

# Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF

Revista bimestral núm. 469 | Julio-Agosto 2022

ISSN: 2792-8314

**El futuro será verde o no será:  
las herramientas para una  
transición social ecológica justa**

Margarita Miñarro Yanini

**Empleo verde en un mundo económico insostenible**

Juan Miguel Díaz Rodríguez

**Prevención de riesgos laborales y cambio climático**

María Teresa Igartua Miró

**Lucha contra el cambio climático y transición justa:  
objetivos de la representación multinivel**

Henar Álvarez Cuesta

**Cláusulas ambientales en la contratación pública**

Juan José Fernández Domínguez

**Transición ecológica y diálogo social transnacional**

Manuel Correa Carrasco

Tu currículum no dice que

# CUANDO QUIERES ALGO NO HAY QUIEN TE PARE

En UDIMA reconocemos tu esfuerzo. Por eso te ofrecemos una metodología online que encaja con tu ritmo de vida, sea cual sea.

**ERES MÁS DE LO QUE SE VE**  
udima.es



Nuestro equipo de profesionales hace de la UDIMA un lugar donde cumplir tus sueños y objetivos: profesores, tutores personales, asesores y personal de administración y servicios trabajan para que de lo único que tengas que preocuparte sea de estudiar.

## GRADOS OFICIALES

### Escuela de Ciencias Técnicas e Ingeniería

Ingeniería de Organización Industrial • Ingeniería de Tecnologías y Servicios de Telecomunicación • Ingeniería Informática

### Facultad de Ciencias de la Salud y la Educación

Magisterio de Educación Infantil • Magisterio de Educación Primaria • Psicología (rama Ciencias de la Salud)

### Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Administración y Dirección de Empresas • Economía • Empresa y Tecnología • Empresas y Actividades Turísticas • Marketing

### Facultad de Ciencias Jurídicas

Ciencias del Trabajo, Relaciones Laborales y Recursos Humanos • Criminología • Derecho

### Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades

Historia • Periodismo • Publicidad y Relaciones Públicas

## TÍTULOS PROPIOS Y DOCTORADOS

(Consultar en [www.udima.es](http://www.udima.es))

## MÁSTERES OFICIALES

### Escuela de Ciencias Técnicas e Ingeniería

Energías Renovables y Eficiencia Energética

### Facultad de Ciencias de la Salud y la Educación

Dirección y Gestión de Centros Educativos • Educación Inclusiva y Personalizada • Educación y Recursos Digitales • Formación del Profesorado de Educación Secundaria • Gestión Sanitaria • Psicología General Sanitaria • Psicopedagogía • Tecnología Educativa

### Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Asesoramiento Financiero y Bancario • Auditoría de Cuentas • Dirección Comercial y Marketing • Dirección de Empresas Hoteleras • Dirección de Negocios Internacionales • Dirección Económico-Financiera • Dirección y Administración de Empresas (MBA) • Dirección y Gestión Contable • Marketing Digital y Redes Sociales

### Facultad de Ciencias Jurídicas

Análisis e Investigación Criminal • Asesoría Jurídica de Empresas • Asesoría Fiscal • Asesoría Jurídico-Laboral • Dirección y Gestión de Recursos Humanos • Gestión Integrada de Prevención, Calidad y Medio Ambiente • Interuniversitario en Estudios Avanzados de Derecho Financiero y Tributario • Práctica de la Abogacía • Prevención de Riesgos Laborales

### Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades

Enseñanza Bilingüe • Enseñanza del Español como Lengua Extranjera • Interuniversitario en Unión Europea y China • Mercado del Arte • Seguridad, Defensa y Geoestrategia

**¡MATRÍCULA ABIERTA! DESCUENTO ESPECIAL AHORA**

# Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF

Núm. 469 | Julio-Agosto 2022

## Directora editorial

M.<sup>a</sup> Aránzazu de las Heras García. Doctora en Derecho. Universidad a Distancia de Madrid, UDIMA (España)

## Consejo de redacción

Director **Cristóbal Molina Navarrete**. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén (España)

Subdirector **José Antonio Fernández Avilés**. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada (España)

Secretaria **Margarita Miñarro Yanini**. Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaume I (España)

## Comité científico

**Carlos Alfonso Mellado**. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia (España)

**María Lourdes Arastey Sahún**. Jueza del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Luxemburgo)

**Ana Rosa Argüelles Blanco**. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo (España)

**Laura Calafá**. Profesora titular de Derecho del Trabajo. Università di Verona (Italia)

**Ferrán Camas Roda**. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Girona (España)

**Carmen Castro Casal**. Profesora titular de Organización de Empresas. Universidad de Santiago de Compostela (España)

**María Teresa Díaz Aznarte**. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada (España)

**Rocío Gallego Losada**. Profesora titular de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad Rey Juan Carlos (España)

**Antonia Mercedes García Cabrera**. Catedrática de Organización de Empresas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (España)

**Enrico Gragnoli**. Catedrático de Derecho del Trabajo. Università di Parma (Italia)

**María Teresa Igartua Miró**. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla (España)

**Eugenio Lanzadera Arencibia**. Doctor en Derecho y Ciencia Política. Profesor de Derecho del Trabajo. UDIMA (España)

**Loïc Lerouge**. Director de investigación del Centro Nacional de Investigación Científica. Centro de Derecho Comparado del Trabajo y de la Seguridad Social. Université de Bordeaux (Francia)

**Ana María Lucía Casademunt**. Profesora titular de Organización de Empresas. Universidad de Málaga (España)

**Cristina Mangarelli**. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de la República (Montevideo, Uruguay)

**Nelson Mannrich**. Presidente da Academia Nacional de Direito do Trabalho (Brasil)

**Juan Pablo Mugnolo**. Profesor de Derecho de las Relaciones Colectivas de Trabajo. Universidad de Buenos Aires (Argentina)

**Miguel Ángel Purcalla Bonilla**. Magistrado titular del Juzgado de lo Social número 1 de Terrassa. Barcelona (España)

**Alfredo Rodríguez Muñoz**. Profesor titular de Psicología de las Organizaciones. Universidad Complutense de Madrid (España)

**Miguel Rodríguez-Piñero Royo**. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla (España)

**Aránzazu Roldán Martínez**. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Europea de Madrid (España)

**María Luisa Salanova Soria**. Catedrática de Psicología Organizacional Positiva. Universidad Jaume I (España)

**María Eugenia Sánchez Vidal**. Catedrática del área de Organización de Empresas. Universidad de Cartagena (España)

**Michele Tiraboschi**. Catedrático de Derecho del Trabajo. Universidad de Módena y Reggio Emilia (Italia)

## Evaluación externa

**Juan García Blasco**. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Zaragoza (España)

**Juan López Gandía**. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Politécnica de Valencia (España)

**Carolina Martínez Moreno**. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo (España)

**Jesús Rafael Mercader Uguina**. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III (España)

**Antonio Ojeda Avilés**. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla (España) (jubilado)

**Sofía Olarte Encabo**. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada (España)

**Ana de la Puebla Pinilla**. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid (España)

**Susana Rodríguez Escanciano**. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León (España)

**Eduardo Rojo Torrecilla**. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona (España)

**Carmen Sánchez Trigueros**. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia (España)

**José Luis Tortuero Plaza**. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid (España)

## Coordinación y edición

Teresa Díez Meriel y Domingo J. Panea Hernando

Centro de Estudios Financieros

P.º Gral. Martínez Campos, 5, 28010 Madrid • Tel. 914 444 920 • editorial@cef.es

# Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF

## Redacción, administración y suscripciones

P.º Gral. Martínez Campos, 5, 28010 Madrid  
Tel. 914 444 920  
Correo electrónico: info@cef.es

Suscripción anual (2022) (6 números) 115 € en papel y digital / 70 € en digital

Solicitud de números sueltos (en papel o en PDF)

Suscriptores/as 20 €

No suscriptores/as 25 €

En la página [www.ceflegal.com/revista-trabajo-seguridad-social.htm](http://www.ceflegal.com/revista-trabajo-seguridad-social.htm) encontrará publicados todos los artículos de la *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF* desde el número 100. Podrá acceder libremente a los artículos que se correspondan con su periodo de suscripción. Los anteriores a la fecha de alta en el producto tendrán un coste de 7,5 € por artículo, con un descuento del 50 % para las personas suscritas.

## Edita

Centro de Estudios Financieros, SL  
Correo electrónico: [revistacef@cef.es](mailto:revistacef@cef.es)  
Edición digital: [www.ceflegal.com/revista-trabajo-seguridad-social.htm](http://www.ceflegal.com/revista-trabajo-seguridad-social.htm)  
Depósito legal: M-29442-2007  
ISSN: 2792-8314  
ISSN-e: 2792-8322

Entidad certificada por:



## Imprime

Artes Gráficas Coyve  
c/ Destreza, 7  
Polígono industrial Los Olivos  
28906 Getafe (Madrid)

## Indexada en



## Acuerdos de colaboración

Con la *Revista de Derecho del Trabajo* de la editorial La Ley (Uruguay) y con la *Revista de Direito e de Estudos Sociais* de la editorial Almedina (Coimbra, Portugal) por los que nos comprometemos a que determinados artículos de estas revistas puedan ser publicados en la nuestra y a la inversa.

© 2022 CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

La editorial, a los efectos previstos en el artículo 32.1, párrafo segundo, del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

© Centro de Estudios Financieros (07-07-2022)

Todos los derechos reservados durante un año desde la fecha de publicación y Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0 pasado el primer año de la fecha de publicación

## Sumario

### Editorial

- El futuro será verde o no será: las herramientas para una transición social ecológica justa 5-14  
Margarita Miñarro Yanini

### Estudios

- El empleo verde en un mundo económico insostenible 15-46  
*Green jobs in an unsustainable economic world*  
Juan Miguel Díaz Rodríguez
- Prevención de riesgos laborales y cambio climático 47-87  
*Occupational health and safety and climatic change*  
María Teresa Igartua Miró
- La lucha contra el cambio climático y en aras de una transición justa: doble objetivo para unas competencias representativas multinivel 89-120  
*The fight against climate change and for a just transition: dual objectives for multilevel representative competencies*  
Henar Álvarez Cuesta
- Cláusulas ambientales en la contratación pública 121-154  
*Environmental clauses in public procurement*  
Juan José Fernández Domínguez
- Transición ecológica y diálogo social transnacional: el papel de los acuerdos marco internacionales 155-183  
*Ecological transition and transnational social dialogue: the role of international framework agreements*  
Manuel Correa Carrasco
- Migrantes ambientales en el sistema legal italiano: herramientas de protección y perspectivas de inclusión laboral 185-202  
*Environmental migrants in the Italian legal system: protection tools and perspectives for labour inclusion*  
William Chiaromonte

## Análisis de actualidad

La inversión sostenible como integradora de los aspectos sociolaborales, ambientales y de gobernanza en el mercado financiero: productos, medición y normativa en Europa

203-229

*Sustainable investment as an integrator of socio-labour, environmental and governance aspects in the financial market: products, measurement and regulations in Europe*

María Ángeles Fernández Izquierdo, María Jesús Muñoz Torres, Juana María Rivera Lirio, Idoya Ferrero Ferrero y Elena Escrig Olmedo

## Diálogos con la jurisprudencia

¿La libertad de circulación de profesionales de enfermería puede ser un obstáculo para la calidad de los servicios públicos de salud nacionales? Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de abril de 2022 (asunto C-86/21)

231-240

*Can the freedom of movement of nursing professionals in the EU be an obstacle to the quality of national public health services? Commentary on the Ruling of the Court of Justice of the European Union of 28 April 2022 (case C-86/21)*

Encarnación Molina Navarrete

Despido y control de convencionalidad: ¿el Tribunal Supremo «abre la veda» de la indemnización disuasoria? A propósito de las Sentencias del Tribunal Supremo 268/2022, de 28 de marzo, y 270/2022, de 29 de marzo

241-252

*Dismissal and conventionality control: does the Spanish Supreme Court "open the ban" on dissuasive severance pay? Regarding Supreme Court Rulings 268/2022, 28 March, and 270/2022, 29 March*

Cristóbal Molina Navarrete

Evaluación de riesgos laborales, teletrabajo y desconexión digital: una lectura judicial garantista. Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional 44/2022, de 22 de marzo

253-262

*Assessment of occupational risks, teleworking and digital disconnection: a guarantee judicial reading. Commentary on National Court Ruling 44/2022, of March 22*

Estefanía González Cobaleda

## Normas de publicación

263-264

*Las opiniones vertidas por los autores y las autoras son de su única y exclusiva responsabilidad. CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS, sin necesariamente identificarse con las mismas, no altera dichas opiniones y responde únicamente a la garantía de calidad exigible en artículos científicos.*

La *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF mantiene un firme compromiso con el lenguaje inclusivo de género como vía para avanzar, siempre respetando la corrección y economía del lenguaje, en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. En coherencia, recomienda a las autoras y autores su utilización, reflejándose así en las normas de publicación. En consecuencia, el nivel de su utilización es una responsabilidad exclusivamente suya, en el ejercicio de su libertad científica.

