Corruption (hereinafter ‘Law 2/2023’)–. All public sector entities are also required to implement internal reporting systems –Article 13 of Law 2/2023–. The protections of this law apply to whistleblowers who work in the private or public sector and who have obtained information about breaches to which this law applies in a work or professional context –Article 3.1 of Law 2/2023–. This law applies to employees in the private and/or public sectors, the self-employed, any person working for or under the supervision and direction of contractors, subcontractors and suppliers –Article 3.2 of Law 2/2023–. It also applies to former employees in the private and public sectors, and to candidates in cases where the information about breaches has been obtained during the selection process or pre-contractual negotiation –Article 3.2 of Law 2/2023–.

Complaints can be made in writing or verbally (although a written record must then be kept) –Article 3.2.(c) of Law 2/2023–. If requested, a meeting should be called within



a seven-day period to hear the complaint –Article 7.2 of Law 2/2023–. Upon receipt of a complaint, it must be sent to the manager responsible for the internal complaint system –Article 9.2.(g) of Law 2/2023–. In the case of the private sector, the system manager may be a director of the entity, or it may be the person responsible for the function of regulatory compliance or integrity policies –Article 8.6 of Law 2/2023–. The employer must generally send an acknowledgement of receipt of the communication to the informant, within seven calendar days of its receipt –Article 9.2.(c) of Law 2/2023–. The business must determine the maximum period for responding to the investigative proceedings, which may not exceed three months from receipt of the communication or, if no acknowledgement of receipt was sent to the informant, three months from the expiry of the period of seven days after the communication was made¹⁷. The business must keep in touch with the informant and, if deemed necessary, request additional information from the informant –Article 9.2.(e) of Law 2/2023–.

The European Whistleblowing Directive protects people who report relevant concerns providing that ‘they had reasonable grounds to believe that the information on breaches reported was true at the time of reporting and that such information fell within the scope of this Directive’ –Article 6.1(a) of Directive 2019/1937–. ‘Information on breaches’ is defined as: ‘information, *including reasonable suspicions*, about actual or potential breaches, which occurred or are very likely to occur in the organisation in which the reporting person works or has worked or in another organisation with which the reporting person is or was in contact through his or her work, and about attempts to conceal such breaches’ – Article 5(2) of Directive 2019/1937–. The new Spanish law 2/2023 extends the scope of the European Directive. This law seeks to protect physical people who inform about relevant breaches of European Union law as defined in Directive 2019/1937, as well as people who inform about ‘actions or omissions *that may constitute* a breach of criminal law, or serious or very serious breaches of civil law’ (including employment law) –Article 1(b) of Law 2/2023–.

The law does not, however apply to ‘information linked to claims about interpersonal conflicts or that affect only the informant and the people to whom the communication or disclosure refers’ –Article 35.2(b) of Law 2/2023–. Given that complaints about indirect discrimination by their very nature affect adversely affect a group of people within an organisation who share a particular protected characteristic, *some* complaints about indirect discrimination including on the grounds of age should potentially fall within the remit of this law¹⁸.

In order to understand which potential complaints may be covered by the new Spanish whistleblowing law it is necessary to review which decisions relating to discrimination are classified as ‘serious’ or ‘very serious’ breaches under Spanish law. Very serious breaches of Spanish employment law include ‘unilateral decisions’ by an

17. Except in cases of special complexity that require an extension of the term, in which case, it may be extended to a maximum of another three additional months in terms of Article 9.2.(d) of Law 2/2023.

18. Indirect discrimination as defined in article 2.1(b) of Directive 2000/78/EC, the Spanish definition in article 6.1(b) of Law 15/2022 is different and includes where reference to individuals as well as groups.



employer that involve direct or indirect unfavourable discrimination on the grounds of age in terms of remuneration, working hours, training, promotion and other working conditions –art. 8.12 Royal Legislative Decree 5/2000, of 4 of August, which approved the revised text of the Law of Breaches and Sanctions in the Social Order (hereinafter ‘LISOS’)–. Harassment because of age when it takes place in the workplace and if it is known by the business and if the business has not taken the necessary measures to stop it is also categorised as a very serious breach of employment law –art. 8.13 LISOS–. Decisions by an employer that involve unfavourable treatment of workers as a ‘reaction to a complaint made in the company or to an administrative or judicial action aimed at demanding compliance with the principle of equal treatment and non-discrimination’ are considered serious breaches –art. 8.12 LISOS–. As previously noted, ‘requesting personal data in selection processes or establishing conditions that constitute discrimination for access to employment based on age’ are also actions that are classified as ‘very serious’ breaches of employment law –art.16.2 LISOS–. Labour inspectors have the power to impose administrative financial sanctions on employers for breaches of employment or social security laws including breach of non-discrimination laws –article 1.2 of Law 23/2015, of 21 of July, the Labour and Social Security Inspection System–. The financial penalties for ‘very serious breaches’ currently range between €7,501 to €225,018 –article 40.1(c) LISOS–.

In order to receive the protection of this law the individual who communicates breaches must have ‘reasonable grounds to believe that the information referred to is true at the time of communication or disclosure, even if they do not provide conclusive evidence’ –Article 35.1(a) of Law 2/2023–. However, communications may be dismissed ‘when the facts reported lack any plausibility,’ or if the communication is ‘manifestly unfounded’. It does not apply to information that constitutes ‘mere rumours’ –arts. 18.2, letters a and c Law 2/2023–.

The new Spanish whistleblowing law therefore contains some serious shortcomings when viewed from the perspective of raising potential age discrimination concerns. Firstly, it does not apply to employees in the private sector who work for small to medium sized businesses with less than with less than fifty employees. This means that it is only potentially a tool/method that can be used to obtain relevant data/information in relation to a potential age discrimination complaint if the employer is a large employer in the private sector or a public sector employer. At the time of writing, 46.9 % of employees in Spain work in small businesses with less than 49 employees –art. 35.1.(a) Law 2/2023–. Secondly, it will only be if the employer itself has *unilaterally decided* to discriminate directly on the grounds of age or has unilaterally itself adopted the ‘apparently neutral provision, criterion or practice’ that has a disparate impact on different age groups. On a strict reading of the law, it does not appear to include directly or indirectly discriminatory decisions that may have been adopted by the employer following consultation and agreement with employees’ representatives. If employees’ representatives agree to the use of ‘apparently neutral provisions, criteria or practices’ that have disparate impact on different age groups following consultation by the employer then the discriminatory issue has not been ‘unilaterally’ decided by the employer and therefore does not appear



to fall within the remit of this law. Thirdly, it is not at all clear how much information a prospective job seeker or employee will need to furnish in order to demonstrate that they have ‘reasonable grounds to believe that the information referred to is true at the time of communication or disclosure, even if they do not provide conclusive evidence’ – art. 35.1(a) Law 2/2023–. As noted above, communications may be dismissed ‘when the facts reported lack any plausibility’ –art. 18.2(a) Law 2/2023–, or if the communication is ‘manifestly unfounded’ –art. 18.2(c) Law 2/2023–. It does not apply to information that constitutes ‘mere rumours’–art. 35.2(c) Law 2/2023–. Part of the difficulty in indirect discrimination claims is that it is not possible to know whether an allegation of indirect discrimination is potentially justifiable without having the data to show, for example, that an ‘apparently neutral provision, criterion or practice’ has a disparate effect on different age groups. Potential job seekers or employees may have difficulty accessing such data if the employers undertake no such analysis. It remains to be seen how organisations will distinguish between employees who do not have ‘conclusive evidence’ of their complaint, and employees whose complaints are dismissed as ‘mere rumours’. Given that organisations are essentially ‘marking their own homework’ in this regard, it is easy to see how there may be a temptation to resist a concern that ‘apparently neutral provision, criterion or practice’ as mere rumours (thus requiring no further investigation) rather than a concern that does not have conclusive evidence for the obvious reason that the job seeker/employee may not have access to the relevant information to conduct the relevant analysis. The danger is that the new Spanish whistleblowing procedure may be reserved for the most obvious and clear cut cases of direct and indirect age discrimination such as an employer openly stating a preference to hire younger employees without any justification, rather than being used as a serious tool to investigate concerns about whether an employer has indirectly discriminated against a particular group (whether intentionally or inadvertently) through its ‘apparently neutral provisions, criteria or practices’.

V. RAISING AGE DISCRIMINATION CONCERNS WITH AN EXTERNAL AUTHORITY

If a candidate or an employee decides not to raise concerns directly with an employer either because the employer has no internal complaint system if they have less than fifty employees, or because the candidate or employee believes that the employer will dismiss their concerns as ‘lacking any plausibility’ or will consider it ‘manifestly unfounded’ or ‘mere rumours’ if they have no proof, there are two external authorities that the individual may consider approaching.

The first is the new Whistleblowing Authority which is the external reporting channel for the public sector –art. 24.1 Law 2/2023–. It is also the external reporting channel for entities that make up the private sector, when ‘the infringement or non-compliance reported affects or produces its effects in the territorial area of more than one Autonomous Community –art. 24.1(c) Law 2/2023–.



Any natural person may report to the Independent Authority for the Protection of Whistleblowers, A.A.I., or to the corresponding authorities or regional bodies, the commission of any actions or omissions included in the scope of application of this law, either directly or after communication through the corresponding internal channel – art. 16.1 Law 2/2023–. Within five days of the complaint being made the Independent Authority must acknowledge receipt –art. 17.4 Law 2/2023–. The Independent Authority for the Protection of Whistleblowers, A.A.I., will decide, within a period that may not exceed ten working days from the date of entry of the information in the register, whether to accept the communication or to dismiss the communication because the facts reported ‘lack any plausibility’ –art. 18.2(a) Law 2/2023–, or ‘if the communication is manifestly unfounded’ –art. 18.2(c) Law 2/2023–.

If accepted, the investigation will include ‘all those actions aimed at verifying the plausibility of the facts reported’ –art. 9.1 Law 2/2023–. All natural or legal persons, private or public, must collaborate with the competent authorities and will be obliged to respond to the requests addressed to them to ‘provide documentation, data or any information related to the procedures being processed, including the personal data that may be requested’ –art. 19.5 Law 2/2023–.

Once the investigation has been concluded, the Independent Authority for the Protection of Whistleblowers, A.A.I., must issue a report containing, amongst other things, a statement of the facts reported, the actions carried out in order to verify the plausibility of the facts, the conclusions reached in the investigation and the assessment of the proceedings and the evidence that supports them –art. 201 Law 2/2023–. The deadline for completing the proceedings and responding to the informant, if applicable, may not exceed three months from the date the information is entered into the register.

Not all candidates or employees will have the potential option to report age discrimination concerns to the Whistleblowing Authority for the reasons already outlined above. The Whistleblowing Authority is not authorised to investigate all potential discrimination complaints, only those which fall within the definitions of ‘very serious breaches’ in terms of the legislation. It is difficult to see the potential benefit of going to the external Whistleblowing Authority to investigate potential indirect discrimination cases when Spanish labour inspectors, in theory, have years of experience in these types of matters.

The second external authority which an individual who suspects age discrimination may go to are the Spanish labour authorities. Inspectors can act at their own initiative, if requested by courts or other administrative authorities or if a valid complaint has been lodged by an individual –Article 20.1 of Law 23/2015, of 21 of July, the Labour and Social Security Inspection System (hereinafter ‘Law 23/2015’)–. A valid complaint is when an individual provides the inspectors with facts that could justify their intervention at their own initiative. Complaints are invalid if they are anonymous, or if they are unfounded –Article 21.5 of Law 23/2015–. They must contain the identification of the complainant, and the facts allegedly constituting an infringement in matters for which the Labour and Social Security Inspectorate is competent, the date and place of



their occurrence, identification of the allegedly responsible parties and other relevant circumstances –Article 9.2 of Royal Decree 928/1998–. Complaints are invalid if they are overlapping with matters that are already before an employment court –Article 20.5 of Law 23/2015 and Article 9.2 of Royal Decree 928/1998–. Labour inspectors can inspect breaches of employment law, during the period from three years from the date of the infringement –Article 7.1 of Royal Decree 928/1998–.

Labour inspectors have wide powers to investigate valid complaints. Labour inspectors can freely enter at any time and without prior notice any workplace, establishment or place subject to inspection and to remain therein –Article 13.1 of Law 23/2015–. Usually, investigations must be completed within a nine-month period –Article 8.2 of Royal Decree 928/1998–. Labour inspectors can issue precautionary orders that they deem appropriate and are proportionate to their purpose, to prevent the destruction, disappearance or alteration of the documentation relevant to the verification of compliance or not with employment law –Article 13.3(e) of Law 23/2015–. They can request any evidence that they consider necessary to determine compliance with employment law –Article 13.2 of Law 23/2015–. They can interview witnesses including the employer or its representatives and managers, workers –Article 13.3 (a) and (b) of Law 23/2015–. They can examine and take copies of any documentation relevant to the verification of compliance with employment law, such as: books, records, plans, including computer programs and files on magnetic support, documents required in the regulations on the prevention of occupational risks and any others related to the matters subject to inspection whether held directly by the employer or a third party –Article 13.3 (c) and (d) of Law 23/2015–. There is a general obligation to provide the material requested and to cooperate with the labour inspectors (although this does not extend to confidential data for the purposes of professional advice) –Article 18.2 of Law 23/2015–. Facts that are included in the infringement reports by the labour inspectors are presumed to be true (without prejudice to the evidence that the interested parties may provide in defence of their respective rights or interests) –Article 23 of Law 23/2015–.

Inspectors can simply issue warns to employers provided that no direct damage is caused to the workers or their representatives –Article 22.1 of Law 23/2015–. They can require employers to adopt measures within the period they indicate in order to comply with employment law –Article 22.1 of Law 23/2015–. The inspectors themselves can provide information and technical assistance to companies when exercising the inspection function, especially small and medium-sized companies, in order to facilitate better compliance with employment law –Article 12.2(a) of Law 23/2015–. Alternatively they can issue administrative sanctions if they find evidence of breaches of employment law.

Law 15/2022 states that social security and labour inspectors should ensure respect for equality of treatment and no discrimination in the access to employment and the conditions of employment –Article 9.4 of Law 15/2022 and Article 1.3 and 14 of Law 23/2015, of 21 of July, the Labour and Social Security Inspection System–. The inspectors are now obliged to include in their annual planning how they will monitor



compliance with the equality and discrimination laws. At the time of writing, the Strategic Plan for Work Inspectors in 2024 has not been published. The Strategic Plan for Work Inspectors for the period 2021 to 2023 was available. In this plan reference is made to there being a focus on campaigns aimed at monitoring compliance with health and safety obligations such as: ‘companies that require age management at work, due to the prolongation of the working life of staff, which requires attention to their adaptation to the evolution of psychophysiological aptitudes’¹⁹. However, no express mention is made of specific measures that were taken to tackle age discrimination²⁰.

Of the 121,957 orders made by the labour inspectors in 2022 in relation to employment law, it is not possible to see how many, if any, related to age discrimination²¹. It is, however, possible to see that 794 were issued in relation to gender discrimination in terms of accessing employment, 1728 in relation to salary discrimination on the grounds of gender, 433 in relation to sexual and sex harassment, 4302 in relation to gender equality plans, 884 in relation to work/life conciliation rights and 539 in relation to gender discrimination in collective agreements. Against the background of the information that is available, it is easy to understand why a potential candidate or employee who feels they have suffered age discrimination, may not have confidence that it is a matter that the labour inspectors will necessarily dedicate the required time to analyse and investigate.

VI. RAISING AGE DISCRIMINATION CLAIMS IN THE EMPLOYMENT COURTS

126

The most common types of age discrimination claims that have been examined in the employment law courts in Spain can broadly be divided into three categories. Firstly, published age restrictions in relation to specific selection processes (usually in the public sector), for example in relation to the police or the armed forces²². Secondly, using age as a criterion for selection of older employees in the context of a collective dismissal²³. Thirdly, forced retirements because the applicable collective bargaining agreement sets the age for retirement²⁴. The most common types of age discrimination cases in Spain therefore usually relate to a situation in which an age related criteria is clearly identifiable (a directly discriminatory policy) rather than the examination of ‘apparently neutral provisions, criteria or practices’ that may have a disparate impact on specific age

19. Secretary of State for Employment and the Social Economy: *Strategic Plan for the Inspectors of Work and Social Security 2021-2023*, action 2.4, at: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-20005 consulted on 26 October 2024.

20. Objective 6: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-20005 consulted on 26 October 2024.

21. Statistics relating to the activity of the labour inspectors in 2022 available from: https://www.mites.gob.es/itss/web/Que_hacemos/Estadisticas/index.html (viewed 6 November 2024)

22. See, for example: STS de 28 de enero de 2016 (Rec.480/2014), SSTSJ de Galicia 112/2015, de 25 de febrero y 681/2014 de 26 de noviembre.

23. See, for example: STC 66/2015, STSJ/Valencia de 24.9.2014 Rec. Sup. 1844/2014, STSJ/Andalucía – Sevilla de 25.5.2016 Rec. Sup. 1587/2015, STSJ/Navarra de 17.7.2015, Rec. Sup. 214/2015, STSJ/Sevilla de 23.2.2015, Pto. 32/2014.

24. See, for example: sentencia de 16 de octubre de 2007, Caso Palacios de la Villa, C-411/05



groups (indirectly discriminatory practices). This may, in part, be due to the difficulty of accessing relevant data in practice for the reasons already outlined.

The Employment Equality Directive required Member States to take measures to ensure that when a person considers themselves wronged because the principle of equal treatment has not been applied to them and establishes before a court or competent authority, ‘facts from which it may be presumed that there has been direct or indirect discrimination’ it is for the employer to prove that there has been no breach of the principle of equal treatment²⁵. This rule also applies to claims relating to harassment or instructions to discriminate as these are also classified as forms of discrimination which breach the principle of equal treatment –Articles 2.3 and 2.4 of Directive 2000/78/EC–. Law 63/2003 implementing this Directive chose not to follow the drafting of the burden of proof provisions in the Directive. It provides ‘if from the allegations of the employee it can be deduced the existence of well-founded indications of discrimination due to the age of the person, the employer is responsible for providing an objective and reasonable justification, sufficiently proven, of the measures adopted and their proportionality’ –Article 36 of Law 63/2002–. This drafting is reflected in the general procedural law which applies to employment law claims – Article 96.1 of Law 36/2011 of 10 October, the Regulation of the Social Jurisdiction (hereinafter referred to by its Spanish shorthand ‘LRJS’)– and identical drafting is in Law 15/2022 –art. 30.1–.

In Spain employment law claims and claims relating to social security rights are heard by the Social Courts –art. 1 LRJS–. The time limit which applies to the lodging of any particular discrimination claim, depends on the nature of the act/omission complained of. Claims relating to the termination of contract, for example, must be lodged within twenty working days of the date of termination –Article 59.3 of the Workers’ Statute–. Claims relating to the challenge of a disciplinary sanction imposed by the employer must also be lodged within twenty days of the notification of the disciplinary sanction –Articles 103 and 114(1) of the LRJS–. Claims relating to employment contracts that don’t have a special time limit set out in legislation, prescribe one year after termination –Article 59.1 of the Workers’ Statute–.

The social courts contain different procedural rules depending on the nature of the claim. For example, if the alleged act of discrimination relates to a dismissal or extinction of employment contract (including in relation to collective dismissals), the procedure for challenging dismissals must be followed. There are different procedures for claims relating to geographic changes, substantial changes to terms and conditions of employment, claims relating to suspension of the employment contract and a reduction in working hours due to economic, technical, organisational or production reasons or derived from force majeure, claims relating to holidays, claims relating to the conciliation of working life with personal and family obligations, claims relating to the appeal of collective agreements and claims relating to disciplinary sanctions imposed by employers to list but a few.

25. Article 10.1 of Directive 2000/78/EC (this rule does not apply to criminal proceedings in terms of Article 10.3).



There is a specific litigation procedure for the protection of fundamental, constitutional rights within the context of employment law (‘the protection of fundamental rights procedure’) in which the Claimant is asking the court to confirm that there has been a breach of their fundamental, constitutional rights. The Spanish Constitution provides that the Spanish are equal before the law, and that no discrimination can prevail by reason of birth, race, sex, religion, opinion or any other personal or social circumstance –Article 14 of the Spanish Constitution 29 December 1978 (hereinafter ‘the Spanish Constitution’)–. The Spanish Constitution includes a right to have matters concerning constitutional/fundamental rights to be fast-tracked in the ordinary courts, or determined by the Constitutional Court –Article 53.2 of the Spanish Constitution 1978–.

In theory, a claimant can therefore choose between the ordinary litigation procedure or the special protection of fundamental rights litigation procedure if they have a discrimination complaint unless an alternative litigation procedure applies to the facts –Article 177.1 of LRJS–. Certain litigation procedures are the only possible avenues for pursuing a protection of discrimination rights if the breach of those rights relates to certain acts or omissions. If the discriminatory act complained of is a dismissal, for example, the procedure applicable to dismissals applies. However, the protections that exist in the special litigation procedure will also apply –Article 178.2 of the LRJS–. Specifically, the ability to seek interim relief/protective measures –Article 180.1 of the LRJS–, a procedure which has a preferential and summary character, the intervention of the public procurator’s office, the possible participation of a trade union as a third party in the action –Article 14 LOLS–, the possibility of the ‘reversal’ of the burden of proof, the request for the payment of damages –Article 26.2 of the LRJS–, and the right to appeal. If the special rights procedure has been used, a party can appeal directly to the Constitutional Court of Spain.

It is possible to apply to the court to require that a prospective party exhibit books or accounts or any other document that is necessary for drafting a claim (or a defence) –Article 77.1 of the LRJS–. Any type of document can be sought *providing that it is necessary* for drafting the claim/defence and it is therefore necessary to provide in the request the reasons for requesting the document. This is a request for a document to be exhibited and not a request for the provision of a document. This request must be resolved by the courts within two days –Article 77.2 of the LRJS–. The court may require that a copy of the required document be exhibited in the ‘least burdensome manner and without the documentation leaving the possession of its owner,’ for example by providing a copy in electronic format that may be compared with the original document –Article 77.2 of the LRJS–.

Requests for documents can also be made at any time during the litigation, up to between three and five days before the hearing –Article 90.3 of the LRJS–, providing that they are not made so late in the day as to delay the hearing date –Article 77.3 of the LRJS–. If a party refuses to exhibit the document requested, a court can order the entry and seizure of a particular document if it is known where it may be and make them available to the party seeking a copy in the court –Article 261.2 of Law 1/2000 of 7 January Civil Procedure (hereinafter ‘Law 1/2000’)–. A business can be fined up

to €600 for failing to exhibit a document. It is also possible to petition the court to grant a formal request to obtain a document or another item from the Respondent that is in his possession and relevant to the claim –Article 76.1 of the LRJS and Article 256.2 of Law 1/2000–.

The request for preliminary evidence to the court must be made in writing and must specify the reason for the petition, with detailed reference to the submit matter of the trial to be prepared –Article 256.11.2 of Law 1/2000–. The party seeking the assistance from the court must bear the related expenses of these proceedings. If, one month, after the completion of the evidentiary proceedings, the claim ceases to be filed, without sufficient justification, in the opinion of the court, the party who requested the evidence may need to pay the expenses of the other party plus any damages/costs incurred by them –Article 256.11.3 of Law 1/2000–. The court can require that money is deposited to cover these potential expenses/costs. After receiving the petition, the judge must decide what to do within a five-day period –Article 258.1 of Law 1/2000–. The judge can accept the petition if he considers that adequate to the purpose pursued by the Claimant and that there is just cause and legitimate interest. It is a weighing up exercise for the judge, and if the claim involves a fundamental right, the weighing up exercise is even more important and the judicial decision must be suitable, necessary and proportionate in relation to a constitutionally legitimate purpose²⁶. In theory, a judge can order costs to be paid in relation to the measures requested –Article 258.1 of Law 1/2000–. If any costs are ordered to be paid, these should be paid within three days or the petition will be permanently archived –Article 258.3 of Law 1/2000–.

Litigants should abide by the rules of good faith²⁷. This includes the obligation of the litigants to provide documents that have been sought as evidence by the other party –Article 94.2 of LRJS–. Judges or courts can refer representatives for breach of good faith rules to their professional, regulatory bodies and this can result in the imposition of a disciplinary action –Article 247.1 of Law 1/2000–. Clearly these procedural measures can be useful if the claimant knows that the employer has documents which may show that they have conducted an analysis of age inequalities in the organisation. However, given that there is no express legal obligation to do so, no analysis may have been undertaken and no documentation may exist.

It is interesting to note that the more recent Directives from the European Union contain *express* articles in relation to the disclosure of *relevant evidence*. Directive 2023/970 on Pay Transparency, for example, requires Member States to ensure that in proceedings concerning gender equal pay claims, employers are expressly required to disclose *any relevant evidence* that lies within their control –Article 20.1 of Directive 2023/970²⁸–. Employees also have the right to request and receive information in writing information that *may be relevant* to an equal pay claim –Article 7.1 of Directive 2023/970–. Similarly,

26. STC 96/2012.

27. STC 198/1988.

28. This is the Directive of the European Parliament and of the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency (hereinafter 'Directive 2023/970') and enforcement mechanisms.



the Platform Workers Directive obliges Member States ‘to ensure that, in proceedings concerning the provisions of this Directive, national courts or competent authorities are able to order the digital labour platform to *disclose any relevant evidence* which lies in its control’ –Article 21.1 of Directive 2024/2381–. In addition, Member States shall ‘ensure that national courts have the power to order the disclosure of evidence containing confidential information where they consider it relevant to the proceedings. They shall ensure that, when ordering the disclosure of such information, national courts have at their disposal effective measures to protect such information’ –Article 21.2 of Directive 2024/2381–.

In order for a person to produce ‘facts from which it may be presumed that there has been direct or indirect age discrimination,’ as already highlighted, it is necessary for the individual to have early access to the relevant data/information. It would be a welcome step forward if employers were expressly required to disclose *any relevant evidence* that *lies within their control* and which may be relevant to a discrimination claim because this could include relevant data/information whether it had been analysed into a formalised document such as an age equalities plan or not.

