



Instrumentos laborales de flexibilidad interna al servicio (también) de la transición ecológica justa*

por Margarita Miñarro Yanini

La necesaria transición verde constituye un importante reto que deben asumir los sistemas productivos, y que tiene una implicación laboral directa. Por ello, el nuevo orden jurídico comunitario regulador del proceso de transición verde está impulsando reformas en los ordenamientos laborales y de Seguridad Social, a fin de introducir cauces que mejoren la sostenibilidad del empleo así como la resiliencia de los sistemas e instituciones jurídicas¹.

Según se ha apuntado, la actual transición ecológica es una nueva revolución industrial, pues supone un cambio en las fuentes de energía que, además, tiene un “efecto arrastre” de todos los sectores productivos². Este tránsito a un modelo sin o con bajas emisiones, o más ampliamente a procesos “verdes”, exige rediseñar la manera de producir y de consumir, pero también la de trabajar, para lo que serán precisas reformas profundas en todos los sectores, que tendrán importantes consecuencias laborales³.

No obstante, esta transición no afectará en igual medida a todos los sectores⁴, pues si bien producirá el efecto más intenso en las industrias de combustibles fósiles y “energías sucias”, que necesariamente deben transformarse o desaparecer⁵, en otros casos, exigirá transformaciones de menor entidad o meros ajustes.

Aunque parece que la implantación de un modelo industrial verde, o al menos sostenible, puede arrojar a medio-largo plazo un saldo positivo en términos de empleo, a corto plazo puede tener un

* Una versión extendida de este breve análisis puede verse en MIÑARRO YANINI, M. “Flexicurity in ambito lavorativo e transizione ecologica giusta: il ricorso agli ERTE e al meccanismo RED nel quadro del Next Generation EU”, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, n°3/XXXII, 2022, p. 765 ss.

¹ Interesante análisis global del impacto del enfoque de sostenibilidad en el Derecho del Trabajo en B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, T. , 2020, *Il Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, http://csdile.lex.unict.it/Archive/AC/Webliography/Blogs/20200521-032536_Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treupdf.pdf. Ampliamente, M.E. CASAS BAAMONDE, 2021, *El derecho del trabajo en la emergencia de la pandemia de la covid-19. ¿Y después?*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

² B. ESTRADA, (coord), 2009, “Reflexiones y propuestas para el cambio de modelo productivo en España”, Fundación 1º de Mayo, p.37

³ La modernización verde del modelo industrial implicará tanto una organización energética eficiente del trabajo como una redefinición de la relación de las personas trabajadoras con la empresa en la planificación de la actividad productiva, vid. *Ibidem* p.33

⁴ OIT *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, 2015, p.6.

⁵ Si bien, aunque limitadamente, seguirán acompañando el proceso de transición ecológica, con medidas de apoyo que reduzcan su impacto, como el secuestro de carbono, vid. S. FOSTER y D. ELZINGA *El papel de los combustibles fósiles en un sistema energético sostenible*, ONU, <https://www.un.org/es/chronicle/article/el-papel-de-los-combustibles-fosiles-en-un-sistema-energetico-sostenible>

efecto traumático en el empleo, exigiendo ajustes de plantilla, de entidad y duración variables. Con todo, este impacto será menor si se han establecido “planes de transición laboral justa” que equilibren las necesidades de flexibilidad y de seguridad⁶.

En este sentido, el coste en términos laborales de la transición verde debe ser paliado por las normas e instituciones jurídico-laborales mediante instrumentos que faciliten la “transición ecológica justa”. Éstas deben, por una parte, dar flexibilidad a las empresas, y por otra, proteger durante el proceso de transición y preparar para la nueva etapa a las personas trabajadoras. En este sentido, es una condición imprescindible para que el tránsito de modelo resulte exitosa la formación de las personas trabajadoras en las nuevas competencias, en relación con el trabajo que se venía desarrollando o al que se habrá de desarrollar en adelante, así como en prácticas empresariales y tecnologías desde los estándares de la sostenibilidad y respeto al medio ambiente, incluyendo, en su caso, la recualificación⁷.