La suscripción a la revista implica la recepción quincenal por correo electrónico de un **BOLETÍN** informativo sobre novedades legislativas, jurisprudenciales y convenios colectivos. Asimismo, el seguimiento diario de las novedades puede hacerse consultando la página <http://www.laboral-social.com>.

# El futuro será verde o no será: las herramientas para una transición social ecológica justa

**Margarita Miñarro Yanini**

*Secretaria de redacción de la RTSS. CEF  
Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universitat Jaume I (Castelló, España)  
IP del grupo de investigación «Laborclima»  
Coordinadora del número monográfico  
[myanini@dr.uji.es](mailto:myanini@dr.uji.es) | <https://orcid.org/0000-0001-8411-3595>*

La visión de la infinita potencia del mundo puede resultar avasalladora.  
Es el cuarto oscuro en el que se revela nuestra impotencia.

**B. Castany Prado** (*Una filosofía del miedo*)

1. El cambio climático es una realidad sobre la que, al margen de minoritarias posiciones negacionistas, racionalmente parece no existir duda en la sociedad española. Ciertamente, a ello contribuye que el problema sea ya evidentemente perceptible, dadas las cada vez más frecuentes lluvias torrenciales (llamadas DANA) causantes de inundaciones, las temperaturas extremas y olas de calor que se producen incluso fuera de la temporada estival, y otras alteraciones climáticas sensibles, como fue la borrasca de nieve «Filomena». Confirma esta convicción general la encuesta «[Valores, actitudes y conducta medioambiental de los españoles](#)» realizada por la Fundación del BBVA a propósito del Día Mundial del Medio Ambiente. De esta se desprende que la ciudadanía española tiene un nivel de conciencia elevado acerca de los efectos del cambio climático y de la necesidad de actuar para frenarlos o, en la medida de lo posible, revertirlos. Así, considera que debe actuarse de forma mucho más incisiva en este ámbito, tanto desde la faceta individual, cambiando hábitos de consumo, como desde los poderes públicos, a los que se pide que elaboren normas que garanticen la protección del medioambiente. La mayoría de las personas encuestadas manifiesta que se mostraría favorable a que se produjera una subida de impuestos a tal fin, y la práctica totalidad apoya que se adopten las medidas que sean precisas, aunque ello reduzca el crecimiento económico. Por lo demás, consideran que la respuesta de las instituciones competentes actualmente está siendo demasiado débil, y que debería actuarse en este ámbito con la misma firmeza y determinación que se hizo frente al coronavirus.

2. No obstante, tan firme posición de la sociedad española en pro de la lucha frente al cambio climático se diluye si se atiende al plano de los hechos, en el que se producen situaciones como la orgía de consumismo de ropa *fast fashion* que supuso la [apertura en Madrid, del 2 al 5 de junio, de la tienda \*pop-up\* del gigante textil chino del \*low cost\* Shein](#). Este acontecimiento desató auténtica locura entre las personas asistentes, cegadas por el propósito de cargarse de ropa extremadamente barata, que muy pronto se amontonará en algún vertedero de cualquier rincón del mundo. Evidentemente, es incompatible con el respeto al medioambiente la fórmula de consumo de «usar y tirar» a la que induce este tipo de negocios, además respecto del producto de una industria ultracontaminante tanto en la fase de producción –[la segunda más contaminante del mundo solo por detrás de las petroleras](#), pues las tinturas y productos de acabado son causantes del 20 % de la contaminación mundial del agua potable– como en la de deshecho, pues [cada año España envía a vertederos la aberrante cantidad de un millón de toneladas de residuos textiles](#). Representa, en suma, el abominable modelo de producción lineal, con derroche de recursos naturales, uso efímero y desecho con fuerte huella ambiental, en el que la empresa privatiza beneficios y socializa perjuicios –ambientales–. Ello al margen del impacto contaminante que genera la distribución de sus productos, dado que la marca utiliza exclusivamente la fórmula de venta *online* –salvo puntuales experimentos como el apuntado–.

Pero la «trastienda» esconde todavía más sombras que en ningún caso pueden pasarse por alto, que son las condiciones de trabajo de las personas que confeccionan las prendas. Evidentemente, vender a precios irrisorios y multiplicar dividendos solo puede hacerse a costa de las condiciones laborales de las personas trabajadoras. Corroborando esta sospecha, un reciente [informe elaborado por Public Eye](#), organización pro derechos humanos suiza, revela que las personas trabajadoras –todas migrantes o procedentes de zonas paupérrimas– soportan prácticas como la generalización del trabajo «en negro» o la imposición de jornadas de 75 horas semanales por parte de las empresas que producen para Shein. Ello, mientras sale a la luz que el XIV Plan Quinquenal de Desarrollo Social y Económico de la región china de Xinjian (2021-2025) ha institucionalizado el [trabajo forzoso, muy vinculado a la potente industria textil](#), bajo el lema de «[todo el que pueda trabajar debe hacerlo](#)».

---

Tan firme posición de la sociedad española en pro de la lucha frente al cambio climático se diluye si se atiende al plano de los hechos, en el que se producen situaciones como la orgía de consumismo de ropa *fast fashion* que supuso la apertura en Madrid, del 2 al 5 de junio, de la tienda *pop-up* del gigante textil chino del *low cost* Shein

---

---

Un reciente informe elaborado por Public Eye, organización pro derechos humanos suiza, revela que las personas trabajadoras –todas migrantes o procedentes de zonas paupérrimas– soportan prácticas como la generalización del trabajo «en negro» o la imposición de jornadas de 75 horas semanales por parte de las empresas que producen para Shein

---



Con todo, pese a tanta oscuridad, o precisamente por ella, no ha de cejarse en el empeño de alcanzar un modelo productivo sostenible desde el punto de vista ambiental, pero también social, dimensiones estas que no solo deben ser compatibles, sino que pueden operar en perfecta armonía. Así lo indica el [Reglamento \(UE\) 2018/1999](#), sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que señala en su considerando 19 que «la reducción de las emisiones de GEI [gases de efecto invernadero] exige impulsar la eficiencia y la innovación en la economía europea y, en particular, debe asimismo crear empleo sostenible [...]». En el mismo sentido, el [Reglamento \(UE\) 2021/1056](#), por el que se establece el Fondo de Transición Justa, prevé que este:

---

Pese a tanta oscuridad, o precisamente por ella, no ha de cejarse en el empeño de alcanzar un modelo productivo sostenible desde el punto de vista ambiental, pero también social, dimensiones estas que no solo deben ser compatibles, sino que pueden operar en perfecta armonía

---

[...] debe contribuir a abordar las consecuencias sociales, económicas y medioambientales, en particular para los trabajadores afectados en el proceso de transición a una neutralidad climática de la Unión de aquí a 2050, mediante una concentración del gasto del presupuesto de la Unión en objetivos climáticos y sociales.

**3.** Por lo que respecta al ámbito medioambiental, como es sabido, la «emergencia climática», como motor de actuaciones en este ámbito, fue declarada institucionalmente en el seno de la Unión Europea (UE) por el Parlamento Europeo ([Resolución de 28 de noviembre de 2019](#)), aunque temporalmente quedó relegada por la «emergencia pandémica»<sup>1</sup>. Posteriormente, a ella han sucedido otras actuaciones, como la adopción del [Reglamento \(UE\) 2021/1119, de 30 de junio](#), por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos 401/2009/CE y 2018/1999/UE, dictado en desarrollo del «[Pacto Verde Europeo](#)», que ha vuelto a recordar la grave amenaza existencial para la vida en el planeta que supone el «cambio climático», que exige que se intensifiquen las acciones para corregirlo, adoptando las inversiones, reformas y políticas necesarias por parte de la UE y de los Estados miembros.

Con base en ello, la UE debe impulsar actuaciones para frenar el «riesgo social global»<sup>2</sup> de destrucción del planeta de origen antropoceno, que se inició en la Revolución Industrial, con una continuada emisión de GEI que ha ido en progresión exponencial, desbocándose en las últimas décadas. Sin duda, la actividad industrial tiene gran responsabilidad en

<sup>1</sup> Esta declaración fue aprobada por 429 votos a favor, 225 en contra y 19 abstenciones, lo que demuestra que la posición de los países de la UE no es monolítica ante este problema.

<sup>2</sup> Vid. U. Beck (*World Risk Society*, 1999, p. 12).

esta intensa degradación planetaria, al ser la fuente prioritaria de emisiones e inducir prácticas nocivas de las personas consumidoras individualmente consideradas, como la ya expuesta<sup>3</sup>.

El gran reto, no obstante, no solo es frenar las emisiones de GEI, sino hacerlo asegurando un desarrollo sostenible, que no desatienda a las personas. Tal finalidad queda plasmada en los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#)<sup>4</sup>, adoptados en el seno de Naciones Unidas, que, junto con la protección del planeta, introduce como ejes básicos de actuación la erradicación de la pobreza y la garantía de prosperidad para todas las personas. Constituye, asimismo, la esencia del [Pacto Verde Europeo](#), de 11 de diciembre de 2020, pilar de actuación básico contra el cambio climático, que incluye importantes líneas políticas transformadoras en clave ecológica con incidencia directa en la actividad industrial. Por su parte, el [Plan de Recuperación para Europa](#), a través del instrumento de financiación constituido por los Fondos Next Generation UE, trata de financiar el tránsito a una Europa, además de más digital y resiliente, más ecológica<sup>5</sup>.

Complementariamente a estos, el Gobierno de España elaboró el [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#), de 16 de junio de 2021, que es un amplio y variado programa de reformas e inversión, en el que la transición ecológica en todos sus planos, también el social y laboral, tiene un protagonismo especial.

4. Todos estos referentes, de un modo u otro, constituyen ejes impulsores del cambio desde un modelo industrial contaminante a otro neutral para el clima, o más ambiciosamente, «verde» y circular. Para ello, es necesario rediseñar la manera de producir y de consumir, pero, como perfectamente reflejan los estudios incluidos en este monográfico, también la de trabajar, para lo que serán precisas reformas profundas y permanentes en todos los sectores,

---

Sin duda, la actividad industrial tiene gran responsabilidad en esta intensa degradación planetaria, al ser la fuente prioritaria de emisiones e inducir prácticas nocivas de las personas consumidoras individualmente consideradas

---

---

Para ello, es necesario rediseñar la manera de producir y de consumir, pero, como perfectamente reflejan los estudios incluidos en este monográfico, también la de trabajar, para lo que serán precisas reformas profundas y permanentes en todos los sectores, que tendrán importantes consecuencias ocupacionales, laborales y de protección social

---

---

<sup>3</sup> U otras, como a través de los [materiales utilizados para el envasado](#) de sus productos, que muchas veces son tan contaminantes como el poliestireno o plástico.