Of the 79,305 judgments in relation to individual claims resolved by the employment courts in 2023 in Spain, it is not possible to see how many of these judgments relate to discrimination on the grounds of age (or indeed any other forms of discrimination). This information is not currently published in the data summarising these types of claims before the employment courts²⁹. Law 15/2022 provides that statistics for the courts will collate data specifically about matters registered for breaches relating to discriminatory treatment –Article 36.4 of Law 15/2022–. It is not clear whether information relating specifically to age discrimination complaints in workplace will be collated (unless the complaints are criminal in nature in which case they will be). The lack of data, makes it even more difficult for advisers to advise employees and employers alike on the number of cases the employment courts are hearing each year, and what percentage are decided in favour of employers/employees.

VII. A SHIFT TOWARDS TRANSPARENCY

A shift towards increased obligations on employers to provide information and increase transparency is not only identifiable in the articles in the new Directives which insist on the disclosure of relevant evidence to the relevant proceedings. It is apparent in the new European Directives relating to employment law generally.

For example, Directive (EU) 2022/2381 of the European Parliament and of the Council of 23 November 2022 on improving the gender balance among directors of listed companies and related measures must be implanted by Member States by 28 December

29. Data from: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Civil-y-laboral/Asuntos-Judiciales-Sociales/> viewed on 24 October 2024.



2024 and contains information and transparency obligations³⁰. Directive 2022/2381 seeks to ensure the application of the principle of equal opportunities between women and men through achieving a gender-balanced representation among top management positions by establishing a set of procedural requirements in relation to the selection of candidates for appointment or election to director positions based on ‘transparency and merit’—Recital 7 of Directive 2022/2381—.

In terms of transparency, the Directive requires that Member States shall ensure that candidates for appointment or election to director positions shall be ‘selected on the basis of a comparative assessment of the qualifications of each candidate’. This requires that use of clear and unambiguous criteria be applied in a non-discriminatory manner throughout the entire selection process, including during the preparation of vacancy notices, the shortlisting phase and the establishment of selection pools of candidates. These criteria must set out at the outset in advance of the selection process—Article 6.1 of Directive 2022/2381—.

In terms of information, for the first time in European employment law, unsuccessful candidates in the context of this specific selection process for the appointment or election to a director position in listed companies have the express right to receive information. Specifically, in addition to being informed about the criteria upon which the selection was based, they have the right to be informed about the objective comparative assessment of the candidates against those criteria, and, where relevant, ‘the specific considerations exceptionally tilting the balance in favour of a candidate who is not of the underrepresented sex’—Article 6.3 of Directive 2022/2381—.

Similarly, there has been a shift towards transparency when employers are using algorithms or artificial intelligence systems that inform decision-making. Employers are obliged to inform workers’ representatives ‘of the parameters, rules and instructions on which the algorithms or artificial intelligence systems are based that affect decision-making that may affect working conditions, access and maintenance of employment, including the preparation of profiles’—Article 23.1 of Law 15/2022—. Examining the information provided by employers to establish whether algorithms used in recruitment or promotion are potentially indirectly discriminatory on age (or on any other grounds) is therefore arguably also a duty of the workers’ representatives.

Law 15/2022 imposes additional obligations on public administrations in terms of the use of algorithms. It states public administrations ‘*will encourage* the implementation of mechanisms so that the algorithms involved in making decisions that used in public administrations take into account criteria for minimizing bias, transparency and accountability, whenever technically feasible’. These considerations should apply to design and training data. To achieve this goal, ‘impact evaluations will be promoted to determine possible discriminatory bias’. Public administrations must also within the framework of their powers in the field of algorithms involved in decision-making processes, ‘prioritize transparency in the design and

30. It has been transposed into Spanish law through Organic law 2/2024 of 1 of August, Equal Representation and Balanced Presence of Women and Men.



implementation and the ability to interpret the decisions adopted by them' - Article 23.2 of Law 15/2022-. Public administrations and companies must 'promote the use of ethical, reliable and respectful Artificial Intelligence with fundamental rights, especially following the recommendations of the European Union in this regard' - Article 23.3 of Law 15/2022-. Law 15/2022 finally creates 'a quality seal' for algorithms -Article 23.4 of Law 15/2022-.

The European Regulation on artificial intelligence entered into force on 1 August 2024, with differing dates for compliance and a final implementation date of 2 August 2026³¹. This classifies the uses of artificial intelligence according to the risks related to them, and establishes a regulatory framework, mechanisms for control and fines for breaches of this legislation. AI used in the employment context in areas such as recruitment such as job application analysis and candidate evaluation tools are classified as high risk -Article 6(2) and Article 4(a) of Annex 3 of AI Act-. AI tools used to make decisions affecting the working relationship, AI systems intended to be used to make decisions affecting terms of work-related relationships, such as the promotion, evaluating performance and behaviour or termination of work-related contractual relationships, to allocate tasks based on individual behaviour or personal traits or characteristics or to monitor and evaluate the performance and behaviour of persons in such relationships are also high risk -Article 6(2) and Article 4(b) of Annex 3 of AI Act-. The obligations on employers depend on whether an employer is a 'provider' (a company that develops AI tools) or 'deployer' of the AI system (user of the AI system) -Recital 13 of AI Act-. Obligations on providers include: ensuring that the training data meets quality criteria -Article 2(d) of AI Act-, providing for logs to enable the monitoring of the system -Article 12(1) of AI Act-, designing tools so that they can be overseen by people -Article 14(1) of AI Act-, and registering the tool on an EU wide database -Article 49 of AI Act-. Deployers are expected to be able to 'to properly understand the relevant capacities and limitations of the high-risk AI system and be able to duly monitor its operation, including in view of detecting and addressing anomalies, dysfunctions and unexpected performance' -Article 14.4(a) of AI Act-. Deployers need to be aware of the 'possible tendency of automatically relying or over-relying on the output produced by a high-risk AI system (automation bias), in particular for high-risk AI systems used to provide information or recommendations for decisions to be taken by natural persons' -Article 14.4(b) of AI Act-. Deployers are also meant to, be able to understand amongst other things, how to 'correctly interpret the high-risk AI system's output, taking into account, for example, the interpretation tools and methods available', Put simply, if using AI systems employers are now required to analyse the use of these systems in order to detect, amongst other things, any potential breaches of discrimination law.

31. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (hereinafter 'AI Act').



The new European Directive (EU) 2024/2831 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on improving working conditions in platform work contains detailed transparency requirements and information obligations in relation to platform work. It must be implemented by Member States by 2 December 2026 –Article 29 of Directive 2024/2831³²-. The reason for the existence of this Directive is because it is recognised that new forms of digital interaction and new technologies in the world of work if unregulated, can result in ‘opacity about decision-making’ that may ‘entail risks for decent working conditions,’ and ‘for equal treatment’ –Recital 4 of Directive 2024/2831-. The Directive further notes that persons performing platform work ‘often do not know the reasons for decisions taken or supported by automated systems and are not able to obtain an explanation for those decisions, to discuss those decisions with a human contact person, to contest those decisions or to seek rectification or, where relevant, redress’ –Recital 8 of Directive on 2024/2831-. The purpose of this Directive therefore is to ‘improve working conditions by promoting transparency, fairness, human oversight, safety and accountability in algorithmic management in platform work’ –Article 1(b) and 1(c) of Directive 2024/2831-.

Platform work is defined as: ‘work organised through a digital labour platform and performed in the Union by an individual on the basis of a contractual relationship between the digital labour platform or an intermediary, and the individual, irrespective of whether there is a contractual relationship between the individual or an intermediary and the recipient of the service’ –Article 2.1.(b) of Directive 2024/2831-. Platform worker is defined as: ‘any person performing platform work who has or is deemed to have an employment contract or an employment relationship as defined by the law, collective agreements or practice in force in the Member States with consideration to the case-law of the Court of Justice’ –Article 2.1.(d) of Directive 2024/2831-. ‘Person performing platform work’ means an ‘individual performing platform work, irrespective of the nature of the contractual relationship or the designation of that relationship by the parties involved’ –Article 2.1. (c) of Directive 2024/2831-.

Persons performing platform work, platform workers’ representatives and, upon request, competent national authorities, now have a right to information in relation to automated decision making within an organisation –Article 9.1 of Directive 2024/2831-. Information must be provided in a written document in a ‘transparent, intelligible and easily accessible form, using clear and plain language’ –Article 9.2 of Directive 2024/2831-. The information to be provided in relation to automated *decision-making* systems must the categories of decisions that are taken or supported by such systems and the categories of data and main parameters that such systems take into account and the relative importance of those main parameters in the automated decision-making, including the way in which the personal data or behaviour of the person performing platform work influence the decisions –Article 9.1(b)(iii) of Directive 2024/2831-.

32. This is, the Directive 2024/2831 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on improving working conditions in platform work contains detailed transparency requirements and information obligations in relation to platform work (hereinafter ‘Directive 2024/2831’).



Persons performing platform work must be informed about the ‘grounds for decisions to restrict, suspend or terminate the account of the person performing platform work, to refuse the payment for work performed by them, as well as for decisions on their contractual status or any decision of equivalent or detrimental effect’ –Article 9.1(b) of Directive 2024/2831–. In addition, they must inform about all categories of decision taken or supported by automated systems that affect persons performing platform work in any manner –Article 9.1 (c) of Directive 2024/2831–. Upon their request, they shall also receive also ‘receive comprehensive and detailed information about all relevant systems and their features’ –Article 9.3 of Directive 2024/2831–.

Persons performing platform work now have the right to receive information in relation to automated *decision-making* systems at an *early stage*, ‘at the latest on the first working day, prior to the introduction of changes affecting working conditions, the organisation of work or monitoring work performance, or at any time upon their request’ –Article 9.3 of Directive 2024/2831–. Workers’ representatives have the right to receive comprehensive and detailed information about all relevant systems and their features, ‘prior to the use of those systems, or prior to the introduction of changes affecting working conditions, the organisation of work or monitoring work performance or at any time upon their request’ –Article 9.4 of Directive 2024/2831–. Competent national authorities have the right to receive comprehensive and detailed information at any time upon their request –Article 9.4 of Directive 2024/2831–. Digital labour platforms must also provide the information that is of relevance above to persons undergoing a recruitment or selection procedure before the start of the recruitment or selection procedure –Article 9.5 of Directive 2024/2831–.

Any decision to restrict, suspend or terminate the contractual relationship or the account of a person performing platform work or any other decision of equivalent detriment must be taken by a human being –Article 10.5 of Directive 2024/2831–. Digital labour platforms must provide the person performing platform work with a written statement of the reasons for particular decisions supported or, where applicable, taken by an automated decision-making system. These include decisions relating to the restriction, suspension or termination of the account of the person performing platform work. In addition, decisions relating to the refusal to make the payment for work performed by the person performing platform work. Furthermore, decision about the contractual status of the person performing platform work. The information must be provided ‘without undue delay and at the latest on the day which it takes effect’ –Article 11.1 of Directive 2024/2831–.

Persons performing platform work and, in accordance with national law or practice, representatives acting on behalf of the persons performing platform work shall have the right to request the digital labour platform to review the aforementioned list of decisions. There is an obligation on digital labour platform to respond to such requests for a review by providing ‘a sufficiently precise and adequately substantiated reply in the form of a written document which may be in electronic format without undue delay and in any event within two weeks of receipt of the request’ –Article 11.2 of Directive 2024/2831–. Where it is discovered that a decision has infringed the rights



of a person performing platform work, the digital labour platform ‘shall rectify that decision without delay and in any case within two weeks of the adoption of the decision’. There is also an obligation to ‘take the necessary steps, including, if appropriate, a modification of the automated decision-making system or a discontinuance of its use, in order to avoid such decisions in the future’ –Article 11.3 of Directive 2024/2831–.

The Directive includes express evaluation obligations. Member States must ensure that digital labour platforms oversee and, with the involvement of workers’ representatives, regularly, and in any event every two years, carry out *an evaluation of, the impact of individual decisions* taken or supported by automated monitoring and decision-making systems used by the digital labour platform, on persons performing platform work, including, where applicable, on their working conditions and equal treatment at work –Article 10.1 of Directive 2024/2831–. The persons who are put in charge of oversight and evaluation must have the ‘necessary competence, training and authority to exercise that function, including for overriding automated decisions’³³. Information on the evaluation must be transmitted to platform workers’ representatives –Article 10.4 of Directive 2024/2831–. Digital labour platforms shall also make this information available to persons performing platform work and the competent national authorities upon their request.

There is an obligation *to act* if the oversight or evaluation identifies ‘a high risk of discrimination at work in the use of automated decision-making systems or finds that individual decisions taken or supported by automated monitoring and decision-making systems have infringed the rights of a person performing platform work’ –Article 10.3 of Directive 2024/2381–. This means the digital labour platform must ‘take the necessary steps, including, if appropriate, a modification of the automated monitoring and decision-making system or a discontinuance of its use, in order to avoid such decisions in the future’ –Article 10.3 of Directive 2024/2381–. The obligations to analyse, evaluate and to rectify potential discriminatory outcomes in terms of automated decisions are express and clear.

VIII. CONCLUSIONS

The preamble to new Spanish Whistleblowing Law 2/2023 commences with a reminder that in order for law to be effective, it requires individuals to correctly fulfil the obligations that respond to them –Preamble 1 of Law 2/2023–. It also requires a collective commitment to the good functioning of public and private institutions. The Spanish legislator explains the decision to broaden the scope of the Spanish legislation to include breaches of criminal law or breaches of civil law that are considered serious or very serious in order that investigations can focus on those breaches of the law that are considered to have ‘the greatest impact’ on society –Preamble III of Law 2/2023–. The

33. They shall enjoy protection from dismissal or its equivalent, disciplinary measures or other adverse treatment for exercising their functions in terms of Article 10.2 of Directive 2024/2831.



legislator explains that it is important to establish an awareness that non-compliance with the law must not be ‘allowed or silenced’ –Preamble 1 of Law 2/2023–.

Measures to tackle age discrimination (and particularly indirect age discrimination) have not, to date, been given the same consideration by the Spanish legislator, employee and employer representatives, or labour inspectors as measures to tackle gender discrimination or discrimination against people in the LGBTI collective. It is morally indefensible that age discrimination is treated less seriously and given less regard, particularly when it is the form of discrimination, in the context of the workplace, that appears to be most prevalent. However, measures to tackle age discrimination law could be greatly strengthened if the Spanish legislator were to adopt the same approach to age discrimination as it has adopted towards gender discrimination or discrimination against people in the LGBTI collective.

An individual who believes that their rights not to suffer discrimination have been infringed, should have the clear unambiguous right, at an early stage, to request any relevant data/information held by the employer in order to be advised correctly on whether or not they have a potential claim. The ability to challenge potentially discriminatory decisions and structures should not depend on whether individuals work in the public or private sector, the size of their employer if they work in the private sector, the type of discrimination complained of, whether the acts of discrimination are covered by the whistleblowing legislation, whether they are automated decisions or decisions taken by humans, whether the human decisions are taken unilaterally by the employer or jointly with employee representatives etc. A new Discrimination Questionnaire Procedure should be introduced to enable employees or their representatives to ask and collate relevant information, with a negative inference being drawn for employers if they refuse to provide information (such a procedure used to exist in the United Kingdom and was a very helpful tool for analysing potential discrimination claims)³⁴.

In summary, it is true that in order for law to be effective, it requires individuals to correctly comply with the obligations that respond to them –Preamble 1 of Law 2/2023–. Employers, managers, human resources professionals, recruiters, employees’ representatives, and labour inspectors all have a part to play in being pro-active about identifying and addressing age discrimination (particularly indirect discrimination which has traditionally been more difficult to spot). However, the law should also provide the clear and unambiguous right for candidates and employees themselves to request and receive the relevant information that they need in order to that they can be appropriately advised. Simple changes in the law could facilitate the obligatory and early provision of all relevant data/information to candidates, employees and their advisers in the context of potential discrimination claims, and this would indeed be a ‘collective commitment to the good functioning of public and private institutions’ –Preamble 1 of Law 2/2023–.

34. Sadly, this procedure was abolished by the UK government in April 2014.



Bibliography

- Arriola, P., “Los parados mayores de 45 años superan el 58% del total, el nivel más alto de la historia”, *El Economista*, 2024, available at: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12926874/07/24/los-parados-mayores-de-45-anos-superan-el-58-del-total-el-nivel-mas-alto-de-la-historia.html>.
- Odra Quesada, P.; Martínez de la Fuente, D. y de la Rica, S.: *¿Demasiado mayor para trabajar? Evidencia de un experimento de campo sobre el edadismo en el mercado laboral español*, 2023, at: <https://iseak.eu/publicacion/demasiado-mayor-para-trabajar-evidencia-de-un-experimento-de-campo-sobre-el-edadismo-en-el-mercado-laboral-espanol>.



Descarbonización en el sector marítimo: una mirada desde el Derecho del Trabajo*

DECARBONISATION IN THE MARITIME SECTOR: A VIEW FROM LABOUR LAW

Sandys Menoya Zayas

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Pinar del Río (Cuba)

sandys@upr.edu.cu  0000-0002-3249-7248

Recibido: 10.10.2024 | Aceptado: 20.10.2024

RESUMEN

El trabajo analiza de manera crítica las posibles implicaciones, efectos y retos que el proceso de descarbonización del sector marítimo representa para el trabajo y la empleabilidad desde una perspectiva jurídica laboral. Por una parte, se tiene en cuenta el contexto actual que exige la implementación de políticas, estrategias y acciones que contribuyan a la descarbonización, tanto a nivel mundial como en el ámbito europeo y español, así como de cara a las particularidades de cada sector de la economía; y de otra parte, se identifican los aspectos claves que se deben tomar en consideración en el sector marítimo para garantizar una transición justa, equitativa y tuitiva para sus colectivos de trabajadores, teniendo en cuenta que dicho sector constituye uno de los mayores contaminantes a escala global, dado su impacto en la economía, las características tecnológicas de la industria y su marcado carácter internacional.

ABSTRACT

The paper critically analyzes the possible implications, effects and challenges that the decarbonization process of the maritime sector represents for work and employability from a labor legal perspective. On the one hand, it takes into account the current context that requires the implementation of policies, strategies and actions that contribute to decarbonisation, both globally and at the European and Spanish level, as well as in view of the particularities of each sector of the economy; and on the other hand, the key aspects that must be taken into consideration in the maritime sector are identified to guarantee a fair, equitable and protective transition for its groups of workers, taking into account that this sector is one of the greatest polluters on a global scale, given its impact on the economy, the technological characteristics of the industry and its marked international character.

PALABRAS CLAVE

Descarbonización

Trabajo marítimo

Transición justa

KEYWORDS

Decarbonization

Maritime work

Just transition

* Este estudio ha sido desarrollado y sostenido económicamente a través del Proyecto de Investigación PID2021-124031NB-C44 "Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital", correspondiente a la convocatoria del Ministerio de Ciencia e Innovación, Proyectos de Generación del Conocimiento 2021.

SUMARIO

- I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN
- II. EL MUNDO DEL TRABAJO Y LAS RELACIONES LABORALES EN LA ERA DE LAS TRANSICIONES
 - A. Tendencias actuales en el ámbito del trabajo y las relaciones laborales
 1. Descarbonización
- III. BREVE APROXIMACIÓN AL CARÁCTER DEL TRABAJO EN EL SECTOR MARÍTIMO
 - A. Caracterización del sector marítimo como industria
 - B. Caracterización del trabajo en el mar
- IV. DESCARBONIZACIÓN EN EL SECTOR MARÍTIMO: IMPERATIVOS, IMPACTOS Y CONSECUENCIAS JURÍDICO-LABORALES
 - A. Necesidad de la descarbonización
 - B. Impactos
 - C. Consecuencias sobre todo en el empleo, la formación y cualificación profesional, y la seguridad y salud en el trabajo
 - D. Estrategias para su enfrentamiento desde el derecho del trabajo: el rol de la negociación colectiva
- V. CONSIDERACIONES FINALES
 - Bibliografía

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

En medio de escenarios internacionales turbulentos, marcados recientemente por la pandemia de la COVID-19, la guerra en Ucrania y la consiguiente inestabilidad global, el transporte marítimo sigue siendo un sector vital para el comercio y la seguridad globales, y más allá de tales crisis, también está marcado por las urgencias de la digitalización, la descarbonización y los fenómenos demográficos.

Al igual que sucede con la digitalización en marcha en casi todas las esferas de la economía y la sociedad, actualmente aupada por la inteligencia artificial, la descarbonización se halla en la mira de las políticas climáticas o de transición energética, ante el llamado urgente del paradigma de la sostenibilidad en aras de enfrentar el cambio climático cada vez más visible, palpable e impactante para toda la humanidad.

Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés), el principal medio de transporte para el comercio mundial es el transporte marítimo, ya que alrededor del 90 % de los bienes comercializados se transportan por mares y océanos de todo el mundo¹. En el caso de la Unión Europea (UE), el transporte marítimo es un componente esencial del sistema de transporte y desempeña un rol fundamental para su economía, considerando que representa alrededor del 75 % del comercio exterior de la Unión y el 31 % de su comercio interior en términos de volumen, y que mueve anualmente 400 millones de pasajeros entre los puertos de los Estados miembros, incluidos unos 14 millones en cruceros².

1. Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]: *Ocean shipping and shipbuilding*, s/a. Disponible en: <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-work-in-support-of-a-sustainable-ocean/s/10606888>.

2. Unión Europea [UE]: Reglamento (UE) 2023/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el



Pero este tipo de transporte no solo constituye un pilar fundamental para la economía mundial, sino que consume grandes volúmenes de energía y es a su vez una de las actividades más contaminantes. De hecho, en la Declaración de La Valeta (Malta) de 2017 sobre la política marítima de la UE se estableció a la competitividad, la descarbonización y la digitalización como principios rectores de la política de transporte marítimo de la Unión³.

Por otra parte, está presente el reto demográfico, reconocido como una de las prioridades a atender y que requiere una aproximación transversal, multidisciplinar y global, además de que hoy en día se le considera íntimamente conectado con la digitalización y la descarbonización. Las tendencias demográficas actuales desempeñan un rol crucial en la configuración de los patrones de empleo marítimo, y las empresas del sector deberán adaptar sus estrategias de contratación, capacitación y retención para abordar el panorama demográfico en evolución y garantizar una fuerza laboral disponible, calificada y diversa para el futuro.

Para encarar cada uno de estos desafíos por separado, es preciso contar no solo con normas particulares, sino también con una regulación sólida que tenga el potencial de atenderlos a la misma vez y de manera integral, y que posibilite un mayor impulso a la colaboración, cooperación y articulación de actores, sectores y niveles administrativos, así como a la innovación y la inversión con criterio de sostenibilidad. Sobre todo, si se tiene en cuenta, por ejemplo, que sectores intensivos en recursos naturales no renovables como el de la llamada Economía Azul se enfrentan a un conflicto de interés entre las pretensiones de alcanzar el crecimiento económico a costa de los recursos oceánicos y los ecosistemas marinos y al mismo tiempo garantizar su protección⁴.

En el caso de la UE se ha impulsado el avance de la transición energética no solo por los aspectos climáticos, sino también por su potencialidad para crear más y mejores empleos. Se ha impuesto el paradigma de la “economía verde”, con su doble vertiente: la que aúna la condición de ser sostenible para con el territorio y la que debe permitir generar un horizonte de estabilidad y derechos a las personas trabajadoras que se incorporen a los nuevos puestos de trabajo generados por la transición ecológica, con especial atención a las personas afectadas por el cambio de modelo energético en sus territorios de origen⁵.

En el caso particular de España, a los retos identificados para el sector naval en cuanto a diversificación de sus productos y descarbonización, “se une el reto de impulsar

que se modifica la Directiva 2009/16/CE, Diario Oficial de la Unión Europea (L 234/48), Bruselas, 29 de julio de 2023. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1805>.

3. Albers-Galiano-Portales: *Los Retos de la Innovación y la Digitalización en el Sector Marítimo, desayuno del CME con el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda*. Blog corporativo, 19 de abril de 2018). Disponible en: <https://www.albersgaliano.com/los-retos-de-la-innovacion-y-la-digitalizacion-en-el-sector-maritimo-desayuno-del-cme-con-el-secretario-de-estado-de-infraestructuras-transporte-y-vivienda/>.

4. Martínez Vázquez, R.M.: “Economía Azul como fuente de desarrollo en la Unión Europea”, *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXVII(4), 2021, pp. 13-16. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/280/28069360002/28069360002.pdf>.

5. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO): *Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050*, Madrid, noviembre de 2020, 73 págs. Recuperado de: https://ec.europa.eu/clima/sites/its/its_es_es.pdf.



su transformación digital lo antes posible, en una triple vertiente: para la mejora de su competitividad; para la identificación de nuevos negocios y servicios asociados de mayor valor añadido; y como herramienta de apoyo para alcanzar la descarbonización y sostenibilidad del sector”⁶.

Sobre la base de tales presupuestos, cobra vida el concepto de “transición justa”, que atraviesa, de conjunto con el paradigma de trabajo decente y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), todas las actuaciones relativas a las tres transiciones que aquí se consideran, en función de que sus oportunidades y beneficios se compartan equitativamente y que nadie quede a la zaga en la búsqueda de un futuro sostenible y resiliente para la gente de mar en la industria marítima.

La presente contribución tiene como objetivo analizar de manera crítica las posibles implicaciones, efectos y retos que el proceso de descarbonización en el sector marítimo representa para el trabajo y la empleabilidad desde una perspectiva jurídica laboral. Hay que apuntar de partida que cualquier propuesta de actuación que desde el derecho social se fundamente en este sentido debería considerar las fuertes interconexiones que se manifiestan entre las transiciones digital, energética y demográfica.

De hecho, se ha considerado que existe una relación virtuosa entre descarbonización y digitalización, toda vez que esta última contribuye por su propia naturaleza a la transición ecológica, al facilitar o simplificar la realización de gestiones, trámites y acciones sin necesidad de movilidad, lo que evita gasto de papel, consumible, combustible y energía⁷. Y, por otro lado, hay que apuntar que la transición ecológica y la transformación digital “se reconocen como los dos pilares básicos para la transformación de la economía y la sociedad”⁸ españolas, con lo cual la relación entre ambas tendencias supone una importante sinergia.