Por lo que respecta a España, el Real Decreto-Ley (RD-Ley) 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, ha establecido instrumentos para paliar los efectos perniciosos que las transiciones verde y digital pueden causar en el empleo, reproduciendo así el modelo defendido por la UE de abordaje conjunto de la doble transición productiva⁸. De este modo, desde el ámbito comunitario se insiste en el tratamiento simultáneo de la transición ecológica y digital, partiendo de que son aliadas, aunque reconociendo simultáneamente -con la “boca pequeña”- que los efectos de una y otra obran en sentido opuesto, como evidencia en las Conclusiones del Consejo de 17 de diciembre de 2020⁹, que tras incidir en que la digitalización puede crear oportunidades para la protección del medio ambiente y la acción por el clima, no puede obviar -aun apuntado de forma muy sucinta- que también es una importante fuente de emisiones.

La norma de reforma española, en esta línea, pone al servicio de las dos transiciones los instrumentos de flexibilidad laboral que seguidamente se aludirán. No obstante, se considera imprescindible hacer un apunte previo. Así, respecto de la especificación de las causas de este tránsito, podría decirse, en pocas palabras, que el RD-Ley 32/2021 alude a los procesos de transición verde y digital. No obstante, con ello no se estaría reflejando realmente lo que trasluce la norma, que se refiere de forma recurrente a la transición digital como detonante de los cambios que afectarán a las empresas, y con considerable menor frecuencia, a la transformación ecológica. Esta menor atención por la transición ecológica, que en muchos casos queda solo implícita, frente a las reiteradas referencias expresas a la transición digital, es una constante a lo largo de la norma de reforma que, se estima, es mucho más que una cuestión formal. Así, aunque se considere que la transición verde quede implícita en la ley de reforma, es criticable que no se haga referencia a ella en la misma medida que a la digital, dado que la propia norma, simultáneamente, mantiene que han de constituir un tándem y tratarse de forma conjunta. Tal disparidad, realmente, parece traslucir la minusvaloración de la importancia de la transición verde respecto de la digital, por parte del legislador español, que es poco comprensible, incluso inconcebible, dado el carácter vital de

⁶Vid. <https://www.lavanguardia.com/economia/20220204/8021155/coche-electrico-empleo-trabajo-destruir-crear.html>

⁷ OIT *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, 2015, p.14.

⁸ Son numerosos los documentos en los que la UE muestra el objetivo de la doble transición, por todos, Comunicación Hacia una economía ecológica, digital y resiliente: nuestro modelo europeo de crecimiento, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0083&qid=1655798743597>

⁹ Sobre su aprobación, CE *Digitalización en beneficio del medio ambiente: el consejo aprueba unas Conclusiones*, 17 de diciembre de 2020, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/17/digitalisation-for-the-benefit-of-the-environment-council-approves-conclusions/>. El texto de las Conclusiones puede verse en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13957-2020-INIT/es/pdf>

aquella. Por lo demás, tal diferencia “formal” de trato no se percibe en los documentos relativos a la doble transición procedentes de la UE¹⁰.

Volviendo a los instrumentos que introdujo en el ordenamiento jurídico el RD-L 32/2021 para gestionar la poco mencionada, pero sin duda incluida, transición ecológica -así como la digital-, son dos: los nuevos ERTES y el mecanismo RED de Flexibilización y Estabilización del Empleo -en adelante, mecanismo RED-. Su diseño -más el de los primeros, pero también en el segundo-, se basa un mecanismo de flexibilidad que recoge el ordenamiento jurídico español desde hace décadas en el art.47 ET, y que después fue redefinido durante la pandemia de covid con objeto de proteger la actividad económica y el empleo¹¹, los “ERTE covid”¹². Una y otra son herramientas que dan prevalencia a la gestión de la flexibilidad interna del empleo frente a la ruptura del vínculo laboral, al permitir a la empresa reducir la jornada o suspender contratos -con preferencia legal de la primera- de un 10 a un 70%, además de comportar algunos beneficios adicionales. No obstante, presentan una diferencia de gran relieve a los efectos transicionales examinados, que es la integración -voluntaria u obligatoria- de la formación.