<sup>4</sup> Adoptados por Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, como programa de acción compuesto de 17 objetivos a desarrollar en 15 años.

<sup>5</sup> A este objetivo se destinará el 30 % de los fondos.

que tendrán importantes consecuencias ocupacionales, laborales y de protección social<sup>6</sup>. En algunos casos, el cambio de modelo de producción y trabajo se podrá implantar con rapidez, casi inmediatez. Es el caso de la rehabilitación de viviendas, impulsada por la [Ley 10/2022, de 14 de junio](#), de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, norma que expresamente menciona como uno de sus objetivos impulsar el empleo verde. No obstante, más frecuente será que estos cambios supongan nuevas oportunidades de empleo a medio y largo plazo, pero que su impacto cortoplacista exija reajustes de plantilla, de entidad y duración variables, por lo que, previsiblemente, el tránsito dará lugar a un panorama de cierta «inestabilidad».

No obstante, el impacto será menor si se han establecido «planes de transición laboral justa» que equilibren las necesidades empresariales y laborales<sup>7</sup>. En este sentido, las herramientas de tránsito al nuevo modelo productivo deben proporcionar flexibilidad a las empresas para implantar los cambios oportunos y seguridad a las personas trabajadoras de que no perderán su empleo y que dispondrán de un sustento durante el periodo transitorio. Asimismo, es imprescindible que estos instrumentos incluyan formación, que permita a las segundas estar preparadas para el desarrollo de los nuevos procesos, o la asunción de los nuevos trabajos, y garantice a las primeras que dispondrán de personal adecuadamente instruido en el desempeño de las nuevas tareas. Se trata, en consecuencia, de instaurar renovadas fórmulas de «flexiguridad» que, a diferencia de las habidas en la reciente experiencia española, no dilaten la flexibilidad que pueden aplicar y reduzcan a la mínima expresión la estabilidad exigible por las personas trabajadoras, sino que atiendan a los intereses de las dos partes de la relación de trabajo y sean equilibradas.

**5. El Real Decreto-Ley (RDL) 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, desde su preámbulo, refleja el clima de mudanza del ámbito laboral, que justifica la inclusión de ciertas medidas a tal efecto. Así, reitera la necesidad de «abordar las transformaciones y retos del futuro» y las consecuentes «situaciones coyunturales cambiantes», o la «necesaria adaptación a los cambios en el contexto económico y a las transiciones productivas».

---

El RDL 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, desde su preámbulo, refleja el clima de mudanza del ámbito laboral, que justifica la inclusión de ciertas medidas a tal efecto

---

<sup>6</sup> 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.* [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#) (p. 33).

<sup>7</sup> *Vid.* <https://www.lavanguardia.com/economia/20220204/8021155/coche-electrico-empleo-trabajo-destruir-crear.html>

En cuanto a la especificación de las causas de dicho tránsito, se refiere de forma recurrente a la transición digital como detonante de los cambios que afectarán a las empresas, si bien, aunque solo ocasionalmente, también alude a la transformación ecológica. Así, apunta la imprescindible conciliación de «la estabilidad en el empleo con las necesidades de una economía en plena evolución marcada por las transiciones ecológica y digital», así como la necesidad de establecer un sistema de relaciones laborales equilibrado en un «contexto de intenso cambio, como consecuencia de la transición ecológica y la digitalización». En cualquier caso, pese a la preponderante alusión normativa a la digital, ambas transiciones están interrelacionadas hasta el punto de constituir un «binomio indivisible», pues una y otra facilitan recíprocamente su implantación, por lo que están llamadas a abordarse de manera conjunta, como se indica en las [Conclusiones del Consejo de 17 de diciembre de 2020](#) y reflejan los [Fondos Next Generation](#), que las colocan en plano de igualdad. Es por ello que, aunque la transición verde quede implícita en las abstractas alusiones al contexto de tránsito de la ley de reforma, resulta criticable que no se explicita en la misma medida que la digital, pues ello parece traslucir cierta convicción legal de su condición secundaria respecto de esta, que, de ser así, solo puede considerarse un gran error de apreciación, dado que se trata de una cuestión vital.

---

Aunque la transición verde quede implícita en las abstractas alusiones al contexto de tránsito de la ley de reforma, resulta criticable que no se explicita en la misma medida que la digital, pues ello parece traslucir cierta convicción legal de su condición secundaria respecto de esta, que, de ser así, solo puede considerarse un gran error de apreciación, dado que se trata de una cuestión vital

---

6. El diseño de los mecanismos hábiles para la transición social y ecológica justa que la reforma de 2021 ha introducido en el [Estatuto de los Trabajadores](#) (ET) se ha inspirado en algunas de las técnicas utilizadas para hacer frente a la crisis ocasionada por la COVID-19, dado que, igual que esta lo fue, supone un episodio que puede ser crítico para el empleo. No obstante, también tiene elementos novedosos orientados específicamente a gestionar los tránsitos.

Se trata de «*short time work schemes*» que otorgan flexibilidad a las empresas y estabilidad a las personas trabajadoras y en los que, sea voluntaria –aunque con estímulos a su inclusión– u obligatoriamente, está presente la formación, que constituye elemento imprescindible para que el tránsito de modelo resulte exitoso. Por ello, al igual que la transición digital –para la que sí se incluyen previsiones específicas–, la transición ecológica debe ir necesariamente acompañada de formación en los nuevos procesos para las personas trabajadoras, en relación con el trabajo que se venía desarrollando o que se habrá de desarrollar en adelante, así como en prácticas empresariales y tecnologías desde los estándares de la sostenibilidad y respeto al medioambiente, incluyendo la recualificación,

de ser necesaria<sup>8</sup>. En cuanto a la forma de desarrollar estas acciones formativas, merece especial mención la [Ley orgánica 3/2022, de 31 de marzo](#), de ordenación e integración de la Formación Profesional, que establece un sistema dual –público y empresarial– de formación profesional. Esta norma refleja un derecho subjetivo a un aprendizaje inclusivo, a lo largo de la vida de las personas, que garantice la adquisición, mantenimiento y readquisición de capacidades para participar de manera plena en la sociedad, acompañando las transiciones en el mercado laboral, verde –y digital–, en línea con lo previsto en el [Pilar europeo de derechos sociales](#). En su artículo 87, dedicado a la formación permanente, incide en la importancia del derecho a la formación continua en relación con las exigencias de sostenibilidad de cada sector productivo, así como las transformaciones en la organización del trabajo, por lo que, aunque no se cita de manera expresa, tampoco se ignora la formación en procesos ecológicos.

7. La primera de las modalidades idóneas para el tránsito es una vieja conocida del ordenamiento jurídico español. Se trata de las suspensiones y reducciones de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de fuerza mayor, más conocidas como ERTE, que se prevén en el [artículo 47 del ET](#) y que, desde hace décadas, ya recogía acciones de recualificación, aunque sin imponerlas obligatoriamente. Este instrumento, que fue muy utilizado durante la pandemia, dadas las ventajas económicas que contempló la normativa especial, de ordinario ha sido poco utilizado en el pasado, debido a su coste económico. Los nuevos ERTE resultantes de la reforma, al igual que los ERTE-COVID de la última etapa, integran formación en las competencias necesarias surgidas del cambio de modelo –críticamente, de nuevo, solo se vinculan expresamente a las digitales–. Si bien esta es voluntaria en este instrumento, se incentiva su inclusión, lo que muestra el favor de la ley por esta.

Como es sabido, este instrumento permite a la empresa reducir la jornada o suspender contratos –con preferencia legal de la primera, dado que así se evita una desvinculación prolongada de la actividad laboral– de un 10 a un 70 %, configurando una medida de aplicación flexible, a la que se vinculan ciertas ventajas, como es el reconocimiento de exenciones o reducciones de las cuotas empresariales ([art. 153 bis](#) y [disp. adic. cuadragésima cuarta](#) Ley general de la Seguridad Social –LGSS–), siendo estas muy superiores cuando se desarrollen acciones formativas, que deben tener por objeto la mejora de las competencias

---

Los nuevos ERTE resultantes de la reforma, al igual que los ERTE-COVID de la última etapa, integran formación en las competencias necesarias surgidas del cambio de modelo –críticamente, de nuevo, solo se vinculan expresamente a las digitales–. Si bien esta es voluntaria en este instrumento, se incentiva su inclusión, lo que muestra el favor de la ley por esta

---

<sup>8</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (2015, p. 14).

profesionales y la empleabilidad de las personas trabajadoras, y que han de atender a las necesidades formativas reales tanto de las empresas como de las personas trabajadoras ([disp. adic. vigesimoquinta ET](#) y [art. 9 Ley 30/2015](#)). Por lo demás, tanto su procedimiento de adopción como sus normas reguladoras hacen de esta una medida ágil y flexible, que admite prórroga, así como la afectación y desafectación de personas trabajadoras.

8. El segundo cauce es el «Mecanismo RED de flexibilización y estabilización del empleo» –en adelante, Mecanismo RED-FEE–, que se preveía en el componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y ha sido introducido en el nuevo [artículo 47 bis del ET](#) por el RDL 32/2021. Este presenta algunos paralelismos con los ERTE [ex artículo 47 del ET](#), pues, al igual que estos, permite a la empresa reducir la jornada o suspender contratos –con preferencia legal de la primera– de un 10 a un 70 % y va acompañado de protección social para las personas trabajadoras mediante una prestación especial análoga al desempleo, pero con regulación *ad hoc* y distinta ([disps. adic. cuadragésima primera LGSS](#) y [trans. tercera RDL 4/2022, de 15 de marzo](#), por el que se adoptan medidas de apoyo al sector agrario por causa de la sequía), pues no constan como desempleadas, y de beneficios en las cotizaciones y exenciones para la empresa ([art. 153 bis](#) y [disp. adic. cuadragésima cuarta LGSS](#)).

No obstante, es novedoso en otros aspectos, como el procedimiento, pues exige para ser activado una decisión política gubernamental –orden del Consejo de Ministros–, que habilitará su financiación especial a través de un fondo financiero creado y provisto *ad hoc*. Ello determina que no pueda ser utilizado de manera autónoma por las empresas, al requerir esta activación externa y subsiguiente autorización administrativa de la autoridad laboral, con simultánea comunicación a la representación de las personas trabajadoras. Este mecanismo ha sido desarrollado muy recientemente por el [RDL 4/2022](#) (medidas de apoyo al sector agrario por causa de la sequía –también vinculada al cambio climático–), cuyo objeto es agilizar su aplicación en los sectores más amenazados por la nueva emergencia derivada de la crisis de inflación.

El [artículo 47 bis del ET](#) establece dos modalidades de Mecanismo RED-FEE, denominadas «cíclica» y «sectorial». La primera tiene por objeto afrontar situaciones de emergencia o dificultades recurrentes que afecten a todos los sectores de actividad –como pudiera ser una nueva pandemia o una nueva crisis económica global–, siendo su duración máxima de 1 año. Por lo que respecta a la «sectorial», su duración es de 1 año con posibilidad de dos prórrogas de 6 meses, siendo su objeto facilitar una gestión equilibrada de las transformaciones de sectores concretos, «cuando en un determinado sector o sectores de actividad se

---

El Mecanismo RED-FEE es un instrumento que está concebido específicamente para hacer frente a las transiciones productivas, a fin de mitigar su impacto en el empleo y facilitar la adaptación a la transformación industrial

---

aprecien cambios permanentes que generen necesidades de recualificación y de procesos de transición de las personas trabajadoras». En consecuencia, se trata de un instrumento que está concebido específicamente para hacer frente a las transiciones productivas, a fin de mitigar su impacto en el empleo y facilitar la adaptación a la transformación industrial. Si bien en el preámbulo de la norma solo se vincula esta medida con la transformación digital, no hay duda de que también puede ser utilizada para implantar los cambios exigidos por la transición ecológica. En consecuencia, puede constituir un adecuado mecanismo al servicio de la transición social ecológica justa.