En cuanto al reto demográfico, la descarbonización –como necesaria respuesta a la emergencia climática– requiere de un planteamiento territorial no solo porque el territorio es una parte esencial de la solución, sino también porque las oportunidades asociadas a la transición ecológica pueden y deben optimizarse para orientarse a las áreas del país menos pobladas y a los colectivos menos favorecidos. Dicho de otro modo, la estrategia de descarbonización deberá tener en cuenta el fenómeno multidimensional del reto demográfico para poder adoptar las medidas capaces de garantizar un desarrollo económico inclusivo y climáticamente neutro, adaptado a las necesidades de las localidades y de la población que las habita.

6. Gobierno de España: *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. PERTE para la Industria Naval, s/a(a)*. Recuperado de: <https://www.mintur.gob.es/es-es/recuperacion-transformacion-resiliencia/Documents/Memoria-descriptiva.pdf>, p. 42.

7. Gobierno de España: *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, s/a(b)*. Disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/0310203_adenda_plan_de_recuperacion_componente23.pdf.

8. Gobierno de España: *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, ob. cit.*, p. 61.



II. EL MUNDO DEL TRABAJO Y LAS RELACIONES LABORALES EN LA ERA DE LAS TRANSICIONES

A. Tendencias actuales en el ámbito del trabajo y las relaciones laborales

Varias tendencias clave han estado dando forma al lugar de trabajo moderno, como reflejo de los cambios continuos en la tecnología, la demografía, la cultura organizacional y la economía global. La digitalización, siendo ella misma una tendencia de hoy, está presente en casi todas las demás que se mencionan, como aspecto transversal y facilitador de procesos como el trabajo a distancia, el trabajo en plataformas, el uso de la inteligencia artificial o el perfeccionamiento operacional y de tareas en los entornos laborales tradicionales. A estas tendencias se debe incorporar también la descarbonización y la transición demográfica, configurando esta “era de las transiciones” del siglo XXI.

Algunas de las principales tendencias actuales son: el trabajo remoto e híbrido; los arreglos de trabajo flexibles; la transformación digital; el uso de herramientas de colaboración remota; la mayor preocupación por la diversidad, equidad e inclusión en el entorno de trabajo; y la responsabilidad ambiental empresarial (en función de la sostenibilidad) y responsabilidad social empresarial. Es probable que estas tendencias sigan dando forma al lugar de trabajo en los próximos años, no obstante, es importante tener en cuenta que las tendencias específicas y su impacto pueden variar según las industrias, regiones y contextos organizacionales.

142

1. Descarbonización

La descarbonización constituye el objetivo clave de la llamada transición energética, un componente esencial de la acción global para el enfrentamiento al cambio climático y por tanto de las políticas climáticas nacionales⁹. En general, se puede entender como el proceso de transición desde una economía intensiva en gases de efecto invernadero (GEI) hacia una economía con bajas emisiones de carbono (aunque los términos que más se manejan hoy en día son los de “neutralidad climática” o “economía neutra en carbono”).

En este sentido, se ha planteado que dicha transición energética solo será posible si es justa, equitativa e inclusiva y permite a los sectores de actividad económica preservar su competitividad al servicio de la prosperidad colectiva. Visto así, el concepto de transición justa ha devenido paradigma para una asimilación positiva de la descarbonización en el ámbito laboral, puesto que supone la integración entre justicia social y trabajo decente con un criterio de sostenibilidad, sobre la base de estrategias y

9. Bacigalupo Saggese, M.: “Política energética y política climática: los desafíos regulatorios y jurídicos de la transición energética”. En: José Francisco Alenza García, Lorenzo Mellado Ruiz (Coords.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella*, Ediciones Jurídicas y Sociales – Marcial Pons, 2022, pp. 923-934.



propuestas que incorporen de manera transversal la visión protectora de la sociedad y el medio ambiente.

Aun cuando no se trata de un concepto nuevo, las ideas y nociones en torno al mismo han sido diferentes entre diversas agencias internacionales, gobiernos y movimientos sociales¹⁰. En el momento actual, su uso está mayormente vinculado con las transiciones o transformaciones digital y energética. Es en cuanto a esta última que ha emergido en años recientes el término “descarbonización”, alrededor del cual se han centrado las discusiones y análisis de las agendas climáticas globales a partir de su convergencia con los ODS.

A la transformación energética, como todo proceso social disruptivo, se le han reconocido tanto retos como oportunidades. Entre los principales desafíos se expone la necesidad de reconocer y respetar los intereses, derechos y garantías “legítimos de los trabajadores, comunidades, consumidores y ciudadanos expuestos a la reestructuración y a la pérdida de puestos de trabajo como resultado de la transición”¹¹.

En cuanto a las oportunidades, desde un punto de vista teórico constituye un marco para incorporar de manera transdisciplinar la protección de los derechos humanos fundada en los principios de la justicia ambiental, la justicia energética y la justicia climática¹²; desde la perspectiva de las políticas gubernamentales, significa la posibilidad de avanzar en la consecución de objetivos de justicia social y trabajo decente por la vía de la acción ante el fenómeno objetivo y cada vez más presente del cambio climático¹³; y en cuanto a términos prácticos supone la aparición o incremento de alternativas laborales, económicas, sociales, tecnológicas y ambientales¹⁴.

En el informe de la 24.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP24) celebrada en diciembre de 2018 en Katowice, Polonia, se expresa que “no garantizar una transición justa e inclusiva para las comunidades y los trabajadores vulnerables, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, podría convertirse en un obstáculo importante para lograr la ambición climática que el mundo necesita”¹⁵.

10. El lector interesado en profundizar sobre el surgimiento, evolución y aproximaciones a este concepto, puede consultar los trabajos siguientes: Hirsh T.; Matthess M. & Funfgelt J.: *Guiding Principles & Lessons Learnt for a Just Energy Transition in the Global South*, Friedrich Ebert Stiftung, 2017, 126 p. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/13955.pdf>; Fuentes, C.; Larraín, S. y Poo: *Transición justa, desafíos para el proceso de descarbonización, la justicia energética y climática en Chile*, Chile Sustentable, 2020. Disponible en: <https://www.chilesustentable.net/wp-content/uploads/2020/12/Transicion-Justa-baja.pdf>; Glynn, P. J.; Błachowicz, A. & Nicholls, M.: “*Incorporating just transition strategies in developing country Nationally Determined Contributions*”, Reflection paper, Climate Strategies, 2020. Disponible en: https://climatestrategies.org/wp-content/uploads/2020/03/CS_Just-Transition-NDCs-report_web.pdf.

11. Fuentes, C. et al.: *Transición justa, desafíos para el proceso de descarbonización, la justicia energética y climática en Chile*, Chile Sustentable, 2020, p. 9. Disponible en: <https://www.chilesustentable.net/wp-content/uploads/2020/12/Transicion-Justa-baja.pdf>.

12. McCauley, D. & Heffron, R.: “*Just transition: integrating climate, energy, and environmental justice*”, *Energy policy*, 119(2018), pp. 1-7. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421518302301>.

13. Wyczykier, G. & Anigstein, C.: “*Sindicalismo y disputas socioambientales: La transición justa en clave latinoamericana*”, *Entropía*, 3(5), 2019, pp. 246-279. Disponible en: <https://www.entropia.slg.br/index.php/entropia/article/view/290>.

14. Fuentes, C. et al.: *Transición justa, desafíos para el proceso de descarbonización, la justicia energética y climática en Chile*, ob. cit.

15. Ídem, p. 5.



Asimismo, el documento señala que la transición justa debe abordar al menos tres ejes temáticos: mercado laboral, producción y consumo sustentable, y transición equitativa e inclusiva¹⁶. La jerarquización del eje relativo al trabajo obedece precisamente a que una de las esferas en las que la transición energética mostrará sus enormes potencialidades, pero también las consecuencias más notorias, será sin duda en el empleo, aunque la mayoría de los escenarios sugieren que el efecto neto será positivo.

En general, se ha afirmado que la transición ecológica está generando y seguirá generando empleo en el futuro en toda una variedad de sectores¹⁷, aunque en algunos –sobre todo en aquellas industrias con altas tasas de emisiones– se espera que se produzcan pérdidas de empleo y asimismo se prevé un incremento significativo de los movimientos de trabajadores entre empresas¹⁸.

En clave laboral, por su parte, la OIT ha establecido su propio marco de Transición Justa –las Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, de 2 de febrero de 2016– a partir del Programa de Trabajo Decente, de su mandato de normas y de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Según el sitio oficial de la Organización, dicho marco “se basa en una iniciativa de los sindicatos apoyada por los gobiernos nacionales y locales, por negocios con conciencia sostenible y por organizaciones basadas en la comunidad. [y] (...) se fundamenta en la idea de que la transición tendrá un gran efecto sobre los trabajadores y las comunidades”¹⁹.

El marco puede aplicarse en ámbitos como las políticas activas de mercados de trabajo, protección del salario, nuevas formaciones, respeto a las normas internacionales de trabajo, desarrollo de iniciativas empresariales y creación de oportunidades de ingresos alternativas.

Particularmente, las Directrices sostienen que la “ecologización” de la economía ofrece la oportunidad de actuar como un nuevo motor de crecimiento, motivando la innovación, la resiliencia, el ahorro, la creación de puestos de trabajo, la mejora de la calidad del empleo, la justicia social y la erradicación de la pobreza. En este sentido, la OIT reconoce cinco principios rectores de las políticas y acciones para una transición justa: 1) diálogo social, 2) protección social, 3) derechos en el trabajo y empleos, 4) perspectiva de género y 5) cooperación internacional; en una perspectiva

16. Glynn, P. J.; Błachowicz, A. & Nicholls, M.: “*Incorporating just transition strategies in developing country Nationally Determined Contributions*”, Reflection paper, Climate Strategies, 2020. Disponible en: https://climatestrategies.org/wp-content/uploads/2020/03/CS_Just-Transition-NDCs-report_web.pdf

17. Según el informe de OIT/PNUMA/CSI/OIE “Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde”, la mayoría de los estudios indican un incremento del orden del 0,5–2 por ciento, lo que se traduciría, globalmente, en 15-60 millones de nuevos puestos de trabajo (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, 223 pp. Disponible en: <https://sostenibilidadyprogreso.org/files/entradas/wcms181392.pdf>).

18. Organización Internacional del Trabajo [OIT]: *Empleos verdes*, Sitio web institucional, s/a. Disponible en: <https://www.ilo.org/resource/article/what-green-job>.

19. Idem.



que considera a los llamados “empleos verdes”, en tanto empleos decentes²⁰, como representación de dicha transición²¹.

A nivel internacional, el Acuerdo de París de 2015, el desarrollo de sus reglas en la COP24 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible marcan el inicio de una hoja de ruta global hacia el desarrollo sostenible, que conlleva la transformación del modelo económico y de un nuevo contrato social de prosperidad inclusiva dentro de los límites del planeta, en el cual el proceso de descarbonización adquiere, cuando menos, ribetes de supervivencia para la especie humana.

En el ámbito del acervo jurídico de la Unión Europea, la batalla contra el cambio climático se materializa en los instrumentos y normas jurídicas siguientes: el Pacto Verde Europeo de 2019²²; el Reglamento (UE) 2018/842, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París de 2015; el Reglamento (UE) 2018/1999, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima; y el Reglamento (UE) 2021/1119, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática (“Legislación europea sobre el clima”).

En el caso particular de España, son cuatro los pilares en que se asienta el Marco Estratégico de Energía y Clima del Gobierno: la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, la Estrategia de Transición Justa y la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo.

III. BREVE APROXIMACIÓN AL CARÁCTER DEL TRABAJO EN EL SECTOR MARÍTIMO²³

A. Caracterización del sector marítimo como industria

El sector marítimo es único porque combina elementos tanto del sector industrial como del de servicios, pero sobre todo por su condición de sector internacional y

20. Los empleos verdes son empleos decentes que contribuyen a preservar y restaurar el medio ambiente, pero que no terminan necesariamente en bienes o servicios ambientales, pudiéndose distinguir entre dos tipos de empleos verdes: (1) empleos en sectores económicos verdes desde el punto de vista del producto final y (2) funciones de trabajo en todos los sectores desde una perspectiva de proceso respetuoso con el medio ambiente. Fuente: OIT: *Empleos verdes*, ob. cit.

21. Según datos de la Comisión Europea existen en la actualidad cuatro millones de puestos de trabajo en la economía verde europea, cifra que se estima que va a crecer de manera significativa en las próximas décadas, mientras que la OIT previó en su reporte *World Employment and Social Outlook, 2018* que la transición energética generaría dos millones de puestos de trabajo en la UE en 2040. Véase: MITECO: *Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050*, ob. cit.

22. En cuyo desarrollo ulterior cabe destacar la implementación del Plan de Recuperación para la UE (Next generation EU), cuyo principal programa de acción es el denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; y el paquete de medidas energéticas denominado Fit for 55.

23. Los elementos de análisis que se sostienen en este apartado han sido ampliamente sistematizados por el autor en trabajos previos que pueden ser consultados en abierto.



altamente globalizado. A continuación, se detallan algunas particularidades que resaltan ese carácter:

- Alcance global (dada la propia naturaleza de las rutas marítimas comerciales internacionales).
- Infraestructura industrial (puertos, terminales, astilleros e instalaciones *off-shore*).
- Servicios de transporte (básicamente mercancías y pasajeros).
- Eje integrador de la compleja y multiactoral cadena de suministro global (compuesta por diferentes partes interesadas, como compañías navieras, autoridades portuarias, agentes transitarios y de aduanas, agencias de colocación, etc.).
- Marco regulatorio complejo y multitemático, muy bien institucionalizado desde los niveles internacionales [OIT y Organización Marítima Internacional (OMI), por ejemplo] hasta el nivel de país.
- Innovación tecnológica continua en función de las necesidades de eficiencia, seguridad y sostenibilidad ambiental (por ejemplo, en el diseño de buques, los sistemas de navegación, la tecnología de propulsión y la automatización).
- Gran impacto socioeconómico (en cuanto a empleo, la dinámica de las relaciones comerciales y la incorporación de países y regiones a la sociedad global).
- Significativa huella ecológica (debido a las emisiones, la generación de desechos y el riesgo de derrames de petróleo y otros incidentes de contaminación asociados a la alta siniestralidad de la actividad marítima).
- Marcada influencia de factores geopolíticos, de seguridad, delictivos, etc.

Muchas de estas cualidades definen la índole y carácter del trabajo a bordo de buques, tal como se detalla a continuación.

B. Caracterización del trabajo en el mar

El trabajo en el sector marítimo presenta varias características distintivas que lo diferencian del empleo en otras industrias. Estas son algunas características clave:

- Empleabilidad global, al facilitar la movilidad de la fuerza de trabajo marinera en todo el mundo, lo que incide en la multiculturalidad de las tripulaciones.
- Diversidad de funciones y perfiles profesionales, y por tanto de oportunidades laborales y de carrera.
- Entornos desafiantes e impredecibles (mar abierto, movimientos constantes, condiciones climáticas extremas, ubicaciones remotas, riesgos laborales y sociopsicológicos de todo tipo).
- Especialización en función de la actividad o rol profesional que se realice, ya sea a bordo o en tierra.



- Particularidades normativas inherentes a la industria marítima y sus propios sistemas de certificación, cualificación, inspección, etc.
- Estacionalidad (no solo por la influenciada de los ciclos económicos y las fluctuaciones en el comercio global, sino por otros factores naturales como los periodos de veda, las temporadas ciclónicas, las nevadas, entre otros, sobre todo en el subsector pesquero).

IV. DESCARBONIZACIÓN EN EL SECTOR MARÍTIMO: IMPERATIVOS, IMPACTOS Y CONSECUENCIAS JURÍDICO-LABORALES

Se ha demostrado que la optimización de las operaciones de transporte por medio de la digitalización conduce a una disminución de los accidentes en los puertos y en el mar, reduce la contaminación y las emisiones y, en general, ayuda a minimizar las externalidades negativas y a agilizar el transporte del comercio internacional²⁴. Por lo tanto, la digitalización en el transporte marítimo también puede contribuir a alcanzar los ODS, como factor coadyuvante de la descarbonización, que a día de hoy constituye una prioridad, una obligación y un reto para el sector²⁵.

Esto implica un desafío importante desde el punto de vista normativo de cara a los colectivos de personas trabajadoras que sostienen esta industria, ya que se requiere de regulaciones actualizadas y exigentes que por un lado no frenen el desarrollo vertiginoso de la digitalización, pero por el otro que no menoscaben aspectos como la estabilidad laboral o la seguridad y salud en el trabajo.

147

A. Necesidad de la descarbonización

En lo que respecta al sector marítimo, un punto de partida en el análisis lo es el informe *Decarbonising Shipping: All Hands on Deck 2.0, Industry perspectives*, de la compañía Shell International B.V., en colaboración con Deloitte, que señala que la descarbonización sigue siendo un foco clave para el sector marítimo y que se han logrado algunos avances en los últimos dos o tres años, pero con una lentitud que pone en riesgo el logro de la meta de cero emisiones netas para 2050²⁶. Asimismo, el reporte identificó doce soluciones en seis factores de preparación para la descarbonización: demanda del mercado y de los clientes, incentivos regulatorios, alineación

24. Confederación Europea de Sindicatos [CES]: *Informe 01/2021 La digitalización de la economía. Actualización del informe 3 | 2017*, Primera edición, marzo de 2021. Disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/5246687/Inf0121.pdf/c834e421-ab2d-1147-1ebf-9c86ee56c44a>.

25. United Nations: *Review of Maritime Transport 2022*, Geneva, 174 pp. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2022_en.pdf.

26. El cero neto se utiliza según la definición del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), que define el cero neto como el estado en el que “las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero a la atmósfera se equilibran con las absorciones antropogénicas durante un período específico”. El IPCC señala que sus modelos indican que limitar el calentamiento global a 1,5 °C requeriría alcanzar globalmente cero emisiones netas para 2050.

tecnológica, reemplazo de activos, reemplazo de infraestructura y claridad en los roles y la toma de decisiones²⁷.

Sin embargo, de la lectura del informe se deduce que solo en el último factor de los identificados (“claridad en los roles y la toma de decisiones”) existe una ligera mención al papel del trabajo, señalando en el asunto relativo a salud, seguridad y entorno, la actuación genérica de comenzar a mejorar las habilidades de la futura fuerza laboral. Cabe entonces preguntarse: ¿y las competencias para la operación, o sea, para asumir el cambio tecnológico, no se tienen en cuenta? Sin dudas, el entrenamiento a bordo y en tierra de las tripulaciones debe tener un mayor peso ante los nuevos estándares operacionales y de seguridad, y en ello el rol fundamental corresponde a propietarios, navieros y fletadores. Pero el enfoque de estos factores sigue siendo economicista, o cuando menos, muy comercial.

Según Heras, el transporte marítimo es uno de los sectores que apenas ha empezado su descarbonización porque, entre otras cosas, la actual tecnología de combustión sigue siendo la más eficiente, la más segura (a bordo) y la más barata, a pesar de ser también la más sucia y la más contaminante²⁸. Por eso la descarbonización del sector ha supuesto un gran desafío desde el principio. Sin embargo, en comparación con otros modos de transporte, el transporte marítimo sigue siendo el más eficiente en materia de carbono por tonelada-km²⁹. Lo que ocurre es que, al esperarse un crecimiento sostenido de la transportación marítima en las próximas décadas, también se espera que aumenten las emisiones de CO₂³⁰, a menos que se adopten medidas pertinentes para la descarbonización, sobre todo para los buques con mayores tonelajes de arqueado bruto por ser a su vez los mayores emisores de carga contaminante a la atmósfera³¹.

Desde el punto de vista tecnológico, ya se dispone de alternativas limpias, pero asegura el precitado Heras que ni los armadores dan el paso de encargarse masivamente

27. Shell International B.V.: *Decarbonising Shipping: All hands on deck 2.0 Report, Industry perspectives*, 2023. Disponible en: https://www.shell.com/business-customers/marine/decarbonising/_jcr_content/root/main/section/simple_531567319/promo_copy_copy_142460886/links/item0.stream/1685556533872/b8cfc522e207d5e92a19b9f5943f9eb1f73a9d10/all-hands-on-deck-digital-thirty-first-may.pdf.

28. De las Heras, E.: *España y la descarbonización del transporte marítimo en la UE*. Blog Expansión, 4 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.expansion.com/blogs/cambioclimatico/2022/10/04/espana-y-la-descarbonizacion-del.html>.

29. Así lo refleja el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea que acompaña a la Comunicación de la Comisión de 9 de diciembre de 2020 intitulada “Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro”. Para mayor abundamiento al respecto, el *Cuarto estudio de gases de efecto invernadero 2020* de la Organización Marítima Internacional (OMI) plantea que aunque el transporte marítimo de mercancías puede ser 17 veces más eficiente que el aéreo y 10 veces más eficiente que el transporte por carretera, las cifras indican que el sector representa casi el 3% de las emisiones mundiales de CO₂, y que podría representar el 17% del total de emisiones anuales de CO₂ para 2050 si no se controla (<https://www.carbontrust.com/es/que-hacemos/transformacion-del-mercado/descarbonizacion-maritima>, fecha de última consulta: 9 de octubre de 2024).

30. A medida que aumenta la demanda mundial de transporte de mercancías, se prevé que los volúmenes del comercio marítimo se tripliquen de aquí a 2050, y ello a su vez significaría el incremento de las emisiones de CO₂ (<https://www.oecd.org/ocean/topics/ocean-shipping/>, fecha de última consulta: 9 de octubre de 2024).

31. Véase el Considerando 11, p. 10, del *Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»*, Diario Oficial de la Unión Europea (L 243/1), Bruselas, 9 de julio de 2021. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32021R1119>.

nuevos buques con esas tecnologías, ni los puertos/suministradores de combustible realizan las inversiones para suministrar esos combustibles; por lo que se precisa de un impulso regulatorio que incluya, entre otras medidas: impuestos a las emisiones, establecimiento de canales verdes y exigencia de cuotas de combustibles sin emisiones con un calendario realista pero exigente³². A ello se suman otros retos como la necesidad de ejecutar grandes inversiones en tecnologías e infraestructuras y que la transición resulte justa e inclusiva³³.

La naturaleza intrínsecamente mundial del sector subraya la importancia de adoptar un enfoque neutral desde el punto de vista del abanderamiento de buques y de un entorno regulador favorable, que equipare las cargas normativas estatales y que además asegure una competencia leal en lo que respecta a los combustibles de uso marítimo, independientemente del pabellón que se enarbole. Por tanto, la transición energética en el sector marítimo requiere de un enfoque global, un fuerte consenso público-privado y una colaboración-cooperación entre todas las partes interesadas dentro de su extensa cadena de valor.

B. Impactos

Si nos adentramos en las especificidades del empleo marítimo, hay que decir que los esfuerzos de descarbonización sin duda traerán efectos significativos sobre el mismo. Las transformaciones dependerán de varios factores, como el ritmo de los avances tecnológicos, el marco regulatorio o la dinámica del mercado, pero en general los resultados esperados son muy similares a los que arrastra la digitalización.

Así, por ejemplo, los cambios en la demanda de buques con nuevas especificaciones en tecnologías energéticas alternativas –esto es, que aumente la demanda de buques propulsados por gas natural licuado (GNL), pilas de combustible de hidrógeno o sistemas de propulsión eólica, mientras disminuye la demanda de buques propulsados por combustibles fósiles tradicionales– podrían afectar la distribución de puestos de trabajo entre los distintos sectores de la industria marítima.

Por otra parte, la explotación de buques equipados con sistemas de propulsión alternativos o tecnologías de control de emisiones puede requerir una tripulación diferente a la de los buques convencionales. Como resultado, es posible que la gente de mar tenga que adquirir nuevas competencias o recibir una formación especializada para manejar y mantener eficazmente estas tecnologías, lo cual generaría a su vez cambios en el tamaño y composición de las tripulaciones; incidiría en el reacomodo de las oportunidades de empleo para determinadas categorías de marinos, o en el desplazamiento de puestos de trabajo en áreas o funciones que se vuelvan obsoletas o menos viables económicamente. Es obvio entonces que solo los marinos con

32. De las Heras, E.: *España y la descarbonización del transporte marítimo en la UE*, ob. cit.

33. Bravo Villa, C.: *Transporte marítimo, el farolillo rojo de la "descarbonización"*, Artículo de Prensa, 16 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17683/transporte-maritimo-farolillo-rojo-descarbonizacion>.

conocimientos y experiencias en el funcionamiento y mantenimiento de tecnologías con bajas emisiones de carbono podrán encontrar empleo y estabilidad laboral en este nuevo contexto.

Por último, el cumplimiento de la normativa medioambiental, cada vez más estricta, y de los objetivos de reducción de emisiones puede suponer costes adicionales para armadores y operadores, y ello podría influir en las decisiones de inversión, las estrategias de renovación de la flota y las prácticas operativas, con posibles consecuencias negativas para el empleo. Sin embargo, se puede afirmar que la adopción de medidas de descarbonización también puede aumentar la competitividad de la industria mediante la mejora de la eficiencia energética, la reducción de los costes operativos y la mitigación de los riesgos normativos, lo cual puede suponer también implicaciones positivas para el trabajo en sector.

C. Consecuencias sobre todo en el empleo, la formación y cualificación profesional, y la seguridad y salud en el trabajo

En materia de empleabilidad, el marítimo es uno de los sectores con mayor capacidad de generar empleo, sin embargo, el incremento constante del contenido tecnológico de esta industria contrasta con la tendencia a la baja de las contrataciones e impone la necesidad de perfiles profesionales con una sólida formación técnica y una gran polivalencia³⁴.

La emergencia de nuevos empleos verdes asociados a la dinámica digitalización-descarbonización pudiera representar también nuevas oportunidades de empleo que faciliten la transición de los trabajadores marítimos afectados por el desplazamiento.

El desarrollo de capacidades y la formación; la provisión de oportunidades de reciclaje y apoyo a la transición laboral; la mejora de las cualificaciones y formación cruzada en áreas como los combustibles alternativos, las tecnologías energéticamente eficientes, las energías renovables y la digitalización para mejorar la empleabilidad y las perspectivas profesionales, constituyen medidas proactivas para mitigar los posibles impactos negativos de las tres transiciones sobre el empleo y que contribuyen a lograr que estas transiciones sean justas, inclusivas y socialmente responsables.