Por lo que respecta a los ERTES, regulados en el art.47 ET, han sido modificados por el RD-Ley 32/2021 para adaptarlos a las específicas exigencias que plantean las transiciones verde y digital, con el objetivo de que puedan constituir un cauce transicional útil¹³. Se trata de una medida de regulación temporal de empleo que puede aplicarse por causas económicas, técnicas, organizativas, de producción o de fuerza mayor, y que ofrece algunos beneficios -reconocimiento de exenciones o reducciones de las cuotas empresariales...-(art.153 bis Ley General de la Seguridad Social -LGSS-), mayores cuando se imparte formación -aunque no se exige de forma necesaria- (Disposición Adicional 25ª ET y art.9 Ley 30/2015). Paralelamente, confiere a las personas trabajadoras estabilidad ocupacional y protección social durante la transición -cobertura de desempleo, facilidad para conciliar reducción de jornada y trabajo efectivo...(art.267 LGSS)-.

En cuanto al procedimiento de adopción, los ERTES por causas económicas, técnicas organizativas y de producción pueden ser aplicados por la empresa previa negociación con el órgano de representación laboral, sin necesidad de alcanzar acuerdo, mientras que los de fuerza mayor precisan de autorización administrativa de la autoridad laboral (art.47 ET).

Por lo que respecta al mecanismo RED-, introducido en el art.47,bis ET, se trata de una medida nueva, concebida para hacer frente a períodos de inestabilidad, como puede ser la fase de transición productiva a un modelo de sostenibilidad medioambiental, pues da flexibilidad a las empresas y estabilidad a las personas trabajadoras.

A diferencia de los ERTES *ex* art.47 ET, la puesta en marcha del sistema RED exige una decisión política gubernamental -Orden del Consejo de Ministros-, que supone la activación de su

¹⁰ Valga como ejemplo los fondos *Next Generation*, que inciden en las oportunidad de simultanear las transiciones ecológica y digital pero las colocan en plano de igualdad, Next Generation EU, <https://nexteugeneration.com>

¹¹ A esta orientación responde el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que tiene vocación estable y normalizada, aunque plazo de ejecución temporal. Por su parte, el Reglamento (UE) 2021/1056, por el que se crea el Fondo de Transición Justa, en su Considerando 4, señala que éste debe contribuir a abordar las consecuencias sociales, económicas y medioambientales para los trabajadores afectados en el proceso de transición a una neutralidad climática de la Unión de aquí a 2050

¹² Sobre éstos, vid. C. MOLINA NAVARRETE, *El COVID-19 y el arte de lo (jurídicamente) posible: del estrés legislativo al colapso interpretativo*, 2020, Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF, nº446, p.5 ss. y *Del dulce sueño de los ERTE al (abrupto) despertar del concurso*, 2021, Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF, nº455, p.167 ss.

¹³ Sobre la potencialidad de los ERTE en la transición ecológica, vid. C. MOLINA NAVARRETE, *Angelus novus, del futuro de los ERTE a los ERTE del futuro*, 2021, Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF, nº464, p.5 ss.

financiación, a través de un fondo creado y provisto *ad hoc*. Se trata de una medida que, una vez activada, ha de ser autorizada en cada caso por la autoridad laboral, y que va acompañada de protección social para las personas trabajadoras mediante una prestación especial análoga al desempleo pero con regulación *ad hoc* y distinta (Disposición Adicional -DA- 41 Ley General de la Seguridad Social y Disposición Transitoria -DT- 3 RD-Ley 4/2022), pues no constan como desempleadas, y de beneficios en las cotizaciones y exenciones para la empresa (art.153 bis y DA 44 RD-Ley 4/2022)¹⁴. Se establecen dos modalidades, con distinta finalidad, duración y procedimiento de adopción. La modalidad cíclica, concebida para afrontar situaciones de emergencia o de dificultades recurrentes que afecten a todos los sectores de actividad, tiene una duración máxima de un año. En cuanto a la sectorial, cuyo objeto es facilitar una gestión equilibrada de las transformaciones de sectores concretos, cuando se produzcan cambios permanentes que planteen necesidades de recualificación y procesos de transición de las personas trabajadoras, alcanza una duración de un año, con posibilidad de dos prórrogas de 6 meses.