Corroborar esta idoneidad el papel esencial que se otorga a la formación de las personas trabajadoras, pues la norma exige que obligatoriamente la solicitud de la empresa vaya acompañada de un plan que atienda a las «necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional». De este modo, la formación constituye en ella contenido esencial del proceso de regulación temporal de empleo, quedando corroborada en la [disposición adicional vigesimoquinta del ET](#) la relevancia de las garantías ocupacionales asociadas a la recualificación en el Mecanismo RED-FEE.

Otra clave normativa muy relevante de conexión del sistema RED-FEE con las políticas de recuperación verde se evidencia en su sistema de financiación, que incluye «las aportaciones procedentes de los instrumentos de financiación de la Unión Europea orientados al cumplimiento del objeto y fines del fondo», es decir, los Fondos Next Generation UE ([art. 47 bis.6 ET](#)).

En suma, nuestro ordenamiento jurídico laboral, aunque parece estar más preocupado y centrado en la transición digital, de lo que puede deducirse, como se ha apuntado, que le otorga mayor importancia, incluye mecanismos laborales adecuados que son útiles para que la transición de modelo productivo, del actual, sucio y marrón, a otro, limpio y verde, sea justa.

---

Nuestro ordenamiento jurídico laboral, que parece estar más preocupado y centrado en la transición digital, incluye mecanismos laborales adecuados para que la transición a un modelo productivo limpio y verde sea justa

---

**9.** Como se ha apuntado, esa percepción que parece desprenderse de la norma de que la transición digital tiene una importancia superior a la ecológica carece de todo sentido y lleva a pensar si realmente hay verdadera consciencia acerca de las importantísimas implicaciones que, con alcance general y también específicamente en el ámbito sociolaboral, comporta el cambio climático y la necesidad de reaccionar para mitigarlo, en la medida de lo posible, y de paliar sus efectos.

Con este número monográfico de la revista se ha querido despertar mayor conciencia hacia la transversalidad también social del fenómeno y, en consecuencia, las múltiples y

variadas respuestas que requiere. De este modo, como es misión inabarcable examinar todas y cada una de las implicaciones sociolaborales vinculadas a él, se han seleccionado seis temas claves en esta materia, confiando su análisis a las más expertas y especializadas plumas. Son, en su totalidad, autoras y autores del más alto relieve en el panorama iuslaboralista, a quienes, desde aquí, se quiere agradecer, no solo su gran sensibilidad y dedicación a estos importantísimos, incluso –en este caso, puede decirse con propiedad– vitales, temas, sino también la magnífica disposición y la seriedad que han mostrado en todo momento desde el instante en que aceptaron del encargo.

**10.** Como presentación del número y guía para quien aborde su lectura, ha de indicarse que este se abre con un [artículo del profesor Juan Miguel Díaz Rodríguez](#) relativo al empleo verde, en el que lleva a cabo un examen tan crítico como sugerente de la realidad en la que este han de insertarse, los retos para su ampliación y generalización y los referentes sobre los que se sustenta, y en el que ocupa una posición especial la economía social, y en particular las cooperativas, como fórmulas especialmente favorables al empleo verde. Seguidamente, se incluye un interesante e innovador estudio de la profesora Igartua Miró sobre las variadas implicaciones del cambio climático en materia de prevención de riesgos laborales, tema de importancia capital, pero apenas tratado, carente de referentes normativos específicos y en el que, en consecuencia, hay casi todo por hacer, que es desarrollado de un modo muy constructivo por la autora. A continuación, la [profesora Álvarez Cuesta](#) desarrolla el muy importante tema del papel de la representación de las personas trabajadoras en el contexto de la lucha frente al cambio climático, a través de un [estudio](#) en el que la autora, con el rigor y la claridad que constituye su seña de identidad, examina su relevancia en el marco del diálogo social, la participación en la empresa, la acción sindical y la negociación colectiva, así como, más ampliamente, en el objetivo de lograr una transición laboral ecológica justa. A este sigue el exhaustivo [estudio del profesor Fernández Domínguez](#) acerca del papel de las cláusulas ambientales en la contratación pública, en el que, con el buen hacer investigador que lo caracteriza, examina el valor estratégico de la contratación pública ecológica. Tras este se incluye un [artículo del profesor Correa Carrasco](#) sobre el diálogo social transnacional, en el que el autor, con la seriedad investigadora de la que siempre hace gala, destaca las ventajas que a efectos de lograr la transición social ecológica justa presenta este cauce, en contraste con los escasos logros de las vías heterónomas, y formula al hilo de su análisis algunas claves de su desarrollo futuro. El monográfico se cierra con un [estudio de derecho comparado italiano realizado por el profesor Chiaromonte](#) sobre las migraciones climáticas, categoría inexistente en España e incluso en el ámbito internacional, pero que está mucho más evolucionada en el ordenamiento jurídico italiano, como el autor, gran experto en la materia, evidencia en su trabajo. Esperamos que disfruten de la lectura.

**Cómo citar:** Miñarro Yanini, M. (2022). El futuro será verde o no será: las herramientas para una transición social ecológica justa. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 5-14.



# El empleo verde en un mundo económico insostenible

**Juan Miguel Díaz Rodríguez**

*Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Miembro de la Cátedra Cajasieta de Economía Social y Cooperativa.  
Universidad de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife, España)  
[juanmiguel Diaz@ull.es](mailto:juanmiguel Diaz@ull.es) | <https://orcid.org/0000-0001-8271-2471>*

## Extracto

En los últimos años ha eclosionado el «empleo verde» como noción. La Agenda 2030 aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 2015, partiendo de que la vida económica actual no es sostenible, tanto por los daños medioambientales que genera como por sus efectos perniciosos en el terreno social, fijó unos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que han servido para impulsar el que, ya antes, venía conociéndose como «empleo verde». Se pretende, así, que la humanidad avance con mayor decisión hacia una economía verde en la que, como premisa, el trabajo es decente (no tiene sentido preocuparse por lo verde si, antes, no está garantizada la dignidad laboral) y es utilizado en actividades ecológicamente respetuosas y/o desarrolladas para la producción de bienes y servicios necesarios para revertir el cambio climático, en un contexto de transición energética. En España, se ha aprobado la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, que, aunque ciertamente programática, prevé diversas medidas destinadas a reverdecer el empleo. Ahora bien, la fuerte inercia capitalista invita al escepticismo, sin cuestionar la necesidad de implementar cambios progresivos. Vivimos en un mundo de consumo y trabajo frenético, con lo que habrá que preguntarse si se están combatiendo las causas de efectos nocivos para el medioambiente, o solo paliando estos sin alterar dichas causas. En cualquier caso, curiosamente el «empleo verde», como versión laboral de los ODS, es el que se ha venido dando desde hace bastantes años en la economía social, con las cooperativas a la cabeza, un ámbito en el que priman las personas sobre el capital, por imperativo legal. Habrá que ver hasta dónde se está dispuesto a cambiar en un mundo cuyo sistema se basa en la idea contraria: prima el capital sobre las personas. Todo sin olvidar que las grandes empresas multinacionales, grandes partícipes de la degradación medioambiental, parece que están interesadas en revertir la situación, pero, quizás, no tanto de forma sincera, sino para minimizar el riesgo reputacional o, incluso, obtener ventajas para su imagen. No es lo mismo ser verde, que parecerlo.

**Palabras clave:** empleo verde; Objetivos de Desarrollo Sostenible; economía social; cooperativas; capitalismo; decrecimiento; multinacionales.

Recibido: 22-05-2022 / Aceptado: 31-05-2022

**Cómo citar:** Díaz Rodríguez, J. M. (2022). El empleo verde en un mundo económico insostenible. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 15-46.



# Green jobs in an unsustainable economic world

Juan Miguel Díaz Rodríguez

## Abstract

In recent years, the concept of "green jobs" has emerged as a concept. The 2030 Agenda approved by the UN in 2015, based on the premise that current economic life is not sustainable, both because of the environmental damage it generates and its pernicious effects in the social sphere, set Sustainable Development Goals (SDGs) that have served to promote what had previously been known as "green jobs". The aim is for humanity to move more decisively towards a green economy in which, as a premise, work is decent (there is no point in worrying about green if labor dignity is not guaranteed beforehand) and is used in ecologically respectful activities and/or developed for the production of goods and services necessary to reverse climate change, in a context of energy transition. In Spain, Law 7/2021, on climate change and energy transition, has been approved which, although largely programmatic, provides for various measures aimed at greening employment. However, the strong capitalist inertia invites skepticism, without questioning the need to implement progressive changes. We live in a world of frenetic consumption and work, which begs the question of whether we are combating the causes of harmful effects on the environment, or only palliating them without altering the causes. In any case, curiously enough, "green employment", as a labor version of the SDGs, is what has been occurring in the social economy, with cooperatives at the forefront, an area in which people take precedence over capital, by legal imperative. We must ask ourselves how far we are willing to change in a world whose system is based on the opposite idea: capital takes precedence over people. All this without forgetting that large multinational companies, major participants in environmental degradation, seem to be interested in reversing the situation, but perhaps not so much in a sincere way as to minimize the reputational risk or even to obtain advantages for their image. Being green is not the same as looking green.

**Keywords:** green jobs; Sustainable Development Goals; social economy; cooperatives; capitalism; degrowth; multinationals.

**Citation:** Díaz Rodríguez, J. M. (2022). Green jobs in an unsustainable economic world. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 15-46.



## Sumario

1. Introducción. La inercia del mundo económico actual o el reinicio imposible
  2. ODS y empleo verde
  3. El fomento del empleo verde en España. La Ley 7/2021
  4. La economía social, amiga del empleo verde
  5. Las cooperativas como entorno favorable para el empleo verde
    - 5.1. Antigüedad del empleo verde en los principios cooperativos
    - 5.2. Las cooperativas rurales en escena
  6. Los sindicatos y el empleo verde
  7. Responsabilidades
  8. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

## 1. Introducción. La inercia del mundo económico actual o el reinicio imposible

¿Qué empleo verde va a existir en un mundo donde todo está sujeto al crecimiento económico? Aunque no sea muy ortodoxo abrir estas páginas con una pregunta directa así formulada, la misma mención de los términos «empleo verde» puede generar perplejidad, a poco que se tenga capacidad para alejarse del mundanal ruido y observar lo que ocurre a nuestro alrededor.

Desde que, a comienzos del siglo XIX, se generalizara el intercambio de trabajo por salario como forma de asegurar el sustento alimentario, el capitalismo ha insertado hasta los tuétanos de la sociedad una forma de producir basada en el crecimiento económico, pero no cualquier crecimiento económico, sino uno que debe siempre aumentar, de forma imparable, buscándose la obtención de un lucro cada vez mayor. Esto, ya se sabe, trajo consigo el inicial desencuentro social entre burgueses y proletarios, que fue agravándose hasta que se alcanzaron niveles máximos de tensión social, pero vino acompañado también de otra nueva compañera inseparable hasta hoy de nuestras vidas: la contaminación.