En un país como España, marcado por altas tasas de desempleo, la transición hacia un modelo productivo más ecológico y digitalizado, que impacte favorablemente desde el punto de vista social, debería reflejarse en la promoción de nuevos empleos de calidad dentro del mercado laboral³⁵. Es preciso, entonces, adoptar estrategias particulares dentro de las políticas activas de empleo, y sobre todo con carácter sectorial, que no colisionen con aquellas encaminadas a reducir el paro de larga duración

34. Blanco, A.: *La unión del sector marítimo, clave para afrontar los retos de empleabilidad, transición energética y digitalización*, Blog corporativo, 26 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.conectaindustria.es/articulo/innovacion/union-sector-maritimo-clave/20230526100434010283.html>.

35. González, M.A., Fernández de Gatta, D., González, M.A.: *Crónica de legislación (enero-junio 2021) Administrativo*, Ars Iuris Salmanticensis, vol. 9, Ediciones Universidad de Salamanca, diciembre de 2021, pp. 284-341. Disponible en: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/ais/article/view/28119/27195>.



que padece el país, así como garantizar la inserción y orientación profesional de las personas en edad laboral que se encuentran desempleadas³⁶.

En este sentido, es indispensable y válido para todos los supuestos “disponer de un marco que permita la formación continua a lo largo de toda la vida profesional, la recualificación de las personas trabajadoras (“reskilling” y “upskilling”) y el establecimiento de sistemas de certificación de conocimientos y experiencia que aumenten la empleabilidad (...)”³⁷, de manera que formación para el empleo y demandas asociadas a tendencias globales que están definiendo y definirán el futuro de las dinámicas laborales, tales como la transición digital y la transición ecológica, vayan de la mano³⁸.

De manera general, el trabajo en el sector marítimo presenta una combinación única de desafíos, oportunidades y recompensas, que sin duda lo convierten en una opción profesional atractiva para las personas interesadas en trabajar y hacer carrera en una industria dinámica, conectada global y culturalmente retadora como esta.

Teniendo en cuenta el carácter estratégico del sector marítimo para España, en un momento que se enfrenta a múltiples retos como la digitalización, la descarbonización, la mejora de la eficiencia de la cadena de suministro o la modernización de la flota, se hace imprescindible contar con políticas de empleabilidad que proporcionen el talento necesario³⁹.

Las posibilidades de empleo que genera el sector marítimo en España son incuestionables, sin embargo, a este sector tampoco le es ajena la realidad laboral que afecta a todas las empresas en general: el desajuste entre las necesidades laborales reflejadas en los puestos a cubrir y las habilidades de los candidatos⁴⁰. A lo que se añade que, dadas las características del trabajo y la vida en el mar, los puestos de trabajo en el sector del transporte marítimo son difíciles de cubrir. De ahí que un gran desafío para el sector lo constituya la generación de vocaciones en el ámbito del trabajo en el mar, la ingeniería naval y las disciplinas STEM⁴¹.

Considerando lo anterior, es imprescindible proyectar programas de formación y capacitación dirigidos tanto a la recualificación profesional como a la adquisición y mejora de competencias profesionales relacionadas con los nuevos requerimientos

36. Monereo Pérez, J. L.; Rodríguez Escanciano, S. y Rodríguez Iniesta, G.: “La reforma del derecho del empleo: notas sobre la ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 7/2023, pp. 11-37. Disponible en: <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/784>.

37. Ídem, p. 13.

38. Al respecto, se recomienda vivamente la lectura del citado trabajo de Monereo Pérez *et al.*, ob. cit., quienes realizan un análisis en torno a los retos de la implementación del *Componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo*, del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, como contribución a las transiciones ecológica y digital en el país.

39. RANDSTAD: *La empleabilidad en el sector marítimo*, Blog corporativo, 14 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.randstad.es/contenidos360/orientacion-laboral/la-empleabilidad-en-el-sector-maritimo/>.

40. Ídem.

41. STEM son las siglas de los términos (en inglés) Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (Science, Technology, Engineering and Mathematics), áreas de conocimiento que son, y serán, fuentes de la evolución y, especialmente, del empleo. Tomado de: <https://www.sancristobalsl.com/blog/disciplinas-stem-es-importante-promover-las-entre-las-ninas/#:~:text=STEM%20son%20las%20siglas%20de,y%2C%20especialmente%2C%20del%20empleo>. Véase Blanco, A: *La unión del sector marítimo, clave para afrontar los retos de empleabilidad, transición energética y digitalización*, ob. cit.



tecnológicos. Pero también en función de perfeccionar los currículos actuales en los centros de formación que proveen de personal cualificado al sector, de manera que estas componentes formativas y de preparación para el empleo o la carrera profesional estén cada vez más presentes y puedan generarse nuevos perfiles profesionales preparados en competencias y habilidades claves para afrontar los desafíos derivados del desarrollo de una industria en constante transformación y de las demandas del nuevo paradigma medioambiental.

En ese orden de análisis, una conclusión parcial puede servir de preámbulo a los apuntes que a continuación se hacen: es evidente la necesidad de adoptar un enfoque transversal y holístico de la formación-capacitación, integrado con los ODS, el trabajo decente y la transición justa. Al hilo de esta idea, el autor considera que son necesarios nuevos, renovados e innovadores modelos formativos orientados a una fase de transiciones fuertemente entrelazadas, basados en: la adecuada relación entre oferta y demanda formativas, el aprendizaje permanente, la adecuada combinación entre polivalencia y especialización profesional/sectorial, centrados en las habilidades más que en las competencias, y apoyados en la necesaria integración teoría-práctica-ejercicio de la profesión⁴².

De manera general, las propuestas de actuaciones que se planteen deberían considerar tres elementos de partida para determinar las prioridades de intervención y su posible jerarquización. Un primer paso correspondería al diagnóstico de necesidades del sector, seguido de un diagnóstico de los perfiles profesionales actuales y, por último, de una revisión de su actual oferta en las instituciones formativas. Ello facilitaría identificar tres supuestos básicos para proyectar la capacitación: (1) formación que existe y responde a los objetivos del nuevo paradigma medioambiental y tecnológico; (2) formación que existe, pero que para dar respuesta a esos objetivos requeriría de una adecuación, actualización o complementos de formación; y (3) formación que no existe y que habría que diseñar. En ese sentido, el autor entiende que hay al menos tres áreas clave de intervención y propuesta de actuación, a saber: formación continua o aprendizaje para toda la vida, formación en competencias digitales y recualificación/reorientación/reinserción laboral y profesional.

D. Estrategias para su enfrentamiento desde el derecho del trabajo: el rol de la negociación colectiva

El contexto identificado revela varias implicaciones para el Derecho laboral marítimo, cuya legislación deberá abordar o reformular cuestiones relativas a: los requisitos de formación y certificación para garantizar que la gente de mar esté adecuadamente

42. Según MITECO “en el ámbito de la formación profesional se está revisando el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, el Catálogo de Títulos de Formación Profesional y de Cursos de Especialización, y el Repertorio Nacional de Certificados de Profesionalidad, para identificar las nuevas necesidades de cualificación, y entre ellas, las asociadas a la neutralidad climática para definir los nuevos estándares de competencia, con el objetivo de identificar los sectores prioritarios que serán el motor económico del país”. Tomado de: MITECO: *Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050*, ob. cit., p. 57.



preparada para la transición a un transporte marítimo con bajas emisiones de carbono; el reforzamiento de las garantías a los derechos de la jornada laboral y el descanso; las condiciones jurídicas en que se sustentarán los mecanismos de apoyo y medidas de protección social a los trabajadores desplazados; las disposiciones necesarias para establecer sistemas de incentivos y retribuciones por el cumplimiento de las normas ambientales, y su inclusión en los convenios colectivos entre armadores y sindicatos de marinos; etc.

Por tanto, es preciso cambiar el foco en el ámbito del trabajo marítimo, poniendo en valor al derecho social para lograr que verdaderamente la transición energética, que es objetiva e ineludible, sea justa, viable y socialmente responsable.

Son factores claves o críticos para garantizar esto, a nuestro juicio: la intervención de los poderes públicos y el apoyo político, la solidaridad social y el diálogo social, la integralidad de las políticas y la concertación de actores e interlocutores sociales. Particularmente en relación con el rol del diálogo social, las organizaciones sindicales marítimas deben ver en la elaboración de políticas medioambientales una oportunidad para lograr la creación de más y mejores puestos de trabajo en el sector y también de contribuir a la reducción de la brecha de género y al necesario relevo generacional⁴³.

Como ya ha apuntado el autor en otras contribuciones, a nuevas realidades económicas y sociales corresponden nuevos modelos de gestión laboral, y, por tanto, nuevos enfoques de protección social. Para ello, el protagonismo sindical y la negociación colectiva –en este sector marcadamente internacionalizado– debe trabajar por que haya un balance adecuado entre transición energética y desarrollo laboral, de manera que la relación triádica con el trabajo decente y la sostenibilidad sea verdaderamente virtuosa.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Una economía más verde no es sinónimo *per se* de inclusión, sostenibilidad o responsabilidad social. Las políticas sociales y laborales necesitan articularse y complementarse con las políticas económicas y ambientales; brindar especial prioridad a los territorios y colectivos más desfavorecidos; y potenciar la formación, adquisición y mejora de competencias, conocimientos y habilidades apropiados para que se integren con éxito en esa economía verde.

La integración de los objetivos de descarbonización con la legislación laboral marítima puede ayudar a fomentar una transición justa y equitativa hacia prácticas de transporte marítimo sostenibles, salvaguardando al mismo tiempo los derechos e

43. Al respecto, consúltese: Organización Internacional del Trabajo [OIT]: *Contratación y retención de la gente de mar y promoción de oportunidades para las mujeres de mar*, Informe, Ginebra, 25 de febrero – 1.º de marzo de 2019, Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Políticas Sectoriales. Disponible en: <https://www.ilo.org/es/media/225601/download>; y Organización Marítima Internacional [OMI]: *Las mujeres en el sector marítimo*, Sitio web institucional, s/a. Disponible en: <https://www.imo.org/es/ourwork/technicalcooperation/pages/womeninmaritime.aspx>.



intereses de la gente de mar en la industria marítima en evolución. Aunque se espera que los esfuerzos de descarbonización remodelen la industria marítima y su mercado laboral, medidas proactivas como el desarrollo de competencias, el apoyo a la transición laboral y la planificación estratégica de la fuerza de trabajo pueden ayudar a mitigar los posibles impactos negativos y a aprovechar las oportunidades asociadas a la transición hacia un transporte marítimo sostenible.

La formación continua y el aprendizaje permanente son motores esenciales del desarrollo sostenible, que permiten a las personas y a las sociedades desarrollar las habilidades, los conocimientos y las capacidades necesarios para abordar los desafíos globales y alcanzar los ODS. En cuanto al sector marítimo, los resultados que se logren en cuanto a empleabilidad dependerán de las sinergias entre los distintos instrumentos de gestión y normativos aplicados, teniendo en cuenta que los procesos aquí abordados –digitalización, automatización, cambios organizativos en el mundo del trabajo, globalización y dinámica demográfica– podrían tener una importante influencia en el mercado laboral en las próximas décadas.

Como resultado de la pesquisa llevada a cabo en este trabajo, se identifican al menos tres cuestiones en las cuales necesariamente habrá que ahondar en futuras aproximaciones investigadoras, a saber: 1) el balance entre empleos destruidos y empleos generados, teniendo en cuenta el alto grado de especialización tecnológica que demanda este sector; 2) la identificación de nuevos riesgos laborales que demandarán un cambio de enfoque en la gestión y prevención de los mismos y la adecuación de los sistemas de seguridad y salud en el trabajo; y 3) el rol de la negociación colectiva a escala supranacional, regional o mundial, considerando el carácter transnacional y globalizado de esta industria.

Bibliografía

- Galiano Portales, A.: *Los Retos de la Innovación y la Digitalización en el Sector Marítimo, desayuno del CME con el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda*, Blog corporativo, 19 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.alborsgaliano.com/los-retos-de-la-innovacion-y-la-digitalizacion-en-el-sector-maritimo-desayuno-del-cme-con-el-secretario-de-estado-de-infraestructuras-transporte-y-vivienda/>.
- Bacigalupo Saggese, M.: "Política energética y política climática: los desafíos regulatorios y jurídicos de la transición energética". En: José Francisco Alenza García, Lorenzo Mellado Ruiz (coords.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella*, Ediciones Jurídicas y Sociales – Marcial Pons, 2022.
- Blanco, A.: *La unión del sector marítimo, clave para afrontar los retos de empleabilidad, transición energética y digitalización*, Blog corporativo, 26 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.conectaindustria.es/articulo/innovacion/union-sector-maritimo-clave/20230526100434010283.html>.
- Bravo Villa, C.: *Transporte marítimo, el farolillo rojo de la "descarbonización"*, Artículo de Prensa, 16 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17683/transporte-maritimo-farolillo-rojo-descarbonizacion>.

- Confederación Europea de Sindicatos [CES]: *Informe 01/2021 La digitalización de la economía. Actualización del informe 3 | 2017*, Primera edición, marzo de 2021. Disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/5246687/Inf0121.pdf/c834e421-ab2d-1147-1ebf-9c86ee56c44a>.
- De las Heras, E.: *España y la descarbonización del transporte marítimo en la UE*. Blog Expansión, 4 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.expansion.com/blogs/cambioclimatico/2022/10/04/espana-y-la-descarbonizacion-del.html>.
- Fuentes, C.; Larraín, S. y Poo, P.: *Transición justa, desafíos para el proceso de descarbonización, la justicia energética y climática en Chile*, Chile Sustentable, 2020. Disponible en: <https://www.chilesustentable.net/wp-content/uploads/2020/12/Transicion-Justa-baja.pdf>.
- Glynn, P. J.; Błachowicz, A. & Nicholls, M.: *"Incorporating just transition strategies in developing country Nationally Determined Contributions"*, Reflection paper, Climate Strategies, 2020. Disponible en: https://climatestrategies.org/wp-content/uploads/2020/03/CS_Just-Transition-NDCs-report_web.pdf.
- Gobierno de España: *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. PERTE para la Industria Naval, s/a(a)*. Recuperado de: <https://www.mintur.gob.es/es-es/recuperacion-transformacion-resiliencia/Documents/Memoria-descriptiva.pdf>.
- Gobierno de España: *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, s/a(b)*. Disponible en: https://planderrecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/0310203_adenda_plan_de_recuperacion_componente23.pdf.
- González, M. A.; Fernández de Gatta, D.; González, M. A.: *Crónica de legislación (enero-junio 2021) Administrativo, Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 9, Ediciones Universidad de Salamanca, diciembre de 2021, pp. 284-341. Disponible en: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/ais/article/view/28119/27195>.
- Hirsh T.; Matthess M. & Funfgelt J.: *Guiding Principles & Lessons Learnt for a Just Energy Transition in the Global South*, Friedrich Ebert Stiftung, 2017.. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/13955.pdf>.
- Martínez Vázquez, R. M.: *"Economía Azul como fuente de desarrollo en la Unión Europea"*, Revista de Ciencias Sociales (Ve), XXVII(4), 2021, pp. 13-16. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/280/28069360002/28069360002.pdf>.
- McCauley, D. & Heffron, R.: *"Just transition: integrating climate, energy, and environmental justice"*, *Energy policy*, 119(2018), pp. 1-7. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421518302301>.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico [MITECO]: *Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050*, Madrid, noviembre de 2020, 73 págs. Recuperado de: https://ec.europa.eu/clima/sites/lts/lts_es_es.pdf.
- Monereo Pérez, J. L.; Rodríguez Escanciano, S. y Rodríguez Iniesta, G.: *"La reforma del derecho del empleo: notas sobre la ley 3/2023, de 28 de febrero, de empleo"*, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 7/2023, pp. 11-37. Disponible en: <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/784>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]: *Ocean shipping and shipbuilding*, s/a. Disponible en: <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-work-in-support-of-a-sustainable-ocean/s/10606888>.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]: *Contratación y retención de la gente de mar y promoción de oportunidades para las mujeres de mar*, Informe, Ginebra, 25 de febrero – 1.º de marzo de 2019, Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Políticas Sectoriales. Disponible en: <https://www.ilo.org/es/media/225601/download>.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]: *Empleos verdes*, Sitio web institucional, s/a. Disponible en: <https://www.ilo.org/resource/article/what-green-job>.



- Organización Internacional del Trabajo [OIT]: *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, 223 pp. Disponible en: <https://sostenibilidadyprogreso.org/files/entradas/wcms181392.pdf>.
- Organización Marítima Internacional [OMI]: *Las mujeres en el sector marítimo*, Sitio web institucional, s/a. Disponible en: <https://www.imo.org/es/ourwork/technicalcooperation/pages/womeninmaritime.aspx>.
- RANDSTAD: *La empleabilidad en el sector marítimo*, Blog corporativo, 14 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.randstad.es/contenidos360/orientacion-laboral/la-empleabilidad-en-el-sector-maritimo/>.
- Shell International B.V.: *Decarbonising Shipping: All hands on deck 2.0 Report, Industry perspectives*, 2023. Disponible en: https://www.shell.com/business-customers/marine/decarbonising/_jcr_content/root/main/section/simple_531567319/promo_copy_copy_142460886/links/item0.stream/1685556533872/b8cfc522e207d5e92a19b9f5943f9eb1f73a9d10/all-hands-on-deck-digital-thirty-first-may.pdf.
- United Nations: *Review of Maritime Transport 2022*, Geneva, 174 pp. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2022_en.pdf.
- Wyczykier, G. & Anigstein, C.: "Sindicalismo y disputas socioambientales: La transición justa en clave latinoamericana", *Entropía*, 3(5), 2019, pp. 246-279. Disponible en: <https://www.entropia.slg.br/index.php/entropia/article/view/290>.



Hacia la transición justa y sostenible del empleo digitalizado. Algunas reflexiones sobre la formación profesional y el Plan Europeo de Acción de Educación Digital (2021-2027)*

TOWARDS A JUST AND SUSTAINABLE TRANSITION TO DIGITISED EMPLOYMENT.
SOME REFLECTIONS ON VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING AND THE
EUROPEAN DIGITAL EDUCATION ACTION PLAN (2021-2027)

Lucía Aragüez Valenzuela

Profesora Permanente Laboral de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

l@uma.es  0000-0003-1819-5494

Recibido: 18.11.2024 | Aceptado: 02.12.2024

RESUMEN

La educación es un derecho humano; por lo que, en consonancia con el pilar europeo de derechos sociales, los Estados miembros y las empresas deben adoptar medidas destinadas a un aprendizaje permanente que brinde a la sociedad de oportunidades de acceso al empleo, desarrollo personal y profesional, y lo conviertan en uno de los principios rectores esenciales de las políticas de educación y formación.

En el presente trabajo se reflexionará sobre la importancia de una cualificación completa ante los retos de la doble transición digital y ecológica del empleo, con fundamento en una formación validada y certificada en habilidades digitales, ecológicas y sostenibles. De entre los mismos, se reflexionará sobre la importancia de vincular el aprendizaje en competencias con un permiso de formación retribuido, donde se fomenten unos niveles básicos de formación especialmente centrados en acabar con la brecha generacional y por razón de género existente en la vida en sociedad.

Así las cosas, se propondrán algunas medidas y políticas internas que se consideran necesarias para que las empresas, teniendo muy presente el Plan Europeo de Acción de Educación Digital (2021-2027), sean especialmente conscientes de las desigualdades existentes y los retos a nivel laboral que ciertos colectivos –considerados más vulnerables– sufren ante un modelo de trabajo cada vez más digitalizado y escasamente orientado hacia lo justo.

PALABRAS CLAVE

Formación
Empleo
Sostenible
Digitalización
Brecha

* Este estudio ha sido desarrollado y sostenido económicamente a través del Proyecto de Investigación PID2021-124031NB-C44 “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital”, correspondiente a la convocatoria del Ministerio de Ciencia e Innovación, Proyectos de Generación del Conocimiento 2021.



ABSTRACT

Education is a human right; therefore, in line with the European Pillar of Social Rights, Member States and companies should adopt measures aimed at lifelong learning that provide society with opportunities for access to employment, personal and professional development, and make it one of the essential guiding principles of education and training policies.

This paper will reflect on the importance of a complete qualification in the face of the challenges of the double digital and ecological transition of employment, based on a validated and certified training in digital, ecological and sustainable skills. Among these, it will reflect on the importance of linking skills-based learning with paid educational leave, where basic levels of training are promoted with a special focus on bridging the gender and generational gap in society.

In this way, some internal measures and policies will be proposed that are considered necessary for companies, bearing in mind the European Action Plan for Digital Education (2021-2027), to be especially aware of the existing inequalities and the challenges at the labour level that certain groups – considered more vulnerable– suffer from an increasingly digitalised work model that is hardly oriented towards fairness.

KEYWORDS

Training
Employment
Sustainable
Digitalisation
Gap

SUMARIO

- I. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO
 - II. PRINCIPALES DEBILIDADES EN LA EDUCACIÓN
 - A. Formación destinada al acceso al empleo y el desarrollo profesional
 - B. Cualificación hacia la transición digital y ecológica
 - C. El abandono educativo y la elevada proporción de neets
 - D. Sistemas de evaluación deficientes
 - E. La brecha generacional y por razón de género
 - III. EL PLAN EUROPEO DE ACCIÓN DE EDUCACIÓN DIGITAL (2021-2027)
 - IV. ALGUNAS PROPUESTAS: HACIA LA TRANSICIÓN JUSTA Y SOSTENIBLE DEL EMPLEO
 - V. MARCO CONCLUSIVO: SOSTENIBILIDAD Y EMPLEO VERDE
- Bibliografía

I. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO

El reconocimiento de la educación como derecho fundamental implica un cambio radical en el modo en que se concibe la relación entre sujetos activos de la educación¹. Toda persona tiene derecho a una educación. Así se señala expresamente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Este precepto, regulado en el artículo 14², se inspira igualmente en las tradiciones constitucionales de cada Estado

1. Scioscioli, S.: "El derecho a la educación como derecho fundamental y sus alcances en el derecho internacional de los derechos humanos", *Journal of Supranational Policies of Education*, núm. 2, 2014, p. 7.

2. En este sentido, se recomienda la lectura de las siguientes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: caso C-804/18 y C-341/19 (IX v WABE eV y MH Müller Handels GmbH v MJ) del 15 de julio de 2021; caso C-66/18 (European Commission v Hungary) del 6 de octubre de 2020; y el caso C-830/18 (Landkreis Südliche Weinstraße v PF and Others), del 20 de abril de 2020.

miembro de la Unión Europea, así como en el artículo 2 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La educación obedece a una dialéctica que reconoce a los individuos sus derechos como sujetos y, además, su papel en la construcción de una sociedad democrática que nos llevará a su efectivo goce³. Sin embargo, cuando nos referimos a este derecho, debemos tener presente que se encuentra igualmente orientado hacia el acceso a una formación profesional permanente. Por lo tanto, en realidad, ya el propio derecho humano se encuentra dirigido hacia un modelo de enseñanza que brinde a la sociedad de una formación de calidad para el acceso al mercado de trabajo.

Más allá de la importancia en recibir la enseñanza obligatoria gratuita⁴, es necesario que los centros e instituciones perciban este derecho como un verdadero principio democrático que garantice un sistema de enseñanza justo, transversal, igualitario y orientado hacia la consecución de un empleo digno y sostenible. El derecho a la educación implica igualmente que a nadie se le puede negar la instrucción ni el acceso a la formación profesional permanente (art. 15 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y art. 10 de la Carta Social).

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que España forma parte, se menciona de manera expresa que la educación implica igualmente el desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto por el resto de los derechos y libertades fundamentales existentes (art. 26). Esto quiere decir, entre otras cuestiones, que una educación de calidad se encuentra intrínsecamente relacionada con el mantenimiento de la paz y el pleno desarrollo de la dignidad. Así las cosas, el papel de los individuos y su participación en el flujo de relaciones en una sociedad democrática –con una evidente orientación hacia el reconocimiento del compromiso ético adquirido–, conllevará a la consolidación de una sociedad democrática más justa y equitativa⁵.

Para la consecución de este idílico fin, se hace de suma importancia lo señalado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) ya que serán los Estados los que deban reconocer a toda persona la educación orientada hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y, de manera textual, señala: “Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad (...)”. Como consecuencia de ello, parece que este derecho intrínseco en la persona deviene igualmente de un manifiesto en el que se delega a los estados su reconocimiento y ejercicio en el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza (art. 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

3. Beltrán Lara, M. L.: “Educación en Derechos Humanos”, *Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 2006, p. 208.

4. En la medida en que la Carta se aplica a la Unión, esto significa que, en el marco de sus políticas de formación, la Unión debe respetar la gratuidad de la enseñanza obligatoria, pero sin que, naturalmente, ello cree nuevas competencias.

5. Beltrán Lara, M. L.: “Educación en Derechos Humanos”, ob. cit. p. 208.



Esta mirada implica avanzar hacia el estudio de la dinámica educativa desde un enfoque de derechos y ya no sólo desde el diseño y la evaluación de una mera política pública. En este sentido, la educación es tomada en los instrumentos internacionales de derechos humanos como una herramienta crucial para el logro de fines asociados a cada una de las declaraciones y tratados internacionales de protección y promoción de los derechos. Así, la educación debe orientarse hacia el respeto de los derechos y libertades previstos en el instrumento, promoción de los valores democráticos, de justicia y de paz y el desarrollo de la autonomía personal⁶.

Sin embargo, lo cierto es que actualmente nos encontramos ante ciertos desafíos que denotan una crisis de carácter sistémico derivada, fundamentalmente, del impacto del factor tecnológico en el medio ambiente y las repercusiones en la sostenibilidad⁷, siendo se suma importancia reflexionar acerca del nivel formativo y profesional. Esto, sin lugar a duda, implica un cambio de paradigma en la consecución de una sólida formación específica⁸.