El elemento que hace especialmente útil al mecanismo RED como instrumento de apoyo a las transiciones verde y digital, es el carácter preceptivo que en él tiene la formación de las personas trabajadoras. En este sentido, la norma exige que se presente un plan que atienda a las necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional, de manera que la formación constituye un elemento esencial del mecanismo de regulación temporal de empleo. La DA 25ª ET corrobora la relevancia que tienen las garantías ocupacionales vinculadas a la recualificación en el mecanismo RED, aunque nuevamente solo hace referencia expresa a la formación en competencias tecnológicas, si bien es evidente que debe integrarse también con competencias ecológicas exigidas por la transición verde. Así, en el marco de los procesos de transición verde -y digital- es imprescindible reforzar la formación profesional continuada, e incluso la recualificación, para atender las exigencias de sostenibilidad ambiental -y de la transformación tecnológica-. De este modo, la formación en/para el empleo sostenible se configura como una obligación, también como un deber, en el marco de lo que sería un nuevo derecho social humano fundamental¹⁵. En España, esta formación específica para las nuevas competencias profesionales se garantiza en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, a través del sistema denominado “dual” de formación profesional.

Por lo demás, el mecanismo previsto para la financiación del sistema RED también evidencia su conexión con las políticas de recuperación verde. Así, el art.47,bis.6, incluye entre sus fuentes de financiación los Fondos Next Generation UE, siendo de destacar que se está destinando a financiar el Green Deal el 37% de los casi 2 billones de euros de los Fondos Next Generation y el Presupuesto a Largo Plazo de la UE¹⁶. El Fondo RED, creado para financiar la medida, estará integrado por estas cantidades más los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de desempleo y las aportaciones que se consignan en los Presupuestos Generales (art.47,bis.6 ET y DA 5ª RD-Ley 4/2022).

Para concluir, baste incidir en que es tarea de los Gobiernos y de los agentes sociales establecer medidas dirigidas a atenuar los efectos de las transiciones productivas/laborales en las personas trabajadoras para que no queden desprotegidas -en situación de desempleo o incluso expulsadas del

¹⁴ El sistema RED ha sido desarrollado por el RD-Ley 4/2022, por el que se adoptan medidas de apoyo al sector agrario por causa de la sequía -también vinculada al cambio climático-, a fin de agilizar su aplicación en los sectores más afectados por el aumento del precio de la energía motivado por la Guerra en Ucrania.

¹⁵ Respecto de la formación como “derecho social universal” vid. B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *II Manifesto per un Diritto del lavoro sostenibile*, cit. p. 33 y ss.

¹⁶ J. NIETO VEGA, *Transición ecológica ¿Palanca de creación de empleo?*, 2021, Agenda Publica, El País, 9 de septiembre, <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17136/transicion-ecologica-palanca-creacion-empleo>

mercado de trabajo- y a asegurar mano de obra adecuada para desarrollar los nuevos procesos productivos. Ello debe hacerse a través de la adopción de medidas que les garanticen el mantenimiento del vínculo contractual, un sustento que permita llevar una vida digna y la formación adecuada en los nuevos procesos productivos verdes. Aunque parece evidente, ha de incidirse en que esta formación no sólo es imprescindible para que las personas trabajadoras puedan volver a trabajar una vez concluido el proceso de tránsito, sino también para las empresas, pues en caso contrario no dispondrán de personal adecuadamente instruido en los nuevos procesos productivos. De este modo, es imprescindible que se establezcan instrumentos para una transición social ecológica justa que atiendan estas exigencias. Los nuevos ERTes y el Mecanismo RED responden a tales exigencias, siendo por tanto, fundamentalmente el segundo por el “plus” que supone la obligatoriedad de la formación, herramientas para la transición ecológica -y digital- justa.

Margarita Miñarro Yanini

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Jaume I -Castellón