Desde los inicios del siglo XIX, el crecimiento económico es sinónimo de prosperidad en términos panorámicos, generándose graves crisis cuando la economía no crece, una economía cuyo funcionamiento es extraordinariamente complejo, pero que está alimentada por, en esencia, personas que trabajan, porque existen personas que consumen. Así, no solo se ha generalizado el intercambio de trabajo por salario como garantía del sustento, sino también el consumo. Hoy en día, todo, absolutamente todo, incluso lo que es indispensable para vivir (menos el aire que respiramos, otra cosa es su pureza), se tiene que comprar, con el dinero que se ha recibido por trabajar para producir todo lo que debe ser comprado, conformándose un círculo vicioso perfecto del que forman parte los beneficios para los titulares de los medios de producción. Al margen de la inmortal crítica filosófica que merezca una existencia en la que nadie parece poder sustraerse de la tiranía del consumo, que casi está reñido con la propiedad cuando lo que se produce es «el hecho mecánico del uso y el consumo» en un mundo de «emulación pecuniaria» (Veblen, 2002, p. 29), este es el mundo que hemos ido construyendo y en el que vivimos en la actualidad, y semejantes cotas de producción y consumo provocan, centrando la atención en lo que ahora interesa, una constantemente creciente contaminación paralela al crecimiento económico no equilibrado, por mucho que, en el ámbito europeo, por ejemplo, el Tratado de la Unión Europea, en su artículo 3.3, recoja como uno de los objetivos o «valores-meta» (Mangas Martín y Liñán Noguerras, 2020, p. 52) de la Unión el del «crecimiento económico equilibrado» (el papel lo aguanta todo). Algunos ya proponen la necesidad de un decrecimiento económico

(Taibo, 2021), realizando una convincente crítica filosófica al binomio «consumo y trabajo», un decrecimiento del que hablan cada vez más filósofos, sociólogos y economistas (entre estos últimos, Martínez Ramos, 2021, p. 244: «El decrecimiento aparece a principios del siglo XXI como un proyecto de contracción social voluntaria y equitativa de la producción y el consumo, con una vocación de sostenibilidad social y ecológica»).

El decrecimiento económico se va erigiendo como opción, pero la pregunta es: ¿quién reinicia el sistema? (reiniciar o, si se quiere, «resetear», palabra más gráfica, habitual en el argot informático, aunque no incluida en el diccionario de la Real Academia Española). No parece que la humanidad sea capaz de ello, o que esté interesada en ello de forma real, convincente y coherente, más allá de algunas buenas prácticas que tranquilizan las conciencias y de métodos verdaderamente alternativos de vida que implementan algunas minorías «extrañas». Existe un ejemplo reciente acerca de las inercias imbatibles conforme a las que hoy se vive: por la pandemia del coronavirus se adoptaron en muchos países diversas medidas restrictivas, con el confinamiento domiciliario a la cabeza, tal que en pocas semanas mejoraron de forma espectacular (al margen de que dichas medidas fueran o no las ideales para «combatir» contra un virus) los índices de contaminación. Algunos se apresuraron a vacunar que «el mundo ya no volvería a ser como antes», pero todos se equivocaron: superado el susto, el mundo ha vuelto a ser como antes, o peor. Entre otros fenómenos, la movilidad pospandemia se ha disparado, por las ansias de viajar. Así pues, siendo así la vida actual, es «obligatorio» que la emergente noción de «empleo verde» cause, en efecto, perplejidad.

Era conveniente situar estas reflexiones en el inicio de este estudio. Es obvio que, en términos generales, nadie puede sustraerse de una forma de vivir que exige comprarlo todo y, por tanto, «participar» en el sistema, incluidas las personas que tienen sensibilidad hacia la ecología y que apuestan por un consumo responsable. Pero precisamente es necesario reparar en esto: el poder del consumidor, que puede servir para amortiguar, al menos algo, los efectos del crecimiento desbocado, aunque no vaya a cambiar la esencia del sistema. Existe una inercia muy poderosa que nos arrasa a todos, pero el consumidor (cada uno de los millones de consumidores que mueven el mundo) tiene un poder decisivo, al menos en las facetas de la economía en las que esté dispuesto a incidir. Quizás sea francamente ilusorio pensar en, por ejemplo, una disminución del número de viajes en avión que se realizan a diario en el planeta (un disparate para quienes alentaron a la población a coger aviones como forma de activar la economía, como hizo el presidente Bush tras los atentados de 2001) y sea ese un terreno en el que los daños al medioambiente podrán reducirse si los avances tecnológicos permiten volar con otros combustibles y/o energías, pero en otros sectores productivos hay un gran margen de mejora si los consumidores se apartan del «usar y tirar» y/o si compran con una moderación algo mayor, frenando así las ansias de constante crecimiento que tienen (necesitan) las multinacionales, paliando los desastrosos efectos de sus actividades. Los consumidores tienen en su mano no la reversión del sistema, que es imparable, pero sí la reorientación de algunas cosas, siempre y cuando se sustraigan de las pautas conductuales que muy bien «fabrican» las multinacionales, para asegurar el negocio, unas multinacionales que exigen también una breve reflexión, para situar en contexto las posibilidades del empleo verde.

En este siglo XXI cuyo primer cuarto está en vías de ser liquidado, las empresas multinacionales se han consolidado todavía más, de la mano de los increíbles avances tecnológicos que han permitido unas comunicaciones de calidad inmejorable a escala global. No solo existe internet, sino que a ella están conectados ya no grandes equipos informáticos de mesa u ordenadores portátiles, que también, sino multitud de dispositivos portátiles de fácil manejo, incluyendo esto sofisticados mecanismos instalados en elementos materiales tal que se han automatizado facetas de procesos productivos que hace no mucho necesitaban del control humano. En fin, la tecnología (ya no vale la pena decir «nueva», porque la que hoy es nueva mañana está anticuada) ha posibilitado una conectividad permanente de operadores económicos y la irrupción de prácticas que maximizan los beneficios empresariales en todos los frentes (con la inevitable repercusión negativa sobre las personas que trabajan). Se pondrá enseguida un ejemplo demoledor, sobre controles informáticos de *stock*, en el terreno de las cadenas mundiales de suministro, pero repárese en que una multinacional es hoy, más que nunca, una empresa que apuesta por mantener los márgenes de beneficios a costa de los salarios bajos. En palabras de Teitelbaum (2010, p. 44), refiriéndose a los «rasgos específicos del capitalismo de comienzos del siglo XXI»:

Con la incorporación de las nuevas tecnologías la productividad aumentó enormemente, es decir, que con el mismo trabajo humano la producción pasó a ser mucho mayor. Se abrieron entonces dos posibilidades: o se incitaba el consumo de masas de los bienes tradicionales y de los nuevos bienes a escala planetaria con una política salarial expansiva, una política social al estilo del estado de bienestar, se reducía la jornada de trabajo en función del aumento de la productividad para tender a una situación de pleno empleo, y se reconocían precios internacionales equitativos a las materias primas y productos de los países pobres; o se tendía a mantener y aumentar los márgenes de beneficio manteniendo bajos los salarios, el nivel de ocupación y los precios de los productos de los países del tercer mundo. La primera opción hubiera sido factible en un sistema de economías nacionales, en las que la producción y el consumo se realizan fundamentalmente dentro del territorio y, entonces, es posible el pacto social de hecho entre los capitalistas y los asalariados en tanto consumidores. Pero, en el nuevo sistema «mundializado», la producción se destina a un mercado mundial de «clientes solventes» y ya no interesa el poder adquisitivo de la población del lugar de producción.

Estas multinacionales, así pues, no solo han introducido nuevos mecanismos (el ejemplo anunciado) que reducen gastos, así como riesgos económicos (y aumentan el estrés de las personas que trabajan y su precariedad), sino que han perfeccionado métodos como el de la «obsolescencia programada», que es más antigua de lo que se piensa. Como señala Taibo (2021, p. 49):

El de la obsolescencia no es en modo alguno un fenómeno nuevo. Bastará con que invoque al respecto el ejemplo clásico que proporciona una bombilla que, concebida por Adolphe Chaillet y fabricada por la Shelby Electric Company allá por 1895, sigue

funcionando en nuestros días. Las grandes empresas del sector eléctrico se pusieron de acuerdo para que semejante dislate económico, que apenas rendía beneficios, tocara a su fin, y se inclinaron por producir, claro, bombillas que dejan de funcionar al poco tiempo. No solo eso: impidieron la llegada, a los mercados occidentales, de las bombillas Narva, producidas por la República Democrática Alemana y manifiestamente más duraderas que las fabricadas por los gigantes del mundo capitalista.

En el mismo mundo en que hoy se preconiza el empleo verde, arraigan cada vez más empresas multinacionales que, sacando rédito económico de las desigualdades macroeconómicas entre países, llevan a cabo sin pudor enormes operaciones de deslocalización internacional con las que se sirven del trabajo de personas que, en otros países, prestan servicios en condiciones igualmente deplorables en comparación con el mundo «avanzado», tanto por dichos desequilibrios económicos como por los propios bajos niveles culturales y sociales existentes en el mundo «menos avanzado». La deslocalización internacional viene propiciada por los mayores lucros que con ella pueden obtener las empresas que lideran cadenas mundiales de suministro y/o grupos internacionales de empresas y, en ese sentido, la desigualdad económica entre naciones es conveniente (para esas empresas). Es más, como gran ejemplo de maximización de beneficios a costa del «malestar laboral», las empresas matrices o líderes de dichas cadenas o grupos operan con sus proveedores y fabricantes mediante sistemas de control informático de *stock*, de forma que, para evitar los costes por producciones excesivas y, además, reducir los de almacenamiento, dichos sistemas avisan al proveedor, al instante, sobre la necesidad de producir determinado volumen de unidades que deben ser servidas con inmediatez, exponiéndose así el proveedor a una alternancia entre actividad e inactividad que es incompatible con la continuidad de los empleos y, en todo caso, exponiéndose las personas que trabajan a un estrés muy alto cuando se reciben pedidos.

Y lo que ahora interesa destacar respecto del tema aquí tratado: estas maniobras del capital elevan de forma ostensible los riesgos medioambientales (en algunos sectores, diversas actividades potencialmente peligrosas son llevadas a cabo en otros países donde la seguridad está menos garantizada), así como conllevan una brutal logística de transporte. En este sentido, bien podrá pensarse que, mientras las empresas multinacionales campan a sus anchas por el planeta, el empleo verde permite limpiezas de conciencia en el primer mundo, o que fragüen ideas felices que, en realidad, se tornarían en tristes si se observa de forma panorámica cómo se produce en distintos lugares de forma real, más allá de maniobras propagandísticas.

Las empresas multinacionales han venido suscribiendo con los sindicatos, desde hace varios años, importantes acuerdos marco globales (cuestión analizada en este monográfico por Manuel Correa Carrasco). Sobre el papel (y en la práctica, pudiendo dar cuenta de ello diversos líderes sindicales españoles que han visitado fábricas de proveedores, por ejemplo<sup>1</sup>),

<sup>1</sup> Entre otros ejemplos: <https://industria.ccoo.es/4944343e17f2686eae7e6c267a052036000060.pdf>  
Algo más reciente: <https://industria.ccoo.es/2a1a1a3ed559760e8ab1a90f48c53a35000060.pdf>

estos acuerdos constituyen un avance que no puede desconocerse. Ahora bien, habrá que ver hasta qué punto se están implementando de forma efectiva y como sería deseable en países lejanos donde, incluso realizándose controles, la coyuntura económica y social es la que es y no se pueden erradicar, sin más, formas de operar que están incrustadas en la médula espinal de la sociedad en cuestión. Además, como contrapunto, no se olvide que la firma de estos acuerdos marco proporciona altos beneficios para la imagen empresarial, tal que el «riesgo reputacional» es gestionado con astucia (sin restar importancia al avance que puedan representar) para alcanzar, incluso, una «ventaja reputacional». Sí, esta es una verdad incómoda, pero así funciona el mundo, valga la socorrida expresión, y desde estas páginas se pretende poner sobre la mesa la realidad y lo que desde el derecho e instrumentos conexos se puede hacer para revertirla o, más bien, reconducirla en parte.