Por consiguiente, conviene en este punto reflexionar no sólo acerca de la importancia en mantener una educación de calidad –centrándonos en este sentido en el ámbito de la enseñanza superior universitaria– y la responsabilidad que ello entraña, sino, sobre todo, con relación a la manera en la que se puede formar a la vida en sociedad en una formación responsable del elemento tecnológico, que haga la consecución de una transición justa en el acceso al empleo y, con ello, los principales desafíos o debilidades que en la actualidad pudieran desarrollarse (brecha de género o generacional).

II. PRINCIPALES DEBILIDADES EN LA EDUCACIÓN

El ámbito educativo ha venido teniendo importantes cambios desde sus inicios. En este tiempo se ha superado un retraso considerable con relación a los países cercanos y, a pesar de esto, por ejemplo, aún no se ha erradicado completamente el analfabetismo. Por ende, la educación presenta debilidades que los autores diagnostican e intentan dar respuesta y, aunque es muy probable que algunos de estos desafíos se originen únicamente en una etapa en particular, lo cierto es que, efectuando un análisis transversal –y, por supuesto, centrándonos de manera particular en el ámbito universitario y la formación profesional orientada al empleo–, muchos retos resultan ser coincidentes.

6. Scioscioli, S.: "El derecho a la educación como derecho fundamental y sus alcances en el derecho internacional de los derechos humanos", ob. cit., p. 12.

7. En este punto es necesario aclarar que "[l]a sostenibilidad es la respuesta estratégica contra la eco-crisis global, económica y ecológica. La sostenibilidad de una economía y una sociedad sostenibles, con una nueva producción limpia, así como una nueva demanda de bienes y servicios derivados de actividades socioeconómicas vinculadas al medio ambiente", Jiménez Herrero L. M.: "La sostenibilidad como oportunidad ante la crisis: economía verde y empleo", *Ambienta: Crisis y medio ambiente: ¿Oportunidad o retroceso?*, núm. 101, 2012, p. 42.

8. Bautista-Cerro Ruiz, M. J.; Díaz González M. J.: "La sostenibilidad en los grados universitarios: presencia y coherencia", *Teor. Edu.*, núm. 29, 2017, p. 162.

A continuación, se van a enumerar las debilidades consideradas más relevantes, poniendo un especial énfasis en la importancia de mantener una formación que a su vez favorezca el acceso al empleo sostenible y digital.

A. Formación destinada al acceso al empleo y el desarrollo profesional

Generalmente, cuando hacemos referencia a la formación profesional se entiende verdaderamente que la finalidad última es el preparar a las personas para adentrarse en el trabajo. Esta es, seguramente, la definición más simple y más corrientemente utilizada. Pero si deseamos ir un poco más allá, quizá debemos preguntarnos si verdaderamente nos referimos a una formación para el empleo, esto es, una actividad laboral sujeta a un contrato, a un salario y a condiciones de trabajo claramente especificadas o si, por el contrario, se trata de una formación para el trabajo en sentido amplio, incluyendo al trabajo asalariado, pero también al trabajo no remunerado, al trabajo independiente o por cuenta propia.

En este sentido debemos decir que, efectivamente, la formación se orienta no sólo a la preparación para el empleo asalariado y bajo contrato, sino también a todas las otras formas de trabajo que es dable encontrar en las sociedades actuales⁹; por consiguiente, su concepción debe ser entendida en un sentido más amplio.

Además, cuando nos referimos a la formación no debemos limitar su concepto a la preparación exclusiva en aquellos aspectos o saberes de carácter técnico necesarios para realizar una tarea o un conjunto de ellas en un puesto de trabajo u oficio, sino que lo que verdaderamente se pretende es lograr una comprensión más completa de los ambientes de trabajo y de otros aspectos que desarrollan cuestiones personales y culturales.

Así las cosas, debemos entender la formación profesional como una modalidad para la vida en comunidad que a su vez comprenda las relaciones sociales y de trabajo, esto es, que de manera simultánea implique una formación para el trabajo y una formación para la ciudadanía, permitiéndose así descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria. “En función de ello, quienes participan de actividades de formación profesional deberían poder comprender individual o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos”¹⁰.

Teniendo en consideración estas apreciaciones, podemos decir que la formación profesional engloba, de un lado, el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para desempeñarse en el mercado de trabajo, formando a las personas no sólo como futuros trabajadores, sino también como ciudadanos que conviven en sociedad.

9. Casanova, F.: *Formación profesional y relaciones laborales*, Oficina Internacional del Trabajo, 2003, p. 8.

10. Ver Recomendación 150, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1975.

A ello se suma que es una actividad que implica transferencia, innovación y desarrollo de tecnología. Por ende, la formación profesional es una herramienta estratégica sin la cual ciertos procesos en los que el factor tecnológico se encuentre intrínsecamente asentado –o, incluso, es escasa medida– difícilmente podrían desarrollarse.

Actualmente se muestran en nuestro país grandes desajustes entre la cualificación real de las personas trabajadoras y el nivel requerido por las empresas para el trabajo que desempeñan. Estos desajustes, aunque en principio pudieran considerarse que son debido a la infracualificación laboral, también nos referimos a signos manifiestos de sobrecualificación que, de igual manera, acarrear consecuencias negativas para las personas y la productividad en el trabajo.

En general podemos pensar que esta situación que ocasiona bajos niveles de satisfacción implica importantes desajustes entre la formación profesional y la formación universitaria; problemas con la información y orientación profesional en las diversas etapas educativas; y, entre otros aspectos, desajustes entre la formación profesional y las características del mercado laboral en España.

B. Cualificación hacia la transición digital y ecológica

La crisis climática se encuentra cada vez más presente, por lo que la demanda de capacidades ecológicas –esto es, los conocimientos necesarios para fomentar la transición a cero emisiones netas– va en aumento. Es cierto que la percepción mayoritaria de estas competencias se acerca a un perfil más técnico –refiriéndonos en este caso a las capacidades científicas, tecnológicas o relacionadas con la ingeniería–; sin embargo, esta transición también requiere que se mantengan capacidades interpersonales, como la toma de decisiones, la creatividad, el razonamiento crítico, la gestión de proyectos y la experiencia empresarial. Por consiguiente, resulta fundamental el cultivo de ciertas capacidades que permitan a las personas acercarse a puestos de trabajo que se encuentren especialmente concienciados y sensibilizados hacia la transición digital y ecológica del empleo.

De hecho, a nuestro parecer, para entender el impacto de la tecnología en el mundo del trabajo, se precisa primero comprender cómo se pueden ver alteradas las formas de trabajar debido al factor tecnológico y la repercusión real que ello puede ocasionar en la sostenibilidad.

Además, la transición ecológica se encuentra igualmente conectada con el impacto de la tecnología en el mundo del trabajo. Actualmente podemos decir que “la adopción de las nuevas tecnologías por parte de las empresas, como es la introducción en sus procesos productivos de IA, computación en la nube, Internet de las cosas y analítica de grandes datos, conllevaron cambios significativos en su forma de operar”¹¹. Por lo tanto, se hace evidente la necesidad de reestructurar internamente ciertas

11. Papi Musatadi, A.: “Transición digital y ecológica, nuevos nichos de empleo y nuevas habilidades requeridas”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 11, núm. 4, 2023.

capacidades adquiridas por las personas trabajadoras, dando paso a la apertura de un nuevo modelo de negocio digitalizado.

Centrándonos así en estas nuevas formas de trabajo, y como consecuencia de las tecnologías, el impacto a nivel social y laboral resulta irreversible. Así las cosas, parece producirse tres efectos de manera simultánea siendo los que a continuación se indican:

- Un efecto de destrucción de puestos de trabajo: el Foro Económico Mundial estimó que 75 millones de puestos de trabajo pueden ser desplazados. En este caso, aunque aún los datos son prematuros, parece que se encuentran en declive aquellos que están relacionados al registro de datos y existencias, contabilidad, auditoría, puestos administrativos, personal de información al cliente y atención al público.
- En particular, el Foro señaló que para el próximo año (2025) se prevé que 85 millones de empleos se encuentren reemplazados producto de un cambio en la división del trabajo entre humanos y máquinas.
- Un efecto de transformación del empleo: muchos puestos de trabajo se verán modificados debido a la inclusión del elemento tecnológico lo que, a su vez, implicará una mayor formación de las personas trabajadoras en el desempeño del trabajo que venían ocupando con anterioridad o comenzarán a hacerlo ahora.
- Un efecto de creación de empleo: el avance técnico ha ocasionado la creación de nuevas ocupaciones. En este sentido se destacan, por ejemplo, ocupaciones tales como: desarrolladores de softwares, especialistas en TIC, expertos en NFT, lingüistas computacionales, expertos en ciberseguridad, diseñadores de videojuegos, *Youtubers*, ingenieros de aprendizaje automático, mánager de fábricas inteligentes o artistas digitales.
- De hecho, los datos señalan que esta creación ha supuesto, de manera aproximada, alrededor del 40 %, lo que puede implicar a su vez la creación de, aproximadamente, 133 millones de nuevos roles según los datos del Foro Económico Mundial.
- Generalmente cuando nos referimos a la creación de empleo no sólo nos referimos a aquellos puestos de trabajo nuevos que surgirán con la incorporación de las tecnologías, sino también al fomento de ocupaciones ya existentes que estarán en auge y ocasionarán nuevas oportunidades laborales o especialidades (ciencia de datos, IA, *machine learning*, *big data*, robótica, marketing digital, automatización, entre otras).

Teniendo estas consideraciones muy presentes en lo que al mundo del trabajo se refiere, a ello se suma que “el cambio climático y medioambiental se está convirtiendo a pasos agigantados en la mayor amenaza para la reducción de la pobreza y el logro del trabajo decente, el desarrollo sostenible y la justicia social”¹². Y es que muchos

12. Papi Musatadi, A.: “Transición digital y ecológica, nuevos nichos de empleo y nuevas habilidades requeridas”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 11, núm. 4, 2023.



trabajos dependen directamente de la gestión racional y la sostenibilidad de un medio ambiente sano. Así, más allá de que haya ciertos trabajos supeditados a procesos naturales (la polinización, el control de plagas o la moderación de las temperaturas) otros trabajos se verán igualmente afectados¹³ si no se efectúa una transición ecológica hacia un modelo de empleo verde. Con ello, resulta evidente reflexionar acerca de una transición hacia sociedades y economías sostenibles, con pautas de consumo y producción igualmente sostenible, que implique un cambio de mentalidad en lo que a la transformación del empleo se refiere.

Por consiguiente, la formación de las personas trabajadoras debiera ir igualmente orientada hacia la adquisición de capacidades sostenibles –en este caso nos referimos a transformar el empleo existente en empleo verde en prácticamente todos los sectores y a lo largo de toda la cadena de valor–, puesto que, aunque pensemos que es una cuestión del futuro, verdaderamente nos encontramos ante un presente inminente tanto en industrias tradicionales, como en la fabricación y la construcción o la agricultura y la pesca, o en sectores de servicios como el turismo, el catering, el transporte y la educación.

Y es que el potencial de expansión de los empleos tecnológicos y verdes se ve frenado por la escasez de competencias profesionales que traban la transición hacia economías digitales y ecológicas. En este contexto nos referimos a la “no identificación de las competencias requeridas, la poca conexión entre las demandas del mercado y los centros de formación, la variabilidad de los currículos relativos a la sostenibilidad, las dificultades para actualizar los programas de estudio, la falta de estudiantes en carreras STEM, la concentración de un género en determinados sectores, la falta de datos sobre la escasez de talentos y los tipos de empleo verdes y digitales y, en general, por la poca planificación de los países en cuanto a sus objetivos de desarrollo y las competencias de las personas para lograrlos, preparación que permitiría anticiparse a los empleos que se formarán y a los conocimientos y habilidades necesarios para ellos”¹⁴.

Así las cosas, se debería reflexionar acerca de la evaluación a largo plazo de determinadas acciones en el medio ambiente y tomar mejores decisiones al respecto que resulten innovadoras y que, de manera clara, contribuyan a la sostenibilidad. A ello se le suma la no consideración de esta situación de forma “cortoplacista”, sino que se evalúen los efectos a medio-largo plazo para que la propuesta de soluciones no se limite a algo puntual o esporádico, sino que verdaderamente tengan un impacto positivo con el paso del tiempo. Para conseguirlo, como no podría ser de otro modo, se requiere evaluar la eficacia de las distintas iniciativas ecológicas y reorientarlas cuando sea necesario, esto es, hacer un verdadero diagnóstico sujeto a posibles cambios tendentes a su mejor consecución.

13. Por ejemplo, si mencionamos el caso de China, siendo el país que se ha convertido el mayor productor de carbón en el mundo, se prevé que despedirá a 1'8 millones de personas trabajadoras del carbón y del acero (15 % de la fuerza de trabajo) en los próximos años.

14. Papi Musatadi, A.: “Transición digital y ecológica, nuevos nichos de empleo y nuevas habilidades requeridas”, ob. cit.

C. El abandono educativo y la elevada proporción de neets

Son muchos y diversos los factores que pueden condicionar los resultados y trayectorias escolares de los alumnos. “Aquellas variables que de forma recurrente se han mostrado más significativas a la hora de explicar tales realidades tienen que ver con las características individuales (personales y familiares) del alumnado, factores que van desde el capital socioeconómico o educativo familiar, a variables como el sexo o la procedencia”¹⁵. De hecho, “los análisis realizados en base a los datos de la Encuesta de Población Activa sugieren que hay una mayor predisposición a sufrir abandono escolar temprano por parte de los hombres, de los jóvenes de nacionalidad extranjera, y de aquellos individuos cuyas madres poseen únicamente estudios primarios o inferiores”¹⁶.

España cuenta con el porcentaje de abandono temprano más alto de la Unión Europea¹⁷, lo cual es ciertamente significativo y son escasas las reflexiones o estudios al respecto. De hecho, “problemas como el analfabetismo o la escolarización han sido motivo de preocupación durante décadas en España, que ha presentado históricamente una situación de desventaja en la mayoría de sus indicadores educativos”¹⁸. En este sentido, podemos señalar que el abandono comienza en una etapa temprana¹⁹, cuando no mantienen los estudios más allá de la Educación Secundaria Obligatoria (también llamada secundaria inferior y que se corresponde con el nivel CINE 211, independientemente de que el abandono pueda producirse niveles anteriores). Así, la tasa de abandono escolar temprano en España presenta unos niveles que doblan prácticamente la media europea, con una evolución muy irregular.

Como no podría ser de otro modo, el abandono educativo –y la consecuente renuncia a estudios postobligatorios–, tiene consecuencias inmediatas en el ámbito personal y familiar de la población joven, pero también implica costes para el conjunto de la sociedad que sufrirá las consecuencias de un peor funcionamiento del mercado de trabajo. En este caso nos referimos a la existencia de una menor tasa de actividad, un grado más alto de desempleo y, de igual modo, un mayor abuso de la contratación temporal. A ello igualmente se suma que este grupo de personas formarían parte de un colectivo vulnerable al no recibir probablemente un tipo de formación que verdaderamente se oriente hacia el empleo verde, digitalizado y sostenible. Sin lugar a duda, esta situación a nivel social implica la generación de un Estado con una menor tasa de productividad y, desde la perspectiva más humana, con un grado más reducido de bienestar general.

15. Alegre Canosa, M. A.: “Los factores del abandono educativo temprano. España en el caro europeo”, *Revista de Educación*, núm. extraordinario, 2009, p. 67.

16. Bayón-Calvo, S.: “Una radiografía del abandono escolar temprano en España: Algunas claves para la política educativa en los inicios del siglo XXI”, *Revista Complutense de Educación*, núm. 30(1), 2019, p. 50.

17. Actualmente situado en el 17’3, mientras que la media europea está en el 10’2%.

18. Bayón-Calvo, S.: “Una radiografía del abandono escolar temprano en España: Algunas claves para la política educativa en los inicios del siglo XXI”, ob. cit., p. 36.

19. Eurostat define el abandono escolar temprano como la proporción de jóvenes de entre 18 y 24 años que tiene como estudios máximos la primera etapa de educación secundaria y que no están escolarizados ni recibiendo formación en la actualidad.



De hecho, la tasa de jóvenes de entre 16 y 26 que no están estudiando o recibiendo formación y que se encuentran en situación de desempleo es una de las más altas de la OCDE²⁰; por consiguiente, deben ser considerados como un grupo particularmente vulnerable, con alto riesgo de verse descolgados del sistema a lo largo de periodos de larga duración. Podemos decir que, de entre los diversos factores que pueden desencadenar esta situación, parece existir una vinculación directa entre los índices de repetición de los padres, la falta apoyo y de mecanismos o programas de orientación y reconducción.

Esta tasa de abandono escolar tiene unas repercusiones notables en la formación universitaria y, por supuesto, en el acceso al empleo; y es que cada vez más en la vida en sociedad las empresas buscan personas que se encuentren especializadas en ciertas tareas y que su nivel formativo resulte adecuado –e incluso sobrecualificado–. De esta manera podrán evitar un posible aumento de costes económicos en el sistema de desarrollo y aprendizaje de habilidades de la posible persona contratada.

Un aspecto destacable es que, a pesar de que cada vez más nos encontramos en un sistema que tiende a la digitalización –y no únicamente en el empleo, sino también en la formación–, se ha evidenciado que el nivel de abandono en las universidades no presenciales es muy superior al de las universidades presenciales²¹. A pesar de esto es cierto que estudiar el abandono universitario mezclando estudiantes de ambos tipos de universidades no es una buena estrategia ya que se trata de colectivos de estudiantes muy diferentes, tanto respecto a su edad²², como a su situación laboral y familiar²³, como a los objetivos de su inserción en la universidad²⁴.

D. Sistemas de evaluación deficientes

España siempre ha sido un país cuyo sistema de evaluación se ha basado en el control y el cumplimiento de normas; sin embargo, resultan ser pocas las investigaciones centradas en inspeccionar la manera en la que los docentes imparten sus clases lectivas o, incluso, sus competencias. De hecho, podemos decir que en la actualidad no existe una verdadera evaluación del desempeño de la actividad del profesorado, lo que sustrae a las comunidades educativas de la retroalimentación que debe servir para mejorar la práctica docente.

20. En España, el número de NEETs en la franja que va de los 18 a 24 años, en 2019 fue especialmente alto, el 18,3 %, si lo comparamos con la media de la OCDE, que fue del 13 % o los países de la EU23, con el 12 %.

21. Fernández-Mellizo, M: "Análisis del abandono de los estudiantes de grado en las universidades presenciales en España", *Programa Editorial del Ministerio de Universidades*, 2022, p. 15.

22. Los estudiantes de universidades no presenciales son mayores por regla general.

23. Una mayor proporción de estudiantes de las universidades no presenciales trabajan a tiempo completo y están emancipados e, incluso, tienen hijos.

24. Los estudiantes de universidades no presenciales pueden estudiar simplemente por el placer de aumentar su conocimiento o para progresar en sus trabajos, mientras que la mayoría de los estudiantes de universidades presenciales esperan conseguir su primer empleo tras la consecución de sus estudios.

Esto, sin lugar a duda, plantea un escenario complejo que no permite establecer un verdadero sistema de evaluación para las propias personas que van a valorar el desempeño y desarrollo de los estudiantes en las aulas docentes.

En la mayoría de los países de la OCDE se está produciendo una transición de modelos sumativos de evaluación orientados al profesorado, por lo que parece que ahora el sistema educativo no únicamente se centra en evaluar al estudiantado como primer plano, sino que el papel del profesorado a lo largo de este proceso es igualmente relevante, teniendo presente que una de las finalidades de la evaluación es mejorar las prácticas en el aula orientadas al aprendizaje del estudiante.

Quizá de entre las principales deficiencias del sistema nos encontramos con una escasa inspección educativa orientada hacia el profesorado y el no reconocimiento profesional en el sistema educativo de la calidad de desempeño del profesorado, lo cual hace que no se sientan verdaderamente motivados en mejorar su desempeño como docente.

Más allá de estas consideraciones –las cuales resultan relevantes–, también debemos centrarnos en la deficiencia del sistema de evaluación del estudiantado. En este sentido debemos movernos en un escenario que cuide los sistemas de evaluación en la línea que mantenga una “evaluación profunda”²⁵ de contenidos, es decir, en la que predominantemente se encuentre orientada al aprendizaje y no a la calificación. “Por tanto, la evaluación debe tener un papel mucho más amplio y rico que el que tradicionalmente se le ha dado, de ahí que haya que entender la evaluación como un proceso en vez de como un mero conjunto de resultados”²⁶.

En general, los estudios apuntan a que el estudiantado identifica como un sistema de aprendizaje más adecuado aquel que incluye un aprendizaje activo, práctico y auténtico. Además, parece constatarse que cuando el profesorado dispone de cierto grado de experiencia, que a su vez compaginan con un desarrollo de sistemas de evaluación con garantías, la motivación de los estudiantes aumenta. Así, parece que la asimilación con los sistemas de evaluación formativa de uso profesionalizador es más positiva.

Teniendo presente estas consideraciones, podemos señalar que, efectivamente, “uno de los obstáculos que con mayor frecuencia tienen las instituciones educativas para realizar un trabajo sistemático de evaluación del aprendizaje que consiste en la falta de una cultura de la evaluación entre los actores del proceso educativo: alumnos, profesores y directivos, lo que conduce a prácticas evaluativas que no son congruentes con los contenidos, enfoques y propósitos del modelo educativo, o bien son insuficientes o superficiales. Tales prácticas suceden en gran medida por la carencia de bases teóricas y técnicas en algunas de las fases del proceso evaluativo: la planeación, el diseño y desarrollo de instrumentos de evaluación; el análisis de la información, o la

25. Souto Suárez, R.; Jiménez Jiménez, F.; Navarro Adelantado, V.: “La percepción de los estudiantes sobre los sistemas de evaluación formativa aplicados en la educación superior”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, núm. 13(1), 2020, p. 12.

26. Souto Suárez, R.; Jiménez Jiménez, F.; Navarro Adelantado, V.: “La percepción de los estudiantes sobre los sistemas de evaluación formativa aplicados en la educación superior”, ob. cit., *ibidem*.

interpretación y uso de los resultados"²⁷. Por consiguiente, la formación e inspección de formadores resulta esencial ya que, sin ello, difícilmente podremos valorar si los sistemas de evaluación se ajustan no únicamente para la adquisición de conocimientos y competencias, sino, sobre todo, al acceso adecuado del mercado de trabajo.

En España nos encontramos con ciertas deficiencias a la hora de mantener un enfoque práctico por parte del desempeño docente, es decir, que verdaderamente prepare de forma adecuada al estudiantado en el desarrollo de habilidades que impliquen su profesionalización. Asimismo, resultan ser escasos los recursos tecnológicos que se tienden a utilizar en las enseñanzas, haciendo que el alumnado no se encuentre familiarizado con la inclusión de las tecnologías en su proceso de aprendizaje. Esta cuestión última resulta ciertamente significativa, puesto que en su incorporación al mundo laboral es muy probable que utilicen ciertas herramientas o plataformas de carácter virtual. Eso sí, para aplicar un sistema de enseñanza óptimo, se requiere que el propio profesorado se encuentre familiarizado en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, con la intención última de que a su vez pueda enseñar a los/as estudiantes en el uso adecuado y responsable.

Quizá lo más coherente por parte del profesorado sea determinar que competencias se esperan desarrollar en el mundo profesional de manera transversal –y, en este caso, la transición justa del empleo verde debiera ser uno de los objetivos fundamentales en este proceso– y establecer un criterio de evaluación y formación que verdaderamente refleje si los estudiantes se encuentran –o no– preparados para el mundo profesional. Con ello, se deberá especificar claramente el tipo y grado de aprendizaje que se pretende que el alumno alcance, escogiendo un sistema de aprendizaje que verdaderamente permita al estudiantado avanzar en este proceso.

E. La brecha generacional y por razón de género

En el apartado anterior hemos señalado la importancia en la formación de las tecnologías de la información y de la comunicación. Por lo tanto, resulta un aspecto fundamental la formación del estudiantado y, en su caso, de las personas trabajadoras en este ámbito al encontrarnos, además, en un mundo laboral en constante cambio. De hecho, el no desarrollar competencias digitales puede ocasionar la aparición de dos brechas: la generacional y de género.

La brecha generacional afecta a las personas maduras –a partir de los 45 años– que a menudo se enfrentan al desafío las nuevas tecnologías en el entorno laboral; sin embargo, no siempre tienen las habilidades digitales esperadas, por lo que puede dejarles en una posición verdaderamente vulnerable. La edad parece ser el hecho originador de una brecha que se ha definido como la distancia que separa a los nativos digitales de los inmigrantes digitales.

27. Pérez Hernández, A. F.; Méndez Sánchez, C. J.; Pérez Arellano, P.; Yris Whizar, H. M.: "Los criterios de evaluación del aprendizaje en la educación superior", *Perspectivas Docentes*, núm. 63, p. 62.

Esta brecha digital generacional puede estar motivada, entre otras causas, por la falta de necesidad de uso de las tecnologías, por el miedo a lo desconocido o, simplemente, por la carencia de interés por algo que no les resulta familiar. A todas ellas, se unen la inseguridad que produce la exposición de la privacidad en la red y la carencia de habilidades básicas por falta de formación. Esta situación, como no podría ser de otro modo, implica una nueva forma de marginación al sentirse estas personas incapaces de adaptarse al cambio, lo que de manera directa afecta a su acceso o permanencia en el mercado laboral.

Además, la brecha o situación de discriminación no mantiene un carácter estático, inalterado o concreto, sino dinámico, mutante y abstracto. En este sentido, la brecha generacional tiene efectos perturbadores en lo que al empleo se refiere, encontrándose en cierta desventaja social y laboral.

Las personas maduras acumulan diversos factores de discriminación, sin embargo, resulta llamativo que, en realidad, no son reconocidos expresamente en las normativas supranacionales. De entre las mismas, se destacan:

- a) edadismo laboral;
- b) analfabetismo digital o falta de habilidades digitales frente a los nativos digitales de la generación tecnológica;
- c) bajo nivel de educación;
- d) discapacidades y problemas físicos derivados de la edad avanzada;
- e) dificultad añadida de adaptación a la transformación tecnológica;
- f) exclusión del mercado laboral actual.