Así las cosas, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con sus ODS, está visibilizando el problema y concienciando a la gente, con sus dirigentes a la cabeza. En efecto, en el sector público se están acometiendo cambios y se están gestando planes «verdes» en diferentes frentes, entre ellos el de digitalización de la justicia (Ruiz y Barjola, 2022). Claro que, en el sector privado, las cosas cambian y, salvo en la parcela de la economía social, la competencia feroz entre empresas (de base capitalista tradicional) que, además, pretenden crecer de forma permanente, conforme a la lógica capitalista, no deja mucho margen para las experiencias de moderación. En la economía social, como se comentará a continuación, con las cooperativas a la cabeza, se opera conforme a otras variables, en teoría. Lo más trascendental de los ODS no son tanto dichos objetivos en sí, como la premisa de la que parten: la vida actual, en términos económicos antes que medioambientales, no es sostenible, con lo que debe apostarse por cambios graduales en diversos frentes: menos industria nociva, más naturaleza, menos trabajos industrialmente tóxicos, más producción verde, todo con la impostergable reordenación energética. Desde luego, no es de extrañar que, a pesar del sombrío panorama antes descrito, se haya acuñado la expresión «empleo verde» como aglutinante de los cambios que serían ideales en materia laboral. En realidad, el reverdecimiento del empleo debería alcanzarse no como consecuencia de los cambios que se produjeran en la vida económica, sino que la propia alteración de la esencia de esta implica reconsiderar el valor del trabajo, ya que las aspiraciones frenéticas de lucro y crecimiento exigen contener los anhelos laborales de mejora. Dicho de forma algo jocosa, cierta indecencia laboral es maximizadora de los beneficios empresariales.

Lo verde está de moda y todo el mundo quiere ser «verde», las empresas incluso para mejorar su imagen y consolidar su posición. Es más, avisa Miñarro Yanini (2021b), existe el riesgo de que los empleos verdes «se conviertan en una pura etiqueta estética, pero con un fondo muy poco exigente desde el punto de vista medioambiental» (p. 50). Sin embargo, debe introducirse también cierto grado de relativismo en todo esto, porque lo que aparenta ser altamente favorable para el medioambiente resulta que no lo es tanto: los coches eléctricos no emiten particulares contaminantes, pero la fabricación de sus baterías es muy contaminante, así como generan residuos cuya gestión ecológica es compleja. O, en otro orden de cosas, se digitaliza todo y se evita imprimir en papel, pero el mantenimiento de



nubes informáticas no es precisamente cuidadoso con el medioambiente. Aun así, a pesar de estas dudas y del escenario empresarial internacional que, como se ha señalado en esta introducción, condiciona las expectativas de cambio, es indudable que la ciudadanía en general desea respirar un aire más puro y que los trabajadores en particular, no solo por ética social, sino haciendo valer sus derechos, van implicándose cada vez más en lo verde, porque sus trabajos contaminantes perjudican sus vidas como ciudadanos. Los sindicatos, por tanto, tienen bastante que decir al respecto (se verá en la recta final de este estudio).

En cualquier caso, se está creando una «ola verde» que ya está teniendo efectos evidentes en el mercado laboral. En prácticamente todas las ramas de actividad están naciendo nuevas tendencias junto a los correspondientes empleos nuevos, o antiguos reconvertidos. En la construcción está teniendo éxito la bioconstrucción, mientras que el ecodiseño de productos es casi obligatorio si se quiere aparentar que se es sostenible. El turismo rural no ha dejado de aumentar y, desde luego, mención aparte merecen las energías renovables, que empiezan a generalizarse, si bien con problemas medioambientales relacionados con su impacto visual o, incluso, con el peligro que representan a veces para la flora y fauna, pero existiendo una verdadera eclosión de «artillería tecnológica» en la que, también, los avances se suceden y requieren mano de obra cualificada. Los medios de comunicación ya se hacen eco de esto con frecuencia<sup>2</sup> y, en suma, la empleabilidad va teniendo un color verde cada vez más intenso.

Incluso el capitalismo quiere ser verde y es habitual que, en altos foros económicos y políticos, se hable con alegría del «capitalismo verde». Y podría ser creíble, si no fuera porque, por ejemplo, una insigne pensadora nos advierte de que el capitalismo, lejos de reconsiderar sus premisas, se reinventa de forma sofisticada para rearmarse, tal que, en estos mismos tiempos de supuesta necesidad de reorientar el ritmo económico mundial, se ha iniciado «la era del capitalismo de la vigilancia», que es el título de su libro y donde explica, en la introducción (Zuboff, 2020, p. 21):

El capitalismo de la vigilancia reclama unilateralmente para sí la experiencia humana, entendiéndola como una materia prima gratuita que pueda traducir en datos de comportamiento. Aunque algunos de dichos datos se utilizan para mejorar productos o servicios, el resto es considerado como un excedente conductual privativo (propiedad) de las propias empresas capitalistas de la vigilancia y se usa como insumo de procesos avanzados de producción conocidos como inteligencia de máquinas, con los que se fabrican productos predictivos que prevén lo que cualquiera de ustedes hará ahora, en breve y más adelante. Por último, estos productos predictivos son comprados y vendidos en un nuevo tipo de mercado de predicciones de comportamientos que yo denomino mercados de futuros conductuales. Los capitalistas de la vigilancia se han enriquecido inmensamente con esas operaciones comerciales, pues son muchas las empresas ansiosas por apostar sobre nuestro comportamiento futuro.

---

<sup>2</sup> Entre otros muchos ejemplos, Pastor (2022).

Probablemente sea cierto que «el hombre es un animal social, engendrado para el bien común» (Séneca, 1988, p. 21), en un sentido antropológico conductual, pero cosa distinta son las estructuras políticas y económicas establecidas, y las escalas axiológicas de cada persona, que pueden traicionar esa predisposición ontológica hacia el bien común.

## 2. ODS y empleo verde

Existe un consenso generalizado sobre la necesidad de cuidar el planeta. De entrada, apuntan a ello convicciones éticas, toda vez que puede tenerse un amor por la naturaleza y, entonces, esta será objeto de atenciones por quien la ama y/o de preocupaciones cuando sea dañada. De forma adicional, si se prefiere una óptica centrada en el puro beneficio personal, la calidad de vida va asociada al cuidado del medioambiente y la «buena salud» de este repercute, indudablemente, en la salud de la persona, tanto física como psíquica. En todo caso, pudiendo existir planteamientos adicionales a los dos señalados, acudiendo a las referencias jurídicas que son las que aquí interesan, es inevitable recordar que, en España, el artículo 45 de la Constitución española de 1978 (CE) proclama «el derecho al medioambiente». Si bien, como se sabe, tal derecho es, en realidad, un «principio rector de la política social y económica» que, conforme a lo dispuesto en el artículo 53.3 de la CE, solo podrá ser alegado ante la jurisdicción ordinaria en los términos en que sea regulado en las leyes desarrolladoras de dicho artículo 45, la relectura actual de tal norma llama la atención por la claridad de las ideas que fueron plasmadas: se tiene «el derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona» (interesa, entonces, no solo el medioambiente en sí mismo, que también, sino la incidencia que está llamado a tener en el desarrollo de la persona), así como «el deber de conservarlo» (art. 45.1), lo cual va íntimamente vinculado a una «utilización racional de todos los recursos naturales» en aras de la calidad de vida y para la propia defensa del medioambiente (art. 45.2, en el que subyace el afán depredador que pueden tener las sociedades contemporáneas, cuyo estatus de comodidades conlleva una exigente utilización de recursos naturales, que puede ser asfixiante de estos si no se toman medidas), y, por último, anticipa el comentado precepto constitucional la necesidad de prever, para quienes actúen en contra de lo anterior, tanto sanciones administrativas como, incluso, penales, junto a la obligación de reparar el daño que se produjera (art. 45.3). Se observa, por tanto, un esquema integrado por dos apartados iniciales básicos en los que se desdobra un derecho al medioambiente que, en palabras de Pérez Luño (1996), enlaza con ese «rasgo de sensibilidad y apertura al signo de los tiempos que supone el que se mencione en el preámbulo de la Constitución la voluntad de asegurar a todos una digna calidad de vida» (p. 238); una declaración que, subraya el insigne filósofo, tiene en el artículo 45 un desarrollo específico. Dicho esquema contiene algo esencial como es, desde luego, la concienciación ciudadana, pero, también, la previsión de un férreo régimen sancionador y reparador para aquellos en quienes no cala el mensaje. Como se sabe, siempre existe un ámbito de la sociedad en el que solo la «amenaza» de sanciones es disuasoria de incumplimientos normativos (esto exige un comentario, al final de estas páginas).

Partiendo del aludido consenso generalizado en torno a la necesidad de cuidar el planeta, que en España engarza con el citado artículo 45 de la CE, en los últimos años se ha ido incrementando la alarma por el conocido como «cambio climático». Es cierto que, en este caso, no existe la misma homogeneidad mayoritaria de opiniones y, al contrario, desde algunos foros se elevan algunas voces que ponen en entredicho la veracidad de tal cambio, pero, sin entrar ahora en disquisiciones científicas acerca de ello, es indudable que la humanidad ha alcanzado unos niveles de industrialización y de crecimiento económico que, tanto si se está de acuerdo como si no en cuanto al cambio climático, han implicado una destrucción cada vez mayor de recursos naturales y, por tanto, daños para el medioambiente que no hacen sino crecer, existiendo un riesgo de colapso que ya engendra preocupaciones filosóficas (Gallardo Blanco, 2022). La mirada, entonces, debe ser dirigida hacia las causas de tales perniciosos efectos y, en efecto, se observa que la vida económica imperante en las últimas décadas es insostenible, por los perjuicios sociales que conlleva y porque es la principal artífice de los daños medioambientales. Sobre esto existe, igualmente, consenso y, además, mundial, tanto que este planteamiento ha sido el generador de la Agenda 2030 en la ONU (aprobada mediante Resolución adoptada en Asamblea General el 25 de septiembre de 2015<sup>3</sup>), que, como es de todos conocido, trazó unos ODS<sup>4</sup>.

Al margen de discrepancias científicas que puedan existir, los ODS ya están teniendo una enorme proyección a nivel mundial. La pujanza internacional de la ONU es incuestionable y la fijación de estos ODS ha servido para reorientar (para intentar reorientar) la brújula conforme a la que ha venido avanzando la humanidad en las últimas décadas. Centrando la atención, por tanto, en los ODS tal cual han sido formulados (dejando para otros foros las discusiones acerca de las premisas de las que parten y/o los propios objetivos definidos y/o las vías para alcanzarlos), uno de los factores clave en ellos es el del trabajo.

En realidad, la resolución de la ONU está inspirada en el convencimiento de que es la forma de producir la que debe ser replanteada, apartando la actividad económica de algunos parámetros radicales por los que se ha venido rigiendo, pero hablar de forma de producir es hablar del trabajo, evidentemente, siendo este un componente estelar de aquella. La propuesta de cambio lanzada por la ONU no es en sí misma laboral, sino que, con dimensiones globales, se pretende modificar las pautas de comportamiento económico, pero teniendo a la vista los beneficios sociales (entre ellos los laborales) y medioambientales que serían efecto de tales modificaciones. En fin, la forma de trabajar es el mejor termómetro que mide la «temperatura» de los procesos productivos y la priorización de unos u otros objetivos. En los ODS están presentes diversas preocupaciones laborales: trabajo decente, trabajo inclusivo, igualdad laboral... Y, releyendo los textos internacionales de referencia, se advierte la siguiente conexión: producir como hasta ahora, continuar desarrollando

<sup>3</sup> [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)

<sup>4</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

actividades económicas al mismo ritmo, estando todo centrado en la competencia feroz en un sistema capitalista que la propicia, no solo daña el medioambiente, sino que altera el equilibrio social (como aspiración) y trae consigo (más en unos lugares que en otros, en función de las distintas circunstancias macroeconómicas a las que responden unos u otros países) un panorama laboral nada alentador. Desde la referida perspectiva de cambio social ¿estructural? global, se quiere mejorar el mundo y, dentro de él, aspectos de algo a lo que las personas dedican la mayor parte de su vida: el trabajo.

Acaba de utilizarse la palabra «estructural» rodeada de interrogantes, que son los mismos de la siguiente pregunta: ¿qué cambio social estructural global es posible, bajo las coordenadas de un sistema capitalista ingobernable, por mundializado? ¿No se estará, más bien, intentando paliar los efectos de unas causas que son inamovibles? Divar Garteiz-Aurrecoa (2011, p. 49) lo explica muy bien:

Lo más inteligente para impedir un daño es evitar su causa. La causa del mal capitalista está en la paulatina absorción productiva en pocas manos, que controlan los hilos del sistema como el artista del movimiento las marionetas. La causa de la causa, por tanto, es la falta de participación de muchos, de la inmensa mayoría, en los medios de producción.

En este contexto, se ha ido forjando la noción de «empleo verde». En realidad, los ODS no mencionan en ningún momento el empleo verde, pero ambas figuras confluyen no solo bajo el mismo techo organizacional internacional (los ODS de forma general en la ONU, el empleo verde de forma particular en la Organización Internacional del Trabajo –OIT–), sino también en el terreno semántico, compartiendo un tronco conceptual desde el que se plantean de forma panorámica los ODS y, centrado en lo laboral, el empleo verde. Sin entrar ahora en un análisis exhaustivo, diversos ODS guardan una relación manifiesta con el empleo verde (los ODS núms. 1, 3, 7, 10, 11, 12 y 13). Adviértase que, aunque parezca un enredo terminológico, el «empleo verde» no es lo mismo que el «empleo sostenible», siendo este concepto más amplio que aquel (Miñarro Yanini, 2021b, p. 50). Tomando, en efecto, la premisa de que el mundo actual es inviable, ya que los ritmos de actividad económica suponen un desastre para el medioambiente y para diversas facetas de la que es considerada como sociedad ideal en el siglo XXI, habiendo sido ello compendiado por la ONU en sus ODS, en paralelo se ha ido fraguando la noción de empleo verde: atendiendo a lo ecológico (tanto en el plano extralaboral como, incluso, intralaboral, si se considera también el «medioambiente laboral» en términos de salud laboral), se abre camino la necesidad de que de los empleos pueda predicarse su «color verde» en una sociedad preocupada por la ecología en todos sus ámbitos, el laboral incluido. Y de la misma forma que los ODS se erigen como referencia de cambio transversal (atendiendo a lo medioambiental, pero también a otras asignaturas sociales pendientes), en el empleo verde se toma el punto de partida del trabajo decente, como premisa insoslayable. Evidentemente, no tiene sentido preocuparse por lo verde si, de entrada, el trabajo no es decente. Es más, en realidad,

si un trabajo no es decente, probablemente sea debido a que la actividad económica en la que se enmarca se rige por postulados «enemigos» de lo verde, es decir, por objetivos capitalistas puros en los que poco importan las consecuencias nocivas para el clima y los ecosistemas. En otras palabras, una industria que se nutre de trabajo no decente tendrá nula implicación ecológica: quien no se preocupa por las personas y por su trabajo menos lo hará por el medioambiente. En definitiva, que exista trabajo no decente será sintomático de que no habrá, tampoco, empleo verde. Es por esto por lo que la OIT (2013, p. 6) había definido el empleo verde de la siguiente forma, antes de la irrupción de los ODS:

Los empleos verdes son empleos decentes que contribuyen a preservar y restaurar el medioambiente ya sea en los sectores tradicionales como la manufactura o la construcción o en nuevos sectores emergentes como las energías renovables y la eficiencia energética.

En España, el empleo verde está teniendo numerosas proyecciones, tanto legislativas y administrativas como en el ámbito sindical. El 21 de mayo de 2021 se publicó la Ley número 7 de ese año<sup>5</sup>, que marca el camino a seguir por lo que respecta a lo estrictamente medioambiental, sin perjuicio de otros cambios de gran envergadura que se deberán ir dando en otros órdenes. Se trata de una ley que nace bajo el influjo de los ODS, como se reitera en su preámbulo, que recuerda cuándo arrancó gubernamentalmente todo en España:

El Consejo de Ministros del 29 de junio de 2018 aprobó el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 donde se definen las políticas palanca que servirán para acelerar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Desde entonces, se ha ido actuando en diferentes frentes, entre ellos el legislativo, aparte de otros como, se destaca en el mismo preámbulo, el de cooperación española, para asegurar que su acción «es coherente con los objetivos de lucha contra el cambio climático e integra la agenda del clima y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incorporando estos principios en su marco normativo y de planificación». En fin, esta ley de 2021 incorpora diversas menciones laborales, como será a continuación analizado. Es cierto que esta ley no se caracteriza por la contundencia que, en coherencia con los postulados de emergencia climática en ella ínsitos, sería deseable, pudiendo afirmarse que, «pese a presentarse como uno de los hitos jurídico-sociales de mayor trascendencia del siglo XXI, carece de la ambición y coherencia que serían exigibles» (Miñarro Yanini, 2021a, p. 9), pero no deja de ser un texto normativo que, aun de carácter altamente programático, ha abierto una senda en la que, probablemente, se irá avanzando con normas posteriores.

<sup>5</sup> Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021). <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/05/20/7/con>

### 3. El fomento del empleo verde en España. La Ley 7/2021

En el contexto internacional que acaba de ser descrito (existiendo en Europa la Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2015, sobre la «Iniciativa de Empleo Verde: aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde»<sup>6</sup>), en España se debe ir potenciando el empleo verde. Los impulsos necesarios pueden darse mediante diversos mecanismos, estando llamada a desempeñar la negociación colectiva también aquí un papel decisivo, pero correspondiendo al Estado ejercer la potestad legislativa para un mayor arraigo del empleo verde en España. Como acaba de comentarse, el año pasado fue aprobada la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Según puede intuirse desde la sola lectura del título de la ley, se trata de un cuerpo normativo que no es, en esencia, laboral, sino que tiene vocación de marco general para la adopción de cuantas medidas sean necesarias de cara a, podría decirse así, un incremento de lo verde en España. Sin embargo, lo laboral está ya presente en su mismo artículo 1, que establece:

Esta ley tiene por objeto asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, firmado por España el 22 de abril de 2016 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 2 de febrero de 2017; facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades.

Como viene sucediendo desde el siglo XIX, la materia laboral está siempre situada, para bien o para mal, en el epicentro de la sociedad y las leyes por la que esta se rige no son ajenas a ello. Eso sí, nótese cómo la mención que hace el transcrito artículo 1 al empleo decente no es sino un recordatorio de este como premisa, en los términos señalados en el anterior epígrafe 1: la transición energética y, con esta, la nueva «economía verde» no deben descuidar la necesidad de que, en los empleos que se generen, estén garantizados los estándares de dignidad laboral que han sido concentrados en la noción de «trabajo decente».

Por tanto, la «economía verde» (que no es lo mismo que «economía social», por ejemplo, u otras «economías» como la circular, en estos tiempos en que emergen o retornan con fuerza expresiones emblemáticas con pretensiones alternativas, como explican Monzón Campos y Chaves Ávila, 2020, pp. 37 y ss.) supondrá, de forma creciente, el desarrollo de procesos productivos de bienes y servicios en los que, remarca la ley, deberá reverdecer el empleo. También aquí se produce una integración de lo medioambiental, lo económico y lo social, tal que se plantea la economía verde como «aquella economía que resulta

<sup>6</sup> DOUE C núm. 265, de 11 de agosto de 2017. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=urisrv:OJ.C\\_.2017.265.01.0048.01.SPA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=urisrv:OJ.C_.2017.265.01.0048.01.SPA)

en un mejor bienestar humano y equidad social, reduciendo significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas» (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente<sup>7</sup>), con lo cual no podría hablarse de economía verde si los empleos por ella generados no son verdes y debe entenderse que aquella, en puridad, por definición, implica la creación de empleos verdes.

La Ley 7/2021 alude en algunos artículos al reverdecimiento del empleo que la transición energética traerá consigo, atendiendo a diversas facetas del binomio «ecología y empleo». El artículo 6 de esta ley (dedicado a la «digitalización para la descarbonización de la economía»), con un lenguaje que, por programático, más parece político que técnico jurídico (aparte de algunas incorrecciones gramaticales evidentes), establece lo siguiente:

El Gobierno adoptará acciones de impulso a la digitalización de la economía que contribuyan a lograr los objetivos de descarbonización, en el marco de la estrategia España Digital 2025. Entre las referidas acciones se incluirán: [...] d) Impulsar las competencias digitales de la fuerza laboral, entre otros para las personas trabajadoras de los sectores necesitados de medidas de acompañamiento de transición justa, cuyos puestos pueden ser reemplazados por tecnologías emergentes, de modo que se maximice el aprovechamiento de las oportunidades y se minimicen los efectos negativos.

En esencia, deben mejorarse las competencias digitales de las personas que trabajan y esto será impulsado por el Gobierno. Como contrapunto, no se olvide que la digitalización evita, o reduce, diversas actividades para las que se necesita energía (desplazamientos de personas, utilización de papel y demás), pero va acompañada de elementos cuya fabricación, primero, y, antes o después, deterioro suponen un problema para el medioambiente, ya que para este es nociva la fabricación de equipos informáticos, así como la «basura informática» representa un serio problema, existiendo en este terreno limitaciones para el reciclado y habituales dudas científicas. Nótese que, también en este sector, evoluciona al alza la demanda de trabajadores y trabajadoras con la debida formación técnica.

En lo relativo a la movilidad de personas y la contaminación generada por el transporte, el artículo 14 de la Ley 7/2021 traza diversas pautas generales, y destacan las conocidas medidas que deberán ser adoptadas por los municipios y territorios insulares de más de 50.000 habitantes (art. 14.3), que deben elaborar «planes de movilidad urbana sostenible» que, como no podía ser de otra manera, enlazan con lo laboral. Efectivamente, la ley señala diversas medidas que, «al menos», deberán ser recogidas en dichos planes, rezando la dispuesta en la letra «g» de la siguiente forma: «Medidas destinadas a fomentar el reparto de mercancías y la movilidad al trabajo sostenibles».

<sup>7</sup> <https://www.unep.org/es/regiones/americ-latina-y-el-caribe/iniciativas-regionales/promoviendo-la-eficiencia-de-recursos-1>

Por tanto, la Ley 7/2021 tiene una incidencia laboral por partida doble: desde una perspectiva verde directa, conecta con la empleabilidad en empleos instrumentalmente verdes como, por ejemplo, aquellos ocupados por trabajadores y trabajadoras para la fabricación, instalación y mantenimiento de productos que se utilizan en la generación de energías renovables, y, desde otro punto de vista, exige un replanteamiento en aspectos colaterales que están presentes en todos los trabajos (tanto los anteriores como cualesquiera otros), como pueden ser los desplazamientos para ir al trabajo y para regresar de él, o las competencias digitales.

Aunque (ya ha sido señalado y se añadirá algo más adelante) la negociación colectiva está llamada a ser (está siéndolo ya) un instrumento importante para el avance en esta materia, el legislador laboral deberá insertar cambios en el ordenamiento jurídico, prosiguiendo el camino emprendido por la Ley 7/2021 y, no se olvide, bajo el paraguas europeo. El artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con un claro espíritu universalizador, establece que: «Las exigencias de la protección del medioambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

Las modificaciones legislativas laborales que están por venir podrían, además, tener incidencia económica, como ha sucedido en otros campos desde un punto de vista de sociología del derecho del trabajo. Como ha sido apuntado, que la economía sea más verde traerá consigo, inevitablemente, que los empleos también sean más verdes, pero, en sentido inverso, es posible igualmente una influencia del derecho sobre la economía. La introducción de nuevos elementos verdes en las leyes laborales debería conducir de forma inexorable a una economía más verde, puesto que el trabajo es un elemento no derivado sino estructural de la misma.