Más allá de esta brecha generacional, que a su vez implica serias dificultades en el acceso al empleo y en el desarrollo de competencias digitales, debemos igualmente mencionar la incorporación de las mujeres a la sociedad de la información. Y es que las mujeres son protagonistas de importantes exclusiones en un entorno social globalizado.

En esta línea podemos mencionar que, conforme aumenta la condición educativa, social y económica de la población, el desarrollo en el factor tecnológico es más rápido y el nivel de habilidades alcanzado resulta más avanzado. Así las cosas, esta situación genera una brecha de conocimiento que, a nuestro juicio, incidirá de manera sustancial en el acceso no sólo a un empleo, sino a uno cualificado²⁸.

Con relación a esto, parece que esta brecha de conocimiento generada por la brecha digital afecta negativamente a las mujeres debido, entre otras causas, a la rapidez que lleva la evolución tecnológica, los estereotipos de género y la costumbre. Esta brecha de género aumenta las diferencias profesionales y laborales en términos

28. Si nos centramos en el ámbito académico, a nivel europeo solo el 29 % de las personas con un doctorado en ingeniería y el 21 % de las doctoras en el sector tecnológico son mujeres. España, sin embargo, supera en estas cifras a la media europea en diez puntos, al contar con una mayor proporción de mujeres doctoras, siendo este porcentaje del 39%. Sin embargo, son sangrantes los datos con relación al porcentaje de mujeres empleadas en el sector tecnológico que se sitúa en un 2 % frente al 6 % de los hombres.



salariales, estabilidad laboral, prestigio profesional, o cualificación, lo que implica una mayor desigualdad al sumarse a los ya existentes roles producidos tradicionalmente como son el cuidado doméstico y familiar.

En este contexto, parece que los factores que más influyen en la brecha salarial no obedecen a meras diferencias salariales en igualdad de competencias y responsabilidades, sino que se centran en una tendencia de las empresas a contratar a las mujeres en puestos de baja cualificación (“techo de cristal”). A ello se suma que resultan ser escasas las mujeres que se forman en el factor tecnológico o encuentran en el mismo cierta motivación de aprendizaje. Con ello, y teniendo presente que la afectación no será igual para las mujeres que para los hombres –por las barreras y debilidades asociadas a las mujeres en este sector–, nos encontramos ante una segregación horizontal en los ámbitos académico y laboral, lo que, de entrada, supone un efecto limitador de las potencialidades²⁹ para el aprovechamiento del talento femenino de alta cualificación en empleos cada vez más verdes y sostenibles.

Así las cosas, debemos preguntarnos si la situación actual de las mujeres en el mercado laboral digitalizado es una inevitable consecuencia, por un lado, de la cultura y de la segregación tradicional de los mercados de trabajo y, por otro, de las posibilidades que tendrán las mujeres para recuperar el lugar que les corresponde en el ámbito digital de futuro. Y es que, en este sentido, se estima que la pérdida de puestos de trabajo para las mujeres será superior al de los hombres, sobre todo en trabajos administrativos que tienen una mayor probabilidad de automatizarse³⁰.

Teniendo presente estas cuestiones, se aprecia una clara desventaja para las mujeres en la incorporación al mercado laboral, sea cual sea su nivel educativo debido, mayormente, por los estereotipos sobre campos de estudio, su ocupación laboral o las diferencias de género en rendimiento en la enseñanza. Esta situación implica por ende sus dificultades para incorporarse a un mercado de trabajo que cada vez más tiende a la sostenibilidad y la digitalización. Por lo tanto, es imprescindible incorporar la perspectiva de género en todas las fases de las políticas de empleo verdes³¹, tanto en su definición como aplicación y seguimiento, asegurando la participación efectiva de las mujeres.

III. EL PLAN EUROPEO DE ACCIÓN DE EDUCACIÓN DIGITAL (2021-2027)

La transformación digital ha cambiado la sociedad y la economía, teniendo un impacto cada vez mayor en nuestra vida cotidiana. De hecho, se ha demostrado la necesidad

29. Uno de los principales cambios en el mercado de trabajo para los años venideros está relacionado con la creación de empleo vinculado a estas profesiones, con una estimación de que la demanda de empleo en el sector de la digitalización, ciencia e ingeniería crecerá un 16 % hasta 2030, con implicaciones en la demanda de cualificaciones elevadas.

30. Si analizamos los datos que proporciona el Fondo Monetario Internacional las mujeres tendrían un 11 % de riesgo medio de automatización de sus empleos, dos puntos por encima de sus homólogos masculinos.

31. Sierra Hernaiz, E.: “El proceso de transición justa: los empleos verdes como instrumentos para su implementación”, *Foro: Revista de Derecho*, núm. 40, 2023, p. 71.

de que los sistemas e instituciones de educación y formación tengan un mayor nivel de capacidad digital y sostenible. Por ende, tras haber realizado una serie de apreciaciones relativas a la necesidad de formar a las personas trabajadoras en un empleo sostenible, digitalizado y verde, por parte de la Unión Europea (UE en adelante), surge la creación de un Plan de Acción de Educación Digital (2021-2027).

Este Plan parte de una iniciativa política que establece una visión común de una educación digital de alta calidad, inclusiva y accesible en Europa, teniendo en este caso como fin el apoyo a la adaptación de los sistemas de educación y formación de los Estados miembros a la era digital.

Sin lugar a duda el Plan pretende que, teniendo muy presente los retos existentes en la vida en sociedad –fundamentalmente relacionados con las desigualdades asentadas entre quienes tienen acceso a las tecnologías digitales y quienes no lo tienen–, se fomenten las capacidades digitales de las instituciones de educación y formación –tanto del estudiantado como también del profesorado–, así como los niveles generales de capacidades y competencias digitales.

Este cambio en el paradigma de enseñanza implica igualmente una coordinación conjunta por parte de los Estados miembros de la Unión Europea relacionados con el apoyo de sistemas de educación y formación a fin de hacer frente a los retos existentes sobre, fundamentalmente, las nuevas formas de trabajo y la transición justa hacia el empleo verde.

Teniendo muy presente esta situación, el Plan de Educación Digital establece dos prioridades estratégicas y catorce medidas para apoyarlas. Sin embargo, a continuación, se van a mencionar las que se consideran más relevantes siendo las que se mencionan:

1. Prioridad 1: fomentar el desarrollo de un ecosistema educativo digital de alto rendimiento.
 - **Medida 1: un diálogo estructurado** con los Estados miembros sobre educación y capacidades digitales. En este sentido consideramos fundamental que, al ser una medida por parte de la Unión Europea, es necesario que se fomente su coordinación conjunta por parte de todos los Estados miembros. Sin embargo, es cierto que, teniendo presente esto, cada Estado deberá adaptar el Plan conforme mejor estime oportuno, ya que en el ámbito educativo puede hacer diferencias que van a implicar una mayor implicación de unos con respecto a otros.
 - **Medida 3:** Marco Europeo de Contenidos de Educación Digital. En ocasiones puede ser que los Estados se encuentren con ciertas limitaciones atendiendo a la tabla de contenidos o el tipo de formación que deben implementar para orientar los sistemas de enseñanzas hacia un verdadero ecosistema educativo digital. Por lo tanto, este Marco servirá como una adecuada orientación en estas líneas básicas.



- **Medida 4:** Conectividad y equipos digitales para la educación y la formación. En este contexto debemos hacer una especial mención a la importancia que supone para la vida en sociedad la brecha digital y, por ende, el limitado desarrollo que se podrá ofrecer en aquellas zonas en las que esta situación se encuentre presente. Además, estas diferenciaciones directamente afectarán al tipo de formación de los estudiantes y ampliarán las desigualdades en la ciudadanía y su desarrollo como profesionales en las nuevas o las ya existentes ocupaciones.
 - **Medida 6:** Directrices éticas sobre el uso de la inteligencia artificial y los datos en la enseñanza y el aprendizaje para los educadores. En este sentido se considera esencial que se forme a las personas en el uso responsable de la IA puesto que cada vez resulta más habitual que se incorporen este tipo de sistemas para valorar ciertos aspectos relacionados con las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras.
2. Prioridad 2: mejorar las competencias y capacidades digitales para la transformación digital.
- **Medida 7:** Directrices comunes para el personal docente y educativo respecto al uso de la educación y la formación como medio para fomentar la alfabetización digital y abordar la desinformación.
 - **Medida 8:** Actualizar el Marco Europeo de Competencias Digitales para que incluya la inteligencia artificial y las capacidades relacionadas con los datos.
 - **Medida 9:** Certificado Europeo de Capacidades Digitales (CECD).
 - **Medida 13:** Participación de las mujeres en las materias CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas).

Teniendo presente estas consideraciones, los puntos claves del Plan se podrían traducir en establecer diálogos centrados en los estados miembros sobre posibles deficiencias de conectividad y equipamiento; desarrollo de directrices para la pedagogía digital; perfeccionamiento de las capacidades de los profesores; la mejora de la conectividad y los equipos digitales para la educación y la formación, mediante el apoyo a la conectividad Gigabit y 5G; la creación de aplicaciones y plataformas de aprendizaje electrónico destinados a las escuelas y, en particular, a los estudiantes procedentes de grupos desfavorecidos. Del mismo modo se incluye, la creación de directrices comunes para profesores y educadores respecto al uso de la educación y la formación como medio para fomentar la alfabetización digital y abordar la desinformación. Con ello, el Plan potencia igualmente las capacidades relacionadas con la IA y el uso de datos, mostrando una especial sensibilización en la participación de las mujeres en estudios y carreras de ingeniería científica (CTIM) para garantizar una mayor inclusión a través de la formación en competencias digitales y empresariales.

Finalmente, debemos mencionar que las prioridades y medidas anteriormente referenciadas se coordinarán en un Centro Europeo de Educación Digital, el cual

tendrá entre sus objetivos el refuerzo de la cooperación y el intercambio en materia de educación digital a nivel de la UE. En particular, este centro tendrá como principales objetivos:

- El apoyo a los Estados miembros mediante la creación de una red de servicios consultivos en el ámbito de la educación digital para compartir experiencias, conectar iniciativas y estrategias nacionales y regionales, y conectar a las partes interesadas.
- La supervisión del Plan de acción y el desarrollo de la educación digital en Europa.
- La contribución de buenas prácticas.
- La colaboración intersectorial y los nuevos modelos de intercambio de contenidos digitales de aprendizaje que aborden cuestiones como la interoperabilidad, el control de calidad, la sostenibilidad, la accesibilidad y la inclusión, y normas comunes.
- El desarrollo de políticas y prácticas mediante el análisis y la difusión de la educación digital.
- El fomento de la participación de las partes interesadas en la innovación basada en el usuario.

IV. ALGUNAS PROPUESTAS: HACIA LA TRANSICIÓN JUSTA Y SOSTENIBLE DEL EMPLEO

173

Las iniciativas de descarbonización de la economía parten de la necesidad de garantizar un futuro en el que se hace imprescindible evitar el progreso destructivo y se apuesta por una transición justa. Así, lo que se ha venido señalando a lo largo de la investigación hace referencia a la importancia en que se adopten decisiones y medidas de orden económico, social, tecnológico y político que posibiliten el empleo tecnológico, decente e igualitario.

Por lo tanto, el principal desafío al que nos enfrentamos de manera colectiva es asegurar la buena gestión de todas estas transiciones, partiendo de la importancia en la formación y el desarrollo de competencias por parte de la ciudadanía. Una adecuada gestión asegurará que estas transiciones ecológicas “hacia economías ambiental y socialmente sostenibles pueden constituir un importante motor para la creación de puestos de trabajo, la mejora de la calidad del empleo, la justicia social y la erradicación de la pobreza”³². Se trata de apoyar sectores y actividades que conduzcan a una

32. “Los informes de la OIT demuestran que los empleos verdes no constituyen automáticamente trabajo decente. Algunos de ellos son considerados como “sucios, peligrosos y difíciles”. En empresas, por ejemplo, como la administración de desechos y el reciclado, la energía de la biomasa y la construcción, el empleo tiende a ser precario y con los ingresos bajos. Para que los empleos verdes representen un cambio para un futuro verdaderamente sostenible, esta situación debe cambiar. El empleo verde debe abarcar el trabajo decente”, en Kahale Carrillo, D.: “Las

ecologización de la economía y puedan generar mejores oportunidades de empleo y planificar adaptaciones, reestructuraciones y cierres de las actividades contaminantes que tienen que desaparecer³³.

La reestructuración económica que conlleva tanto la transición ecológica como la digital tiene como consecuencia el desplazamiento de trabajadores y las posibles pérdidas de empleo, pero también la creación de otros empleos, que podrían darse en lugares geográficos, en sectores económicos o en momentos temporales diferentes a las pérdidas de empleo.

En este sentido, para lograr la transición digital y ecológica se exige adoptar medidas para el desarrollo de las competencias de las personas, ya que sin los talentos adecuados esta transición resulta ciertamente complicada. En este sentido, se deberían establecer políticas europeas (tales como el Plan de Europeo de Acción en la Educación Digital) y nacionales destinadas al desarrollo de un mayor –y mejor– nivel educativo centrado en la transformación del empleo digitalizado de manera sostenible y progresiva.

Para ello, se propone la incorporación de manera generalizada de programas de estudios y capacitación centrados en la sensibilización medioambiental, lo que implicará a su vez la existencia de cada vez más personas responsables con la naturaleza y las transformaciones que ciertos comportamientos pueden ocasionar. Para adquirir las nuevas competencias se precisa un sistema de formación para el trabajo pertinente, esto es, que eduque de manera oportuna y de calidad en los conocimientos y en las competencias que demanda la economía digital y ecológica.

A nuestro parecer, y siguiendo las líneas anteriores, será necesario tener presente las siguientes propuestas:

- Las políticas de empleo deben estar basadas en un análisis adecuado de los cambios sociales y económicos que pueden darse como resultados de estas transiciones. Se debe tener en cuenta, las dificultades específicas del mercado laboral español, con altas tasas de desempleo.
- Los cambios que se van a desarrollar obligan a adaptar el sistema de educación formal y formación profesional para asegurar que las personas trabajadoras adquieran las cualificaciones necesarias a las nuevas ocupaciones de la economía verde. Se requerirán nuevos grados universitarios y adaptación de grados existentes (ingenierías, economía, administración y dirección de empresas, entre otras) con inclusión de materias relacionadas con la descarbonización de la economía y la transición justa a nueva realidad baja en emisiones.

medidas para implementar los empleos verdes en España", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 5, núm. 1, 2017, p. 7.

33. En este sentido, se recomienda la consulta de "Estrategia de Transición Justa", *Marco Estratégico de Energía y Clima*, a través del siguiente enlace: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/planes-estrategias/transicion-justa/Estrategia_Transicion_Justa_Def.PDF (visto el 13 de noviembre de 2024).



- Será necesario fomentar políticas que efectúen planes de transición justa (reactivación y diversificación) específicos con sectores en decadencia o susceptibles de sufrir importantes pérdidas de empleo.
Para poder efectuar esta propuesta se requiere efectuar una especial atención a qué tipos de empleos la revolución digital puede transformar, crear o eliminarlos, así como en qué condiciones tendrán en los próximos años. Esto es, es esencial tener identificados, entre otras cuestiones, los riesgos; de tal manera, las políticas públicas, regulaciones y pactos sociales podrán orientarse en base a beneficiar a la mayoría de las personas en su formación y en el proceso de acceso al empleo.
- Se deberán fomentar los procesos de capacitación tecnológica en el puesto de trabajo. Para ello, se requiere la mejora del talento (*reskilling* y *upskilling*), atendiendo a la capacitación del personal en su propio puesto de trabajo, haciendo una especial apreciación a aquellas personas más vulnerables (como mayores o mujeres) que puedan verse afectadas por la inclusión del factor tecnológico. Asimismo, va a requerirse de nuevas competencias profesionales, no solo relacionadas con los aspectos tecnológicos, sino también de carácter transversal enfocadas al mantenimiento de la sostenibilidad del empleo.
- El papel de los Gobiernos³⁴ y a los agentes sociales es fundamental en este ámbito. Los cuáles deberán mantener como prioridad la formación, cualificación y recualificación profesional, tanto a través del sistema educativo como a través de la formación orientadas a un modelo de empleo cada vez más sostenible y digital.
- Centrándonos ahora en las dificultades que nos encontramos atendiendo a la brecha generacional, a nuestro parecer, las políticas de protección de las personas mayores trabajadoras frente a la tecnología y la transición justa del empleo verde deben abordar aspectos centrales como la formación específica, adaptada a sus niveles de experiencia, y la creación de entornos de trabajo tecnológicamente accesibles.
El hecho de que en la actualidad nos encontremos con este tipo de dificultades, manifiesta la necesidad de fomentar un desarrollo normativo específico³⁵

34. Las Administraciones Públicas vienen trabajando con el firme propósito de contribuir a la mejora de las competencias digitales de la ciudadanía. De una manera más concreta, podemos señalar a título ilustrativo que la Junta de Andalucía, alineada con la estrategia global, europea y nacional, lanza el Plan de Capacitación Digital de Andalucía 2022-2025, el cual puede consultarse a través del siguiente enlace: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/ada/estructura/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes/detalle/386017.html> (consultado el 15 de noviembre de 2024).

35. La Ley 3/2023 de Empleo, ha introducido el reconocimiento expreso de la brecha digital y en la protección de las personas mayores de 45 años. Bajo esta Ley, las personas mayores de 45 años ostentan la condición de colectivo vulnerable de atención prioritaria, en consonancia con las Estrategias de apoyo activo al empleo 2021-2024. Ahora bien, el enfoque protector parte de una brecha digital urbana o de ciudad, pues toma en consideración parámetros generales, sin hacer mención expresa de las particularidades añadidas que supone la brecha digital en personas mayores que vivan o trabajen en zonas rurales, las cuales son las que se encuentran ciertamente desprotegidas. Con relación al empleo verde, se recomienda la lectura de Álvarez Cuesta, H.: "Transición energética y políticas de empleo verde: el caso de la minería del carbón en el noroeste de España", *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 3, núm. 3, 2022.

para erradicar esta forma particular de discriminación asociada a la naturaleza conceptual tan amplia y abstracta de la brecha digital.

- Finalmente, como última propuesta, consideramos fundamental hacer una especial mención al establecimiento de medidas relacionadas con la brecha digital de género. La dimensión de género de la transición es también esencial. Se requiere una especial reflexión y orientación hacia la formación de mujeres y el establecimiento de medidas que aseguren oportunidades de empleo más verdes y sostenibles que no conlleven un aumento en la brecha de conocimiento existente en la materia.

En la actualidad, podemos señalar que las medidas adoptadas hasta el momento son insuficientes tanto en lo que afecta a las mujeres de la Unión Europea, en menor grado, como a las españolas. Así las cosas, resulta esencial adoptar medidas por más selectivas y transversales.

A nuestro parecer, este reto globalizado y cambiante requiere que las mujeres no sólo mantengan habilidades básicas, sino también avanzadas y muy avanzadas o especializadas en las tecnologías de la información y de la comunicación para evitar la brecha de conocimiento; ya que el papel de la mujer en la adquisición de competencias y formación digitales se presenta como una oportunidad de reducir la brecha segregacional.

En estas líneas, es cierto que el Plan de Acción de Educación Digital señala expresamente: “la apuesta de la UE por una educación digital de alta calidad, inclusiva y accesible y que pone el foco en dos prioridades: por un lado, el fomento del desarrollo de un ecosistema educativo digital de alto rendimiento, que requiere el establecimiento de infraestructuras, equipos y profesionales para la planificación el desarrollo de capacidades digitales eficaces de alta calidad y, por otro lado, perfeccionar competencias y capacidades para la transformación digital a través de la intervención en edades tempranas y del establecimiento de garantías para que las mujeres jóvenes estén representadas por igual en los estudios profesionales y universitarios vinculados a la digitalización, facilitando el acceso al empleo y a la promoción profesional”. En definitiva, resulta evidente la desigualdad que por razón de género existe en el ámbito tecnológico y las consecuencias que la aceleración del proceso de digitalización del mercado de trabajo está evidenciándose. Por ello se hace necesaria una particular atención e intervención en estos sectores bajo la responsabilidad de los poderes públicos a través de políticas orientadas a la disminución de la brecha en un mercado de trabajo cada vez más tecnológico y orientado hacia la sostenibilidad.

V. MARCO CONCLUSIVO: SOSTENIBILIDAD Y EMPLEO VERDE

Aun cuando la preocupación por el cambio climático no es ni mucho menos una cuestión novedosa, lo cierto es que en el momento presente el problema parece agravarse con pasos vertiginosos en forma de fenómenos meteorológicos extremos, cuyos terribles resultados son innegables. Esta devastadora realidad ha hecho patente la



necesidad de no demorar las actuaciones tendentes a evitar su empeoramiento. Así las cosas, se ha venido trasladando esta cuestión a las empresas³⁶ por la necesidad de readaptar ciertos procesos productivos mediante medidas efectivas para combatir el cambio climático³⁷.

Uno de los desafíos existentes en la vida en sociedad consiste precisamente en la creación de empleos verdes, esto es: dignos, de calidad, estables y sostenibles³⁸. Para ello, como se ha venido señalando a lo largo del trabajo, se debe tener presente la posible destrucción o reconversión de los ya existentes que se consideren altamente contaminantes. A ello se suma, la importancia de que estos nuevos trabajos se encuentren orientados hacia la eliminación de las desigualdades existentes, fundamentalmente con respecto a las mujeres o las personas trabajadoras maduras.

En este sentido se ha venido señalando la importancia que supone la formación de las personas trabajadoras. Sin embargo, no únicamente nos hemos centrado en analizar la adquisición de habilidades una vez tiene lugar el comienzo de la relación laboral, sino a su vez la importancia que supone la formación orientada a la sostenibilidad del medio ambiente desde las épocas formativas más iniciales de la ciudadanía. Por lo tanto, la realidad que se plantea es ciertamente compleja, la cual requiere un cambio de mentalidad no sólo una vez se alcanza la edad adulta de acceso al empleo, sino desde las etapas más tempranas.

Este proceso de transición justa, el cual pretende sustituir un modelo de producción con un alto impacto ambiental por otro respetuoso con el medioambiente, necesita de un desarrollo sostenible a nivel formativo en el empleo verde. En este caso no nos referimos a una formación genérica, sino específica, teniendo muy presente las necesidades y demandas del mercado laboral, armonizando a su vez los perfiles de las personas trabajadoras y la capacitación profesional.

Así, entendemos fundamental dotar a las personas trabajadoras de competencias profesionales específicas para el acceso y desempeño de estos trabajos, así como en los procesos de reestructuración y recolocación, prestando especial atención a colectivos vulnerables como son las personas mayores o las mujeres.

Para ello hemos considerado de suma importancia tener presente igualmente todos los retos existentes a nivel educativo y, a su vez, la importancia de incorporar el

36. "La legislación vigente ya contempla sanciones administrativas e, incluso, penales, por diversos comportamientos empresariales que, en realidad, serían constitutivos de infracción en términos generales, pero guardando relación evidente con la noción de empleo verde, como sería el caso de las acciones empresariales lesivas de la salud laboral por razones de toxicidad ambiental (aparte de otras ilegalidades que enlazarían con el trabajo decente que, a modo de premisa, es componente del empleo verde, según ha sido expuesto). Más allá de esto, no se han tipificado nuevas infracciones provenientes de los aspectos verdes del empleo ahora en alza. Téngase en cuenta que el cuidado del medioambiente es, acaba de recordarse, responsabilidad de todos y, por tanto, no es esta una materia en la que puedan centrarse todas las responsabilidades posibles en el sujeto empresarial", Díaz Rodríguez, J. M.: "El empleo verde en un mundo económico insostenible", *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, 2022, p. 42.

37. Rodríguez Escanciano, S.; "Economía social, eco-empleos y cuidados de larga duración: claves para una transición justa", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 42, 2023, p. 55.

38. Sierra Hernaiz, E.: "El proceso de transición justa: los empleos verdes como instrumentos para su implementación", *Foro: Revista de Derecho*, núm. 40, 2023, p. 71.



factor tecnológico en esta etapa de adquisición de conocimientos. Y es que, hoy en día, nos encontramos en un mundo cada vez más tecnológico, siendo necesario que la adaptación de las personas al uso de las tecnologías de la información y de la comunicación no sólo en su vida diaria, sino también en el posible trabajo que desarrollen. Así las cosas, esta formación en lo digital debiera igualmente ir acompañado de un uso sostenible y responsable de las tecnologías.

Los empleos verdes son, a nuestro parecer, uno de los instrumentos más adecuados para garantizar la sostenibilidad, y han de quedar integrados en políticas públicas –ya sean de índole nacional o internacional– de transición justa. Es decir, entendemos esencial que, en aras a conseguir verdaderamente estos objetivos, los poderes públicos y las empresas tienen un papel clave para garantizar el éxito de los empleos verdes y la participación de las personas trabajadoras en lo concerniente a la transición de mano de obra entre sectores productivos verdes y no verdes, asumiendo un papel fundamental la formación específica en competencias laborales y profesionales.

Bibliografía

- Alegre Canosa, M. A.: “Los factores del abandono educativo temprano. España en el caro europeo”, *Revista de Educación*, núm. extraordinario, 2009.
- Álvarez Cuesta, H.: “Transición energética y políticas de empleo verde: el caso de la minería del carbón en el noroeste de España”, *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 3, núm. 3, 2022.
- Bautista-Cerro Ruiz, M. J.; Díaz González M. J.: “La sostenibilidad en los grados universitarios: presencia y coherencia”, *Teor. Edu.*, núm. 29, 2017.
- Bayón-Calvo, S.: “Una radiografía del abandono escolar temprano en España: Algunas claves para la política educativa en los inicios del siglo XXI”, *Revista Complutense de Educación*, núm. 30(1), 2019.
- Beltrán Lara, M. L.: “Educación en Derechos Humanos”, *Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 2006.
- Casanova, F.: *Formación profesional y relaciones laborales*, Oficina Internacional del Trabajo, 2003.
- Díaz Rodríguez, J. M.: “El empleo verde en un mundo económico insostenible”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, 2022.
- Fernández-Mellizo, M.: “Análisis del abandono de los estudiantes de grado en las universidades presenciales en España”, *Programa Editorial del Ministerio de Universidades*, 2022.
- Hernández Armenteros, J. H.; Pérez García, J. A.: “Abandono de los estudios universitarios en España”, *CRUE*, núm. 04
- Jiménez Herrero, L. M.: “La sostenibilidad como oportunidad ante la crisis: economía verde y empleo”, *Ambienta: Crisis y medio ambiente: ¿Oportunidad o retroceso?*, núm. 101, 2012.
- Kahale Carrillo, D.: “Las medidas para implementar los empleos verdes en España”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 5, núm. 1, 2017.
- Papi Musatadi, A.: “Transición digital y ecológica, nuevos nichos de empleo y nuevas habilidades requeridas”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 11, núm. 4, 2023
- Pérez Hernández, A. F.; Méndez Sánchez, C. J.; Pérez Arellano, P.; Yris Whizar, H. M.: “Los criterios de evaluación del aprendizaje en la educación superior”, *Perspectivas Docentes*, núm. 63.
- Rodríguez Escanciano, S.: “Economía social, eco-empleos y cuidados de larga duración: claves para una transición justa”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 42, 2023.



- Scioscioli, S.: "El derecho a la educación como derecho fundamental y sus alcances en el derecho internacional de los derechos humanos", *Journal of Supranational Policies of Education*, núm. 2, 2014.
- Sierra Hernaiz, E.: "El proceso de transición justa: los empleos verdes como instrumentos para su implementación", *Foro: Revista de Derecho*, núm. 40, 2023.
- Souto Suárez, R.; Jiménez Jiménez, F.; Navarro Adelantado, V.: "La percepción de los estudiantes sobre los sistemas de evaluación formativa aplicados en la educación superior", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, núm. 13(1), 2020.



Estudios jurisprudenciales



La discriminación salarial indirecta y el concepto de retribución: reflexiones sobre la STJUE C-314/23

INDIRECT PAY DISCRIMINATION AND THE CONCEPT OF REMUNERATION: REFLECTIONS ON THE CJEU JUDGMENT C-314/23

Mayra Alejandra Pascual Guzmán

Profesora Permanente en Derecho Procesal Laboral, Civil y Constitucional

Instituto Iberoamericano de Altos Estudios Judiciales (Venezuela)

mayapascualg0511@uma.es  0009-0001-4987-6973

Recibido: 21.10.2024 | Aceptado: 20.12.2024

RESUMEN

La reciente sentencia del TJUE en el caso C-314/23 de Air Nostrum aborda temas fundamentales sobre discriminación salarial indirecta y el concepto de retribución según la Directiva 2006/54/CE. En esta decisión el Tribunal amplía la noción de retribución, incluyendo dietas y reforzando la protección contra la discriminación salarial. No obstante, al limitar la prohibición de discriminación a trabajos de igual valor, surgen retos en sectores con segregación de género. El fallo revela la compleja relación entre negociación colectiva e igualdad de género, evidenciando la necesidad de mejorar los métodos de evaluación laboral. Aunque esclarece ciertos puntos, cuestiona la efectividad del marco jurídico actual frente a la discriminación salarial estructural. Esta decisión destaca la urgencia en trazar estrategias para enfrentar la desigualdad de género en el trabajo, con el propósito de alcanzar una igualdad real que trascienda la mera prohibición formal de discriminación. Finalmente, el caso invita a reflexionar sobre el papel del derecho en la promoción de un mercado laboral equitativo.

ABSTRACT

The recent judgment of the CJEU in case C-314/23 concerning AirNostrum addresses fundamental issues of indirect pay discrimination and the concept of remuneration under Directive 2006/54/EC. The Court broadens the notion of remuneration, including per diems, thus strengthening protection against pay discrimination. However, by limiting the prohibition of discrimination to work of equal value, challenges arise in sectors with gender segregation. The ruling reveals the complex relationship between collective bargaining and gender equality, highlighting the need to improve labor evaluation methods. While it clarifies certain points, it questions the effectiveness of the current legal framework in addressing structural pay discrimination. This decision underscores the urgency of devising strategies to confront gender inequality in the workplace, aiming to achieve substantive equality that transcends mere formal prohibition of discrimination. Ultimately, the case invites reflection on the role of law in promoting an equitable labor market.

PALABRAS CLAVE

Discriminación
Retribución
Género
Tribunal de Justicia de la Unión Europea
Dietas

KEYWORDS

Discrimination
Remuneration
Gender
Court of Justice of the European Union
Per diems

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. MARCO JURÍDICO DE LA DISCRIMINACIÓN SALARIAL EN LA UNIÓN EUROPEA
 - A. Evolución Normativa Europea
 - B. Doctrina del TJUE sobre discriminación salarial
 - C. Concepto de retribución en el derecho europeo
 - III. CONTEXTO DEL CASO C-314/23 (AIR NOSTRUM)
 - A. Antecedentes y contexto del caso
 - B. Argumentación del Tribunal
 - C. Fallo y fundamentación jurídica
 - IV. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA
 - A. CONCEPTO AMPLIADO DE RETRIBUCIÓN
 - B. Limitaciones en la aplicación de discriminación indirecta
 - C. Desafíos en la valoración del trabajo
 - V. IMPLICACIONES Y CRÍTICAS
 - VI. CONCLUSIONES
- Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La configuración del principio de no discriminación dentro del ordenamiento jurídico-laboral español ha experimentado una importante metamorfosis hermenéutica, determinada por la exégesis jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Muy especialmente queda materializada esta afirmación a través de la paradigmática y determinante sentencia dictada en el asunto C-314/23, de 19 de septiembre de 2023, la cual viene a ajustar bajo una notable técnica los entornos dogmáticos relativos a la discriminación retributiva indirecta en el marco aplicativo de la Directiva 2006/54/CE.

Esta decisión, que trae causa de una cuestión prejudicial elevada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional española dentro de un procedimiento de conflicto colectivo, trasciende a la mera resolución casuística erigiéndose en un referente exegético de mayor importancia dentro del acervo social comunitario. Así, la *ratio decidendi* del Tribunal de Luxemburgo vincula directamente su *desiderátum* con el principio de paridad retributiva consagrado en el artículo 157 TFUE, cuya materialización normativa se instrumentaliza mediante la Directiva 2006/54/CE, la cual ha sido incorporada al ordenamiento interno español mediante el Real Decreto Legislativo 2/2015, con particular incidencia en la nueva redacción del artículo 28 del texto estatutario.

Además, la trascendencia jurídica de este pronunciamiento se debe contextualizar en el marco constitucional español, con especial interrelación en los artículos 14 y 35.1 CE, los cuales configuran un mandato antidiscriminatorio de eficacia horizontal y vertical en el país; siendo este un mandato que ha encontrado su desarrollo más reciente en el Real Decreto-ley 6/2019, normativa que ha supuesto una evolución sustancial y actualizada del marco regulatorio en materia de equiparación retributiva.

El análisis de esta sentencia tiene como objeto abordar los elementos nucleares en la construcción dogmática del derecho antidiscriminatorio laboral y, de manera particular,

en lo concerniente a la delimitación conceptual de la retribución y su proyección sobre las manifestaciones indirectas de discriminación por razón de género. Se realiza, además, una aproximación hermenéutica sobre la decisión del Tribunal, la cual presenta implicaciones directas en la praxis jurisdiccional interna, e incide sustancialmente en la autonomía colectiva y en la propia arquitectura de las estructuras salariales.

De tal manera que, bajo un planteamiento metodológico pluridimensional, se pretende abordar la complejidad del fenómeno discriminatorio desde una perspectiva holística, superando el reduccionismo interpretativo bajo un análisis omnicompreensivo de la problemática jurídica subyacente. Para ello se parte del análisis del marco normativo general con el objeto de descender al examen pormenorizado del pronunciamiento jurisdiccional, extrayendo conclusiones generales al conjunto del ordenamiento jurídico-laboral.

II. MARCO JURÍDICO DE LA DISCRIMINACIÓN SALARIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

A. Evolución Normativa Europea

El basamento jurídico de la paridad retributiva en el seno del ordenamiento comunitario dimana del precepto 119 del Tratado fundacional de Roma (hoy art. 141)¹. Dicha disposición normativa, concebida originariamente con una vocación esencialmente mercantilista², ha sido objeto de una profunda reconfiguración interpretativa hasta alcanzar su actual reconocimiento como derecho esencial³.

El desarrollo secuencial de este principio basilar presenta distintas fases evolutivas en su consolidación⁴. En este sentido, la Directiva 75/117/CEE⁵ se constituyó como primer referente sustantivo al consagrar el axioma de equiparación salarial entre personal laboral de ambos sexos. Este marco preliminar, además, experimentó una notable expansión mediante la Directiva 76/207/CEE⁶, la cual abarcó considerablemente el espectro tutelar, articulando un sistema integral de salvaguarda en respuesta a prácticas discriminatorias subyacentes a la relación laboral⁷.

1. Rodríguez Romero, R. M.: "El principio de igualdad retributiva por razón de género tras la aprobación de la Directiva (UE) 2023/970", *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, núm. 9(2), 2024, p. 58.

2. Lousada Arochena, J. F.: "La igualdad retributiva de mujeres y hombres en la acción de Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo", *Documentación Laboral*, núm. 115(III), 2018, p. 33.

3. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 3 de junio de 2021, K y otros contra Tesco Stores Ltd, asunto C-624/19 (ECLI:EU:C:2021:429).

4. Cristóbal Roncero, R.: "La conciliación de la vida laboral y familiar en la Unión Europea: Especial referencia a la propuesta de Directiva sobre igualdad retributiva", *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 16, 2022, p. 1.

5. Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos, DOCE, L 45, de 19 de febrero de 1975.

6. Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, DOCE, L 39, de 14 de febrero de 1976.

7. Morales Vázquez, C.: "El principio de igualdad retributiva a la luz de la doctrina del TJUE", *Revista de Jurisprudencia*, 2021.

Así, el proceso de vertebración y afianzamiento normativo hasta el momento en esta materia culmina con la entrada en vigor de la Directiva 2006/54/CE⁸, que marca un punto de inflexión en dicha ordenación sistemática, incorporando el acervo jurisprudencial y doctrinario que se venía acumulado durante treinta años⁹. Además, esta regulación se complementa actualmente con instrumentos de derecho indicativo, destacando la Recomendación 2014/124/UE sobre transparencia retributiva¹⁰ y el Plan de Acción 2017-2019¹¹, encaminados a minorar efectivamente el diferencial salarial entre géneros.

B. Doctrina del TJUE sobre discriminación salarial

La doctrina emanada del Alto Tribunal europeo resulta determinante en la construcción del derecho antidiscriminatorio en el ámbito comunitario¹². El pronunciamiento recaído en el asunto Defrenne II¹³ consagró la eficacia *inter privatos* del principio de equiparación retributiva, mientras el fallo Danfoss¹⁴ perfiló los elementos configuradores de la discriminación salarial indirecta¹⁵.

La construcción jurisprudencial evidencia una progresiva depuración técnica en sus criterios hermenéuticos¹⁶, tal como se precisa de la resolución dictada en el asunto Enderby¹⁷, que estableció el marco analítico usado para el examinar las justificaciones objetivas en materia de diferenciación retributiva¹⁸. Por su parte, el pronunciamiento Royal Copenhagen¹⁹ abordó la problemática inherente a la comparabilidad entre distintos grupos profesionales²⁰.

8. Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición), DOUE, L 204, de 26 de julio de 2006.

9. Molina Navarrete, C.: "Brechas de género y sistema español de Seguridad Social: balance crítico y algunas propuestas de corrección", *iQual. Revista de Género e Igualdad*, núm. 3, 2020, p. 1

10. Recomendación de la Comisión 2014/124/UE, de 7 de marzo de 2014, sobre el refuerzo del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres a través de la transparencia, DOUE, L 69, de 8 de marzo de 2014.

11. Comité Económico y Social Europeo. (2018). Dictamen sobre el "Plan de Acción de la UE 2017-2019 - Abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres" [COM (2017) 678 final]. Diario Oficial de la Unión Europea, C 262, 106-113.

12. Martínez Sierra, J. M. y Ferrer Martín de Vidales, C.: "La igualdad ante la Ley en la doctrina del TJUE2", *Estudios de Deusto*, núm. 65(2), 2021, p. 211.

13. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 8 de abril de 1976, Defrenne II, asunto 43/75 (ECLI:EU:C:1976:56), especialmente FJ 24.

14. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 17 de octubre de 1989, Danfoss, asunto C-109/88 (ECLI:EU:C:1989:383).

15. Marín Malo, M.: "Discriminación salarial indirecta y los sistemas de valoración de puestos de trabajo", *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, núm. 6(2), 2021, p. 34.

16. *Vid. supra* nota 12.

17. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 27 de octubre de 1993, Enderby, asunto C-127/92 (ECLI:EU:C:1993:859).

18. García, A. I.: "El significativo impacto de la normativa y jurisprudencia europeas más recientes en materia de derechos fundamentales de los trabajadores en España", *Cuadernos de Derecho Transnacional*, núm. 16(2), 2024, p. 674.

19. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 31 de mayo de 1995, Royal Copenhagen, asunto C-400/93 (ECLI:EU:C:1995:155).

20. García Gil, M. B.: "Valoración de puestos de trabajo con perspectiva de género", *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, núm. 6(2), 2021, p. 61.

En el mismo contexto, resulta de particular trascendencia la elaboración doctrinal en materia probatoria respecto a supuestos de discriminación indirecta, cuyo origen se remonta al pronunciamiento *Bilka-Kaufhaus*²¹ y encuentra posterior positivización en la Directiva 97/80/CE (ya derogada)²²; conformándose una construcción jurisprudencial que ha permitido soslayar los obstáculos probatorios consustanciales a las manifestaciones de discriminación sistémica²³.

C. Concepto de retribución en el derecho europeo

La noción de retribución en el acervo comunitario supera la concepción clásica del salario²⁴. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión europea ha desarrollado una exégesis finalista²⁵, integrando dentro de este concepto toda contraprestación, dineraria o en especie, presente o diferida, que halle su fundamento causal en el vínculo laboral²⁶.

Esta interpretación extensiva quedó inicialmente plasmada en el pronunciamiento *Garland*²⁷, donde se incorporaron al concepto retributivo las prerrogativas en materia de transporte post-contractual²⁸. La consolidación de esta línea interpretativa se ha producido mediante resoluciones ulteriores, entre las que se destaca el asunto *Barber*²⁹, que integró las percepciones por extinción contractual³⁰; así como el fallo *Seymour-Smith*³¹, concerniente a los emolumentos indemnizatorios que derivan de la resolución del vínculo laboral.

Además, recientes pronunciamientos se inclinan a ahondar en esa construcción hermenéutica, acogiendo aspectos como la naturaleza retributiva de los complementos salariales, –la cual fue analizada originariamente en el asunto *Lewen*–; así como,

21. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 13 de mayo de 1986, *Bilka-Kaufhaus*, asunto C-170/84 (ECLI:EU:C:1986:204).

22. Directiva 97/80/CE, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo [Disposición derogada]. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), L 14, 6-8

23. Lousada Arochena, J. F.: “La prueba de la discriminación en el Derecho del Trabajo”, *Revista de Derecho Social y Seguridad Social*, núm. 400, 2016, p. 17.

24. Rojo Torrecilla, E.: “Transparencia retributiva y principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres”, *FEMERIS: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, núm. 9(2), 2024, p. 9.

25. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 31 de marzo de 1981, *Jenkins*, asunto C-96/80 (ECLI:EU:C:1981:80).

26. Pueyo Marín, D.: “El salario: Conceptos y claves”, *Estudios del Servicio de Estudios de la Confederación UGT*, núm. 9, 2021.

27. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 9 de febrero de 1982, *Garland*, asunto 12/81 (ECLI:EU:C:1982:44).

28. Nogueira Guastavino, M.: “Igualdad de retribución entre trabajadoras y trabajadores de un mismo empresario”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 7, 2021.

29. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 17 de mayo de 1990, *Barber*, asunto C-262/88 (ECLI:EU:C:1990:209).

30. Hurtado Cobles, J.: “La indemnización por extinción de contrato en la relación laboral de alta dirección”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 383, 2015, p. 67.

31. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 9 de febrero de 1999, *Seymour-Smith y Pérez*, asunto C-167/97 (ECLI:EU:C:1999:60).

la consideración como retribución de los complementos voluntarios del sistema de previsión social, asunto que se ha examinado en la decisión del caso Beune³².

Bajo esta perspectiva jurisprudencial, la configuración comunitaria del concepto retributivo ha ejercido notable influencia en los ordenamientos internos, como evidencia la modulación experimentada por el artículo 26 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores³³ que, progresivamente, ha asumido esta interpretación expansiva del elemento retributivo³⁴. Esta elaboración técnico-jurídica no solo refleja la interrelación entre derecho primario y la construcción jurisprudencial³⁵, sino, especialmente, cómo pasa a conformar un sistema normativo que evoluciona constantemente, orientado a la consecución material del principio de equiparación retributiva en el espacio jurídico europeo³⁶.

III. CONTEXTO DEL CASO C-314/23 (AIR NOSTRUM)

A. Antecedentes y contexto del caso

El litigio se circunscribe en el seno de la mencionada aerolínea Air Nostrum, la cual dentro, de su gestión laboral, aplicaba dos convenios colectivos distintos: uno que agrupaba a los tripulantes de cabina de pasajeros (TCP), y el otro para los pilotos con exclusividad. En este caso, el Sindicato de Tripulantes Auxiliares de Vuelo de Líneas Aéreas (STAVLA) impugnó el artículo 93 del convenio de aplicación a los TCP, alegando que dicho convenio inducía a una discriminación indirecta por razón de sexo en cuanto a las condiciones de trabajo, puesto que, además, establecía unas dietas para los TCP (en su mayoría colectivo femenino), sensiblemente inferiores a las establecidas y percibidas por los pilotos de la misma aerolínea (que respondían a un colectivo mayoritariamente masculino). Siendo esta una distinción que se establecía por los propios convenios.

El caso plantea básicamente dos cuestiones jurídicas fundamentales:

- Por una parte, la interpretación del concepto de retribución, de acuerdo con la Directiva 2006/54/CE.
- Por la otra, la aplicación del principio de no discriminación dentro del contexto de trabajos de diferente valor.

Así, este caso pone en evidencia la compleja interacción que se presenta entre la negociación colectiva, la segregación ocupacional de acuerdo con el género y, la aplicación del principio de igualdad retributiva.

32. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 13 de enero de 2004, Allonby, asunto C-256/01 (ECLI:EU:C:2004:18).

33. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, *BOE* núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

34. *Vid. supra* nota 26.

35. Sevilla Merino, J. y Ventura Franch, A.: "Evolución del Derecho Social Europeo", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 57, 2005, p. 75.

36. Martínez Moreno, C.: "Principio de igualdad retributiva y trabajos de igual valor: el alcance del efecto directo del art. 157 TFUE", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 2, 2022, p. 125.

B. Argumentación del Tribunal

Sobre la noción de retribución, el desarrollo argumentativo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se articula mediante una construcción tripartita³⁷, la cual evidencia una depurada técnica explicativa relacionada con la configuración del concepto retributivo³⁸, siendo este el aspecto nuclear en el que se resuelve la controversia planteada.

De esta forma, el Tribunal desarrolla una exégesis finalista sobre dicho concepto³⁹, fundamentada en una consolidada doctrina jurisprudencial que dimana del pronunciamiento Garland y que alcanza su máxima expresión en el asunto Barber. Tal exégesis permite construir una hermenéutica que supera la concepción tradicional del salario⁴⁰ para abarcar toda contraprestación que sea actual o diferida y, que encuentre su causa en el vínculo laboral⁴¹.

Así, los elementos configuradores de la argumentación jurisprudencial se fijan en tres elementos esenciales que delimitan el concepto retributivo⁴². Son los siguientes:

- a) Nexos causal con la relación laboral
- b) Naturaleza contraprestacional
- c) Irrelevancia de la forma o momento de percepción

A tenor suyo, las siguientes percepciones son susceptibles de integrar dicho concepto⁴³: complementos salariales de cualquier naturaleza⁴⁴, percepciones extrasalariales con función compensatoria, beneficios sociales de origen convencional y mejoras voluntarias de previsión social⁴⁵.

Sobre la discriminación indirecta, el análisis del Tribunal profundiza en la construcción dogmática de la discriminación indirecta, recuperando la doctrina sentada en casos paradigmáticos como Danfoss (C-109/88) y Enderby (C-127/92), articulando un análisis bifásico que examina la existencia de un impacto diferenciado y, estadísticamente significativo, sobre un colectivo identificado por razón de género, así como la potencial justificación objetiva de la diferencia de trato. Atendiendo, con este último elemento, a factores tales como la naturaleza de la prestación, los requisitos formativos y el nivel de responsabilidad inherente a cada posición.

37. Lenaerts, K. y Gutiérrez-Fons, J. A.: *Los métodos de interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2023, p. 66.

38. Beltrán Villalva, M.: "La hermenéutica del sentido de las 'cosas sociales'", *ARBOR*, núm. 189(761), 2013, p. 34.

39. Ob. cit., nota 26.

40. *Vid. supra* nota 24.

41. Cabeza Pereiro, J.: "El concepto de trabajador en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Documentación Laboral*, núm. 113(I), 2018, p. 45.

42. Martín Valverde, A. y García Murcia, J.: *Derecho del Trabajo*, 31ª ed., Tecnos, Madrid, 2022, p. 645.

43. *Ibidem* nota 26.

44. Aldaña Alderas, V.: "El tratamiento del salario y los beneficios sociales en los planes de igualdad: Insuficiencias y buenas prácticas", *Temas Laborales*, núm. 108, 2011, p. 85.

45. Morell Aldana, L. C.: "Breve reseña a la STS, Sala de lo Social, Pleno nº 57/2022, de 20 de enero", *Diario La Ley*, núm. 10345, 2023.

Sobre la valoración comparativa, el Tribunal desarrolla en su argumentación una metodología analítica para la valoración comparativa de puestos de trabajo, estableciendo criterios objetivos que trascienden la mera clasificación profesional convencional.

C. Fallo y fundamentación jurídica

Finalmente, el pronunciamiento del Tribunal se articula en torno a dos conclusiones fundamentales.

Por una parte, la calificación jurídica de las dietas como elemento integrante del concepto “retribución”, el cual se fundamenta en una interpretación finalista del artículo 157 TFUE y la Directiva 2006/54/CE.

Y, por otra, en la delimitación de los requisitos configuradores de la discriminación indirecta, estableciendo un marco analítico que exige:

- La constatación estadística de un impacto adverso sobre un colectivo identificado por razón de género.
- La ausencia de justificación objetiva y proporcionada de la diferencia de trato.
- La consideración del valor del trabajo como elemento modulador del juicio de comparabilidad.

En este caso, el razonamiento jurídico del Tribunal se sustenta en una ponderación entre el principio de igualdad retributiva y la autonomía colectiva, estableciendo un marco interpretativo que, a futuro, orientará la praxis judicial en la resolución de supuestos análogos. Además, la fundamentación jurídica incorpora, importantes consideraciones *obiter* dicta sobre el alcance del principio de transparencia retributiva y su interrelación con los mecanismos de negociación colectiva, aspectos que trascienden el caso concreto para proyectarse sobre el conjunto del ordenamiento jurídico-laboral comunitario.

IV. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

A. CONCEPTO AMPLIADO DE RETRIBUCIÓN

El TJUE ha optado por una interpretación amplia del concepto de retribución, contextualizándolo dentro del artículo 2, apartado 1, letra e), de la Directiva 2006/54/CE. Y, como lógica consecuencia, considera, en este caso, que las dietas controvertidas forman parte de la propia retribución laboral. De esta forma queda el pronunciamiento alineado con asuntos anteriores como el caso Garland (C-12/81, EU:C:1982:44), en la cual ya se había pronunciado a favor de una interpretación extensiva en cuanto a este concepto.

En cuanto a la trascendencia jurídico-dogmática del pronunciamiento, podemos aportar las siguientes reflexiones:

1. Consolidación de la doctrina expansiva.
Ya que el pronunciamiento refuerza la construcción jurisprudencial que integra el concepto retributivo no solo del salario base⁴⁶, sino en cuanto a toda percepción dineraria o en especie, que halle su fundamento causal en el vínculo laboral⁴⁷. Esta interpretación resulta plenamente coherente con la finalidad tuitiva de la Directiva en materia de discriminación salarial⁴⁸.
2. Sobre la tensión con el ordenamiento interno.
La resolución evidencia una notable divergencia con la posición sostenida por el órgano jurisdiccional remitente y cierto sector doctrinal español⁴⁹, que tradicionalmente han configurado las dietas como concepto extrasalarial⁵⁰. Esta discrepancia pone de manifiesto la tensión existente entre categorías jurídicas nacionales y la interpretación autónoma del Derecho de la Unión⁵¹.
3. En cuanto a la proyección aplicativa:
La nueva delimitación conceptual amplía sustancialmente el ámbito material del principio de igualdad retributiva⁵², con previsibles repercusiones en futuros litigios sobre discriminación salarial⁵³.

B. Limitaciones en la aplicación de discriminación indirecta

El TJUE, con esta decisión, reconoce que, aunque existen diferencias de trato indirectas determinada por razón del sexo, no podría resultar aplicable a este caso concreto porque existen razones objetivas que enervan tal conclusión. Por tanto, a pesar de que aprecia como válida prueba a favor de una presunta discriminación por razón de sexo el que la medida afecte a un colectivo mayoritariamente femenino (representado por el grupo de TCP, en contraposición a la del grupo de pilotos que es masculina), concluye de forma totalmente inesperada al apoyar su razonamiento en la objetividad que aporta el que los puestos de trabajo diferentemente compensados a través de las dietas no puedan ser parangonables.

Así, con relación a las restricciones interpretativas y problemática aplicativa la decisión determina lo siguiente:

46. *Vid. supra* nota 28.

47. Tribunal Supremo, Sala de lo Social, Sentencia de 16 de febrero de 2015, rec. 3056/2013 (ECLI:ES:TS:2015:983).

48. *Vid. supra* nota 36.

49. Barrenechea Suso, J. y Ferrer López, M. A.: *El salario: Percepciones salariales y extrasalariales, deducciones, pago y garantías*, 5ª ed., Deusto, Bilbao, 2024, p. 21.

50. *Ob. cit.* nota 42.

51. *Ob. cit.* nota 37.

52. *Vid. supra* nota 24.

53. Fernández Prol, F.: "Régimen de disfrute de permisos retribuidos: Nuevo pronunciamiento sobre el cómputo de días", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 8, 2023, p. 117.

1. Delimitación del ámbito comparativo.
El Tribunal introduce un elemento restrictivo sustancial⁵⁴ al vincular la prohibición de discriminación retributiva, ex artículo 4 de la Directiva 2006/54/CE, exclusivamente a supuestos de identidad o equivalencia valorativa del trabajo⁵⁵.
2. Dificultades en la determinación valorativa.
La ausencia de parámetros objetivos para la determinación del “mismo valor”⁵⁶ en sectores caracterizados por una elevada segregación ocupacional⁵⁷ genera una notable inseguridad jurídica⁵⁸. Esta indeterminación resulta especialmente problemática en:
 - a) Sectores fuertemente feminizados.
 - b) Categorías profesionales tradicionalmente segregadas.
 - c) Ámbitos con escasa permeabilidad entre grupos profesionales.
3. Potenciales efectos regresivos.
La elevación del umbral probatorio en supuestos de discriminación indirecta⁵⁹ puede obstaculizar la erradicación de prácticas discriminatorias estructurales⁶⁰, comprometiendo los objetivos de la Directiva 2006/54/CE⁶¹.

C. Desafíos en la valoración del trabajo

No obstante, el aporte innovador que promueve la sentencia analizada, el Tribunal en su argumentación emite consideraciones de importancia, y de forma específica deja sentado que el trabajo de pilotos y TCP no es el mismo ni tiene el mismo valor, basándose en factores como la naturaleza del trabajo, las condiciones de formación y la responsabilidad. Esta conclusión, aunque aparentemente lógica, plantea problemas significativos con sesgos estructurales en su valoración, tales como:

54. Crespi, M. M.: “El principio comunitario de no discriminación retributiva por razón de género”, *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, núm. 2(1), 2017, p. 9.

55. Directiva (UE) 2023/970 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al refuerzo del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor, DOUE, L 2023/970.

56. *Vid. supra* nota 15.

57. Ibáñez, M.; García Mingo, E. y Aguado Bloise, E.: “Mujeres en mundos de hombres: segregación ocupacional de género y mecanismos de cierre social en profesiones de dominación masculina”, *Sociología del Trabajo*, núm. 81673, 2022.

58. Rodríguez Cardo, I. A.: *La seguridad jurídica en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: ¿Un principio en decadencia?*, BOE, Madrid, 2024, p. 66.

59. Molina Gutiérrez, S.: “La posible brecha salarial en la aviación a los ojos del TJUE: El diferente valor del trabajo de pilotos y azafatas”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 8, 2024.

60. Banyuls, J. y Recio, A.: *Desigualdades en el mercado laboral: Una propuesta interpretativa*, Documento de trabajo 2.2, VIII Informe FOESSA, Universidad de Valencia y Universidad Autónoma de Barcelona, 2024.

61. Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género, *Informe sobre la aplicación de la Directiva 2006/54/CE (2014/20160(INI))*, Ponente: A. Záborská, P8_TA(2015)0351.

1. La perpetuación de estereotipos profesionales.
La metodología valorativa empleada puede contribuir a la perpetuación de sesgos históricos en la evaluación de profesiones feminizadas⁶². Como señala la doctrina especializada, los sistemas de valoración profesional frecuentemente incorporan prejuicios de género subyacentes⁶³ que resultan particularmente problemáticos en:
 - a) Sectores tradicionalmente feminizados.
 - b) Profesiones con fuerte componente asistencial.
 - c) Ocupaciones con elevado contenido relacional.
2. Contradicción con precedentes jurisprudenciales.
La posición adoptada podría presentar tensiones con la jurisprudencia precedente⁶⁴, particularmente con el pronunciamiento Rummler⁶⁵, donde el Tribunal advertía específicamente sobre el riesgo de perpetuar discriminaciones mediante criterios valorativos sesgados.
3. Infravaloración de competencias específicas.
El pronunciamiento evidencia, además, una insuficiente consideración de competencias esenciales⁶⁶ en el desempeño de las funciones del personal TCP, específicamente:
 - a) Gestión de la seguridad a bordo⁶⁷.
 - b) Competencias relacionales y comunicativas.
 - c) Capacidad de gestión del estrés y situaciones críticas.

V. IMPLICACIONES Y CRÍTICAS

La decisión analizada advierte importantes implicaciones de gran calado que repercuten en la interpretación del derecho laboral de la Unión Europea y, en particular, sobre la lucha contra la discriminación de género, enfatizando los siguientes puntos en su *desideratum*:

- La ampliación del concepto en cuanto a la retribución. Ya que, al incluir ahora las dietas como parte de la propia retribución, la sentencia permite ampliar

62. *Vid. supra* nota 15.

63. Barrère, M.: "Problemas del derecho antidiscriminatorio: Subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 60, 2024, p. 145.

64. *Vid. supra* nota 20.

65. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia de 1 de julio de 1986, Rummler, asunto 237/85 (ECLI:EU:C:1986:277).

66. *Vid. supra* nota 15.

67. Guil Marchante, C.: *Competencias profesionales: un valor añadido en el desarrollo profesional en el sector aeronáutico*, Tesis doctoral, Universidad de Cádiz, 2013.

de forma exponencial el alcance con relación a la protección contra la discriminación salarial; siendo esta, una interpretación que a futuro puede tener significativas repercusiones en otros casos donde se trate la discriminación retributiva y, de forma particular, en aquellos sobre conceptos salariales atípicos o complementos salariales.

- Además, con relación a la limitación de la aplicación de la discriminación indirecta. En este sentido puede observarse que la decisión plantea la necesidad y la exigencia de comparar trabajos que tengan igual valor, lo que puede entorpecer la demostración de la discriminación indirecta en sectores que son altamente segregados por razón de género. Es decir, que esta interpretación parece estar contra la tendencia de algunos tribunales nacionales, como es el caso del Tribunal Constitucional español, particularmente como lo expone en su sentencia 145/1991⁶⁸, donde adoptó un enfoque mucho más flexible con relación a la comparación de trabajos de distinto valor.
- Por otra parte, no se puede ignorar la importancia de la valoración del trabajo. En esta sentencia se destaca la necesidad de crear métodos más sofisticados que permitan una mejor evaluación y comparación en cuanto al valor de los diferentes trabajos, con relación al tema de la igualdad salarial. Este es un aspecto particularmente relevante en el derecho español, ya que recientemente el artículo 28 del Estatuto de los Trabajadores, ha sufrido una modificación estando ahora contenido en el Real Decreto-ley 6/2019, donde se introduce la obligación de realizar valoraciones a los puestos de trabajo con perspectiva de género.
- Del mismo modo, se plantean distintos desafíos en cuanto al abordaje de la brecha salarial de género. En este sentido, al no ser considerada discriminatoria la diferencia salarial entre grupos ocupacionales segregados por género, esta decisión del TJUE limitaría las herramientas legales que se encuentran a disposición para abordar el tema de la brecha salarial de género estructural. De tal manera que, la interpretación parece asumir una postura contraria al espíritu de las iniciativas que se plantean en la UE, como se materializan en la Recomendación de la Comisión de 7 de marzo de 2014 sobre el refuerzo del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres.
- Por último, con relación a la tensión planteada entre la negociación colectiva y la igualdad de género. Necesariamente debe entenderse que la sentencia pone de manifiesto la compleja relación entre la autonomía colectiva y el principio de igualdad; y tal como los reseña Rodríguez-Piñero⁶⁹, sería necesario replantearse el papel de la negociación colectiva en el aspecto de la promoción de la igualdad de género, logrando que este supere el ser simplemente receptor y reproductor de las prohibiciones de discriminación previstas por la normativa de aplicación.

68. Tribunal Constitucional, Sentencia 145/1991, de 1 de julio (BOE núm. 174, de 22 de julio de 1991, ECLI:ES:TC:1991:145).

69. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: "Discriminación salarial e igualdad de género", *Relaciones Laborales*, núm. 1, 2001, p. 3.

VI. CONCLUSIONES

En síntesis, la sentencia del TJUE planteada para resolver el caso C-314/23, resulta un claro aporte que permite abordar y esclarecer algunos aspectos; sin embargo, la misma genera importantes y profundos interrogantes en cuanto a la propia eficacia del actual marco jurídico que combate la discriminación salarial por razón de género.

Asimismo, se debe resaltar que la ampliación del concepto retribución resulta en principio un paso positivo para generar mecanismos de protección contra la discriminación salarial. Ahora bien, esta interpretación restrictiva sobre el principio de igualdad retributiva con relación a los trabajos de distinto valor, puede resultar en un desafuero y retroceso en la propia lucha para reconocer lo atinente a la discriminación estructural.

Por otra parte, esta decisión pone de manifiesto la importante necesidad de repensar los enfoques ya existentes y usados para abordar los casos de desigualdad de género en el ámbito laboral, lo cual genera los siguientes interrogantes:

- ¿Resulta suficiente el marco jurídico actual para abordar hasta las formas más sutiles y estructurales relacionadas con la discriminación salarial?
- ¿Cómo logramos desarrollar mejores métodos para la valoración del trabajo que resulten verdaderamente neutrales en cuanto a los términos de género?
- ¿Qué papel tienen que jugar los interlocutores sociales dentro de la promoción de la igualdad retributiva?
- ¿Resulta necesaria abocarse a una revisión de la Directiva 2006/54/CE con el objeto de adaptarla a las realidades presentes en el mercado laboral del siglo XXI?

Esta decisión nos recuerda la constante lucha por la igualdad de género dentro del ámbito laboral, la cual transita un continuo proceso que demanda el uso de instrumentos jurídicos adecuados, y un profundo cambio que pase por transformar nuestras concepciones sobre el valor del trabajo y la organización de las relaciones laborales. Esta tarea que nos corresponde como sociedad que aspira a transformar positivamente el modelo que rige sus relaciones laborales, debe ser promocionada desde instancias políticas, normativas, pero también jurisprudenciales, puesto que solo así se promueven y generan escenarios propicios a concretar la igualdad sustantiva y a avanzar hacia un mercado laboral verdaderamente equitativo y justo.

Por último, es necesario enfatizar que la evolución hacia un modelo de relaciones laborales en estos términos exige trascender la mera prohibición formal de discriminación, articulando mecanismos que garanticen una igualdad sustantiva y efectiva, objetivo que requiere no solo instrumentos jurídicos adecuados, sino una profunda transformación en la conceptualización del valor del trabajo y en la propia organización de las relaciones laborales.

Bibliografía

- Aldaña Alderas, V.: "El tratamiento del salario y los beneficios sociales en los planes de igualdad: Insuficiencias y buenas prácticas", *Temas Laborales*, núm. 108, 2011.
- Banyuls, J. y Recio, A.: *Desigualdades en el mercado laboral: Una propuesta interpretativa*, Documento de trabajo 2.2, VIII Informe FOESSA, Universidad de Valencia y Universidad Autónoma de Barcelona, 2024.
- Barrenechea Suso, J. y Ferrer López, M. A.: *El salario: Percepciones salariales y extrasalariales, deducciones, pago y garantías*, 5ª ed., Deusto, Bilbao, 2004.
- Barrère, M.: "Problemas del derecho antidiscriminatorio: Subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 60, 2001.
- Beltrán Villalva, M.: "La hermenéutica del sentido de las 'cosas sociales'", *ARBOR*, núm. 189(761), 2013.
- Cabeza Pereiro, J.: "El concepto de trabajador en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Documentación Laboral*, núm. 113(I), 2018.
- Crespi, M. M.: "El principio comunitario de no discriminación retributiva por razón de género", *Femeris*, núm. 2(1), 2017
- Cristóbal Roncero, R.: "La conciliación de la vida laboral y familiar en la Unión Europea: Especial referencia a la propuesta de Directiva sobre igualdad retributiva". *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 16(enero-junio), 2022.
- Fernández Prol, F.: "Régimen de disfrute de permisos retribuidos: Nuevo pronunciamiento sobre el cómputo de días", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 8, 2023
- García, A. I.: "El significativo impacto de la normativa y jurisprudencia europeas más recientes en materia de derechos fundamentales de los trabajadores en España", *Cuadernos de Derecho Transnacional*, núm. 16(2), 2024.
- García Gil, M. B.: "Valoración de puestos de trabajo con perspectiva de género", *Femeris*, núm. 6(2), 2021.
- Guil Marchante, C.: *Competencias profesionales: un valor añadido en el desarrollo profesional en el sector aeronáutico* [Tesis doctoral, Universidad de Cádiz].
- Hurtado Cobles, J.: "La indemnización por extinción de contrato en la relación laboral de alta dirección", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 383, 2015, p. 67.
- Ibáñez, M.; García Mingo, E. y Aguado Bloise, E.: "Mujeres en mundos de hombres: Segregación ocupacional de género y mecanismos de cierre social de acceso en profesiones de dominación masculina", *Sociología del Trabajo*, núm. 101, 2022.
- Lenaerts, K. y Gutiérrez-Fons, J. A.: *Los métodos de interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2023.
- Lousada Arochena, J. F.: "La prueba de la discriminación en el Derecho del Trabajo", *Revista de Derecho Social y Seguridad Social*, núm. 400, 2016.
- Lousada Arochena, J. F.: "La igualdad retributiva de mujeres y hombres en la acción de Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo", *Documentación Laboral*, núm. 115(III), 2018.
- Marín Malo, M.: "Discriminación salarial indirecta y los sistemas de valoración de puestos de trabajo", *Femeris*, núm. 6(2), 2021.
- Martín Valverde, A. y García Murcia, J.: *Derecho del Trabajo*, 31ª ed., Tecnos, Madrid, 2022.
- Martínez Moreno, C.: "Principio de igualdad retributiva y trabajos de igual valor: el alcance del efecto directo del art. 157 TFUE", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 2, 2022.
- Martínez Sierra, J. M. y Ferrer Martín de Vidales, C.: "La igualdad ante la Ley en la doctrina del TJUE", *Estudios de Deusto*, núm. 65(2), 2017.
- Molina Gutiérrez, S.: "La posible brecha salarial en la aviación a los ojos del TJUE: El diferente valor del trabajo de pilotos y azafatas", *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 8, 2024.



- Molina Navarrete, C.: "Brechas de género y sistema español de Seguridad Social: balance crítico y algunas propuestas de corrección", *iQual. Revista de Género e Igualdad*, núm. 3, 2020.
- Morell Aldana, L. C.: "Breve reseña a la STS, Sala de lo Social, Pleno n.º 57/2022, de 20 de enero", *Diario La Ley*, núm. 10345, 2023.
- Nogueira Guastavino, M.: "Igualdad de retribución entre trabajadoras y trabajadores de un mismo empresario: Efecto directo horizontal del art. 157 TFUE", *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 7, 2021.
- Pueyo Marín, D.: "El salario: Conceptos y claves", *Estudios del Servicio de Estudios de la Confederación UGT*, núm. 9, 2021.
- Rodríguez Cardo, I. A.: *La seguridad jurídica en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: ¿Un principio en decadencia?*, BOE, Madrid, 2024.
- Rodríguez Romero, R. M.: "El principio de igualdad retributiva por razón de género tras la aprobación de la Directiva (UE) 2023/970", *Femeris*, núm. 9(2), 2024.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.: "Discriminación salarial e igualdad de género", *Relaciones Laborales*, núm. 1, 2001.
- Rojo Torrecilla, E.: "Transparencia retributiva y principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres", *FEMERIS: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, núm. 9(2), 2024.
- Sevilla Merino, J. y Ventura Franch, A.: "Evolución del Derecho Social Europeo", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 57, 2005.



Recensiones



Recensión de la obra de

José Luis Monereo Pérez, Antonio Márquez Prieto, María Isabel Granados Romera, María Nieves Moreno Vida, Francisco Vila Tierno (dirs.) y Belén del Mar López Insua y Jorge Baquero Aguilar (coords.): *El conflicto de trabajo: procedimientos autonómicos de solución y medidas de presión colectiva*, Laborum, Murcia, 2024

Manuel José Díaz Fernández

Graduado Social Colegiado 1480

Excmo. Colegio Oficial de Graduados Sociales de Málaga y Melilla
manueldiaz.esseconsultores@outlook.es  0000-0001-8876-6139

Recibido: 14.11.2024 | Aceptado: 16.11.2024

Esta obra colectiva presenta un análisis exhaustivo y multidisciplinario de los procedimientos autónomos para la resolución de conflictos laborales, así como de las medidas de presión colectiva en el contexto del Derecho del Trabajo en España.

El libro se organiza en quince capítulos que abordan desde los fundamentos constitucionales hasta casos prácticos específicos en diversas comunidades autónomas. Esta estructura facilita un análisis progresivo y coherente de la temática, brindando una visión integral del panorama actual de la solución autónoma de conflictos laborales en el país.

El primer capítulo establece las bases constitucionales del derecho a la solución autónoma de conflictos. Se lleva a cabo una interpretación innovadora del artículo 37.2 de la Constitución Española, argumentando a favor de una protección constitucional más amplia de estos mecanismos, incluyendo aquellos conflictos relacionados con derechos.

En el segundo capítulo, se presenta un balance general de los sistemas autónomos de resolución de conflictos colectivos, evaluando su eficiencia y sugiriendo líneas de mejora desde una perspectiva internacional. Este análisis crítico es fundamental para entender el estado actual de estos sistemas y sus posibilidades de desarrollo futuro.



El tercer capítulo se enfoca en el Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales (ASAC), analizando su eficacia tras veinticinco años de vigencia. Este estudio histórico ofrece una valiosa perspectiva sobre la evolución y consolidación de estos mecanismos en España.

El cuarto capítulo aborda las novedades introducidas por el VI ASAC, destacando la mediación preventiva de conflictos. Este enfoque innovador en la prevención de conflictos laborales representa un avance significativo en la materia.

El quinto capítulo se centra en la buena fe en la mediación laboral en Andalucía, analizando el Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía (SERCLA) como un instrumento de confianza y buena fe. Este enfoque ético y práctico enriquece la comprensión de los procesos de mediación laboral.

En el sexto capítulo, se examina la labor del SERCLA a través de intervenciones paradigmáticas, ofreciendo una visión práctica de la resolución de conflictos en Andalucía. Este estudio de casos concretos resulta especialmente valioso para entender la aplicación real de estos mecanismos, incluyendo el procedimiento de arbitraje.

El séptimo capítulo se enfoca en un caso específico: la mediación del SERCLA en el conflicto del convenio colectivo de la vid de Cádiz en 2022. Este análisis detallado de un caso real proporciona una visión muy valiosa sobre la aplicación práctica de la mediación laboral.

Los capítulos del octavo al décimo abordan procedimientos autónomos y la solución de conflictos generados en distintos escenarios, como periodos de consultas, negociaciones, cláusulas e impugnaciones, así como huelgas en el contexto del ASAC y el SERCLA.

Los capítulos once y doce analizan de manera exhaustiva el procedimiento arbitral.

Finalmente, en los capítulos trece, catorce y quince se exponen las soluciones de conflictos en el ámbito del sector público, así como en situaciones de huelga en las relaciones laborales.

En conjunto, esta obra representa una contribución significativa al campo del Derecho Laboral español, ofreciendo un análisis exhaustivo y actualizado de los mecanismos de solución autónoma de conflictos laborales. Su enfoque multidisciplinario, que combina aspectos teóricos y prácticos, la convierte en una referencia imprescindible para académicos, profesionales y estudiantes interesados en esta materia.

La obra se distingue por su rigor académico y su enfoque práctico, proporcionando una visión completa y actualizada de la solución autónoma de conflictos laborales en España. La inclusión de análisis comparativos entre diferentes comunidades autónomas enriquece el contenido y ofrece una perspectiva más amplia del tema.



Varia



1524-2024: 500 años de los 12 (+1) apóstoles franciscanos de México

1524-2024: 500 YEARS OF THE 12 (+1) FRANCISCAN APOSTLES OF MEXICO

Cristina Sánchez-Rodas Navarro

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Sevilla

csrodas@us.es  0000-0001-9780-7860

Recibido: 04.11.2024 | Aceptado: 14.11.2024

RESUMEN

Se conmemoran en 2024 los 500 años de la llegada a Nueva España de la primera misión apostólica compuesta por doce frailes franciscanos y el custodio fray Martín de Valencia.

ABSTRACT

The year 2024 marks the 500th anniversary of the arrival in New Spain of the first apostolic mission composed of twelve friars and the custodian, friar Martín de Valencia.

PALABRAS CLAVE

Franciscanos
México
Hernando Cortés
Fray Martín de Valencia

KEYWORDS

Franciscans
Mexico
Hernando Cortes
Friar Martin of Valencia

Los franciscanos, la primera orden mendicante en llegar a la Nueva España, fueron pioneros en la difusión del cristianismo y en la defensa de los derechos de la población nativa. El protagonismo que estaban llamados a jugar los franciscanos en la forja espiritual de Nueva España es anterior incluso al propio descubrimiento del Nuevo Mundo y se remonta a la estrecha vinculación que desde 1485 mantiene Cristóbal Colón con el convento franciscano de Santa María de la Rábida (Huelva), donde encontrará un apoyo decisivo por parte de fray Juan Pérez y fray Antonio de Marchena.

Cuando en agosto de 1521 Hernando Cortés conquista Tenochtitlán lo acompañaban los franciscanos Pedro de Melgarejo y fray Diego Altamirano. Franciscano fue también el primer europeo martirizado en 1541 por la defensa de la Fe en Nueva España: el hermano lego fray Juan Calero, oriundo de la provincia de Sevilla.

Fue en mayo de 1524 cuando arribó a San Juan de Ulúa el grupo organizado por el general de los franciscanos, fray Francisco de los Ángeles, y liderada por el custodio fray Martín

de Valencia. Su llegada supuso el punto de arranque para la evangelización sujeta a orden y método pues los franciscanos que habían llegado antes carecían de autoridad apostólica y del mandato del ministro general.

Ello explica que se tome 1524 como el año de referencia del inicio de la evangelización Nueva España a la que Hernando Cortés, por entonces gobernador y capitán general de la misma, daría su total apoyo. Tal fue el impacto de la llegada de este grupo de franciscanos que, según las crónicas de la época, los indios se referían al año 1524 como "el año que vino Nuestro Señor, el año que vino la Fe".

Al grupo de franciscanos liderados por fray Martín de Valencia que salieron del convento de San Francisco del Berrocal (Belvís de Monroy, Cáceres) se les conoce como los "doce apóstoles de México".

Pero, en puridad, México no existía en aquella época: el territorio conquistado por Hernando Cortés fue bautizado por el conquistador extremeño como la Nueva España, que no coincide con el del Virreinato de la Nueva España que a lo largo de los siglos llegaría a ser mucho más extenso. Tampoco se puede identificar el Virreinato de la Nueva España con la actual república mexicana puesto que en el s. XIX México cedió a los Estados Unidos de América el cincuenta y cinco por ciento de su territorio en virtud del tratado de Guadalupe Hidalgo.

Aunque el número doce está dotado de gran carga simbólica, puesto que doce fueron los apóstoles de Cristo, en 1524 salieron de Extremadura y llegaron a Nueva España trece franciscanos. Tal y como corrobora el franciscano Jerónimo Mendieta, en su "Historia Eclesiástica Indiana": *"se partió el general de la corte, y fue derecho a visitar la provincia de San Gabriel...y después de haber hecho un razonamiento espiritual al siervo del Señor fray Martin de Valencia, le mandó por santa obediencia, que tomando doce compañeros escogidos conforme a su espíritu, según el número de los doce apóstoles de Cristo nuestro Redentor, pasase a predicar el santo Evangelio a las gentes nuevamente descubiertas por Don Fernando Cortés en las Indias de la Nueva España"*.

Mendieta menciona por su nombre a todos los franciscanos que componían la misión: *"los muy amados y venerandos padres fray Martin de Valencia, confesor y predicador docto, y los otros doce frailes de la Orden de los Menores que debajo de su obediencia han de ser enviados a las partes de los infieles...es a saber, fray Francisco de Soto, fray Martin de la Coruña, fray José de la Coruña, fray Juan Xuarez, fray Antonio de Ciudad Rodrigo y fray Toribio de Benavente, predicadores y también confesores doctos, y a fray García de Cisneros y fray Luis de Fuensalida, predicadores, y fray Juan de Ribas y fray Francisco Ximénez, sacerdotes, y a los hermanos fray Andrés de Córdoba y fray Bernardino de la Torre, religiosos legos devotos"*.

Y, por si quedara el más mínimo resquicio a la duda, lo más oportuno es recurrir al testimonio del propio fray Martín de Valencia quien en sendas cartas dirigida al Emperador Carlos V (una fechada en Guatitán a 17 de noviembre de 1532, y otra en Teguantepeque el 18 de enero de 1533) repite la misma frase: *"que luego que el año de veinticuatro entró, yo el Custodio, con doce hermanos que conmigo partieron de esos reinos para estas partes, descendimos entre la grandeza de estas provincias..."*.



No cabe sino concluir, que fueron trece, y no doce, los franciscanos que integraban la primera misión de evangelización autorizada por el Papa en la Nueva España.

Aunque Hernando Cortés había solicitado al Emperador Carlos V que enviara frailes, no clérigos, para evangelizar a los naturales es seguro que Cortés se sintió defraudado en sus expectativas antes el exiguo número de frailes que llegaron con fray Martín de Valencia puesto que a los pocos meses de la llegada de los franciscanos escribió al Emperador el 15 de octubre de 1524 en su Cuarta Carta de Relación: *“todas las veces que a Vuestra Majestad he escrito he dicho a Vuestra Alteza el aparejo que hay en algunos de los naturales de estas partes para se convertir a nuestra santa Fe Católica, y he enviado a suplicar a vuestra Cesárea Majestad, para ello, mandase proveer de personas religiosas de buena vida y ejemplo. Y porque hasta ahora han venido muy pocos, o cuasi ningunos, y es cierto que hay grandísimo fruto, lo torno a traer a la memoria a Vuestra Alteza, y le suplico lo mande proveer con toda brevedad”*.