La Administración pública, por su parte, ya está embarcada en acciones bien organizadas que no es que tengan repercusión laboral, sino que integran en su seno la potenciación del empleo verde como elemento consustancial. Así, por ejemplo, la Fundación Biodiversidad, hoy integrada en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, es especialista en la gestión de fondos públicos para el desarrollo de grandes proyectos según se anuncia en su página web<sup>8</sup> y cuenta con las siguientes líneas de actuación: biodiversidad terrestre, biodiversidad marina y litoral, cambio climático y calidad ambiental, economía y empleo verde y, por último, relaciones internacionales. La cuarta línea, sobre economía y empleo verde, se ha traducido en numerosas acciones de promoción de los empleos verdes, destacando el Programa Empleaverde, cofinanciado por el Fondo Social Europeo y que ha venido teniendo ediciones desde hace algunos años, estando cerrada en la actualidad la de 2021 y probablemente cercana la de 2022 en el momento en que se escriben estas líneas, en el marco de la programación que, hasta 2027, seguirá desarrollándose para impulsar los yacimientos de empleo verde. Por otra parte, mostrando esto también que el empleo

<sup>8</sup> <https://fundacion-biodiversidad.es/es>



verde del que tanto se habla en estos días no es tan reciente, desde 2011 viene funcionando la Red Emprenderverde, como canal de difusión y para recabar información sobre todos los aspectos empresariales y laborales a tener en cuenta. En fin, como última noticia (abril 2022) en el marco de esta fundación, destacan los 7.500 millones de euros para el fomento del empleo verde con actuaciones en materia de agricultura ecológica, renaturalización y restauración, gestión forestal sostenible, transición justa o ecológica y moda sostenible, entre otras, estando previsto con ello la capacitación de 7.000 personas desempleadas<sup>9</sup>.

En fin, sin ánimo de exhaustividad, no pueden olvidarse las cláusulas que, en la contratación en el sector público, no son solo sociales, sino también medioambientales, lo cual se ha venido potenciando para que los contratistas y con ellos sus trabajadores contribuyan, necesariamente, a mejorar la sociedad para la que ejecutan sus obras y demás actividades para las que son contratados. Como afirma Pozo Bouzas (2018), «los aspectos sociales pueden combinarse con los aspectos ecológicos en un enfoque integrado hacia la sostenibilidad de las contrataciones públicas», lo cual tiene evidentes connotaciones laborales.

## 4. La economía social, amiga del empleo verde

En los últimos años se está intentando que la economía social tenga mayor peso en la economía general española, una economía en la que, se supone, rige lo proclamado de forma espectacular en el artículo 128.1 de la CE: «Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general». En 2011 se aprobó la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social<sup>10</sup> (LES), y, desde entonces, se han ido sucediendo diversas novedades en materia de economía social, entre ellas una ornamental, vista la denominación que, en la actualidad, tiene el Ministerio de Trabajo y «Economía Social», lo cual no puede sino llamar muchísimo la atención. Sin embargo, si se analizan hoy en día las estadísticas empresariales y laborales, se observa que sigue siendo muy reducido el porcentaje de actividad económica que se adscribe a la economía social. Todo a pesar de que, ya se sabe, aunque la economía social no esté mencionada de forma expresa en la Constitución, esta dejó bien claro que debía tener mayor protagonismo y, así, se introdujeron diversos mandatos en el artículo 129.2 de la CE que, hoy en día, se incumplen de forma ostensible: existen distintas vías de promoción de las cooperativas y demás, pero insuficientes si después de tantos años no se ha alterado de forma sustancial el panorama. Como ha sido destacado por numerosos expertos en la materia, el cumplimiento del artículo 129.2 de la CE debería comportar no solo la disposición de mecanismos formalmente fomentadores, sino el análisis permanente de los datos

<sup>9</sup> <https://fundacion-biodiversidad.es/es/prensa/actualidad/75-millones-de-euros-para-impulsar-la-contratacion-de-personas-desempleadas>

<sup>10</sup> BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2011. <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/03/29/5/con>

estadísticos para modificar tales mecanismos si resulta que no se consigue un fomento real y efectivo, un análisis que nunca ha sido realizado de forma eficiente, ni siquiera con ocasión de acontecimientos mundiales como fue la declaración por la ONU del año 2012 como Año Internacional de las Cooperativas.

En este contexto, en el que el entramado político-empresarial que monopoliza la gobernanza del país no tiene interés sincero en que la economía social progrese, los nuevos aires de sostenibilidad y de reverdecimiento que han sido comentados obligan a dirigir la mirada, otra vez, hacia la economía social. Efectivamente, las premisas de las que se parte cuando se plantean los ODS y/o se delimitan nociones como las de economía y empleo verde se centran en lo insostenible del mundo económico actual por, en esencia, una razón estructural: la búsqueda constante e ilimitada del lucro, en interminable progresión creciente, con los correspondientes escenarios de competencia feroz entre actores económicos, está conduciendo desde hace décadas a una degradación medioambiental y social, que no va a corregirse mientras no se alteren diversos parámetros que configuran dicha razón estructural. Pues bien, resulta que en la economía social, debido a los principios por los que se rige (art. 4 LES), se opera precisamente de espaldas a esos parámetros, o estos tienen menor relevancia.

El primero de tales principios es deslumbrante: «primacía de la persona sobre el capital». En la economía no social (la economía en la que se mueve la generalidad de la ciudadanía), es al revés, aunque se quiere aparentar otra cosa: podrá haber compromisos sociales, pero en última instancia las cuentas económicas en ese ámbito no pueden responder sino a la primacía del capital, sin el cual está todo perdido (todo perdido en cuanto a la obtención de lucros lo más elevados posibles). Además, en el componente más emblemático de la economía social como es el de las cooperativas, las leyes reguladoras de estas incorporan los principios de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), y ahí figuran tres especialmente llamativos que certifican la amistad aquí planteada entre la economía social y el empleo verde: el no reparto de beneficios en proporción al capital invertido, el voto no proporcional al capital y la implicación con el territorio local. La economía social y, dentro de ella, las cooperativas apuestan por apartarse de las grandes deslocalizaciones internacionales (tan perniciosas para el medioambiente y para el mantenimiento de desigualdades macroeconómicas entre países: la desigualdad conviene a las empresas matrices, como antes se dijo), casi, por el decrecimiento (nunca por un crecimiento desbocado).

No por razones ético-idealistas, sino por imperativo legal, las empresas de economía social no pueden orientarse hacia un crecimiento desmedido y deben dar empleo a personas, pero desmarcándose de los postulados de progresión económica total, dados los principios por los que se rigen. Esto no quiere decir (conviene aclararlo, aunque sea obvio, pero son habituales las confusiones en este terreno) que estas empresas desarrollen actividades económicas que están reñidas con la obtención de lucro, sino que este, que es buscado de forma legítima, no puede ser el norte hacia el que se orienta la brújula en la economía social. Las empresas de economía social compiten entre ellas y con las de base

capitalista tradicional, en un sistema de economía libre de mercado, pero lo hacen con arreglo a otros valores, buscando la obtención de beneficios que garanticen la viabilidad del proyecto empresarial, pero dentro de unos cánones de moderación posibilitados por la circunstancia de que no forma parte del proyecto un propietario de la entidad (persona física o jurídica) que pretende atraer beneficios para sí. Otra cosa es que algunas entidades de economía social no puedan obtener lucro conforme a su propia naturaleza, como es el caso de las asociaciones (que deben ser consideradas también como entidades de economía social, siempre que desarrollen algún tipo de actividad económica, según marca el art. 5 LES). Todo esto desemboca en que el trabajo en la economía social no solo debe ser de calidad, sino, añadido importante que no siempre se encuentra en las leyes laborales, estable, ya que las actividades económicas desarrolladas en este ámbito de la economía no responden a proyectos exprés de lucro fulgurante, de la misma forma que se sobrellevan mejor los vaivenes económicos cíclicos. Tanto es así que, conviene recordarlo, en algunos ámbitos de economía social como es el de las cooperativas, no operan los mínimos salariales que son característicos del trabajo asalariado y que, por tanto, puede incluso trabajarse a cambio de una remuneración inferior a la del salario mínimo interprofesional si con ello se consigue salvar la vida de la cooperativa, todo dentro de una lógica que no es la de la subordinación laboral con el riesgo de explotación, sino la de un proyecto conjunto (Fajardo García, 2015, pp. 9 y ss.).

En definitiva, como puede intuirse, lo social puede estar presente en la Economía Social (con mayúsculas, siendo en esta más bien su seña de identidad) y en el mundo empresarial capitalista (con sus responsabilidades sociales empresariales y otras acciones), pero no debe confundirse esa economía social con otros productos «sociales». Sin embargo, en cuanto a lo verde, cabe afirmar que tiene terreno abonado en la economía social, pero el objetivo es que tanto en esta (amiga inseparable de lo verde) como en las empresas de base capitalista tradicional se vayan implementando cambios reverdecedores. Como acaba de apuntarse, siendo realistas, en la economía social tiene más fácil acogida la potenciación del empleo verde.

Dentro del conjunto de entidades de economía social (art. 5 LES), las cooperativas son un hábitat natural para el empleo verde. Desde luego, todas las entidades de economía social comparten unos principios fijados en la ley (art. 4 LES) y solo respetándolos todos podrán ser consideradas entidades de tal naturaleza, una naturaleza que incorpora diversas predisposiciones favorables al empleo verde que, además, se refuerzan cuando la actividad desarrollada es propicia para el reverdecimiento de la economía y del empleo si se apuesta por ello (cooperativas agrarias, sociedades agrarias de transformación, cofradías de pescadores). Sin embargo, por la propia heterogeneidad que enseguida salta a la vista en el citado artículo 5, unas tienen más relación que otras con el hecho de trabajar, así como las exigencias de la «economía verde» conectan más con unas que con otras. Las cooperativas, y, dentro de estas, las de trabajo asociado, ocuparían el primer puesto en cuanto a relación directa con el empleo (de color verde según lo aquí analizado), con arreglo a sus principios específicos.

## 5. Las cooperativas como entorno favorable para el empleo verde

Todas las leyes de cooperativas, tanto la estatal como las autonómicas, contienen en uno de sus artículos una tipología de cooperativas. El concepto de cooperativa es bien sencillo y de fácil delimitación: sociedad creada por personas que pretenden, con ella, satisfacer específicas necesidades comunes. Sin embargo, dichas necesidades comunes pueden ser muy diversas y, entonces, las citadas leyes prevén numerosos tipos de cooperativas, según respondan a la satisfacción de unas u otras necesidades. Como no podía ser de otra forma, destacan las cooperativas de trabajo asociado, constituidas por personas para proporcionarse un empleo de forma conjunta, con lo cual son candidatas principales a producir mediante empleos verdes (sea cual sea la actividad económica desarrollada). Otras cooperativas como, por ejemplo, las de consumidores pueden tener una muy estrecha relación con lo medioambiental y, entonces, ser también punta de lanza del empleo verde, como sería el caso de las cooperativas de consumidores de energía eléctrica proveniente de fuentes renovables. Como ocurre con las empresas de base capitalista tradicional, las cooperativas tendrán más o menos relación con el empleo verde en función de sus características económicas y productivas y, así, en las cooperativas de enseñanza, dicha relación no es precisamente intensa (sin perjuicio de las actividades educativas de promoción de lo verde, que serán de altísima relevancia, pero que se plantearán al margen de las nociones de economía y empleo verde que pueden vertebrar o no la cooperativa). En cualquier caso, recuérdese que están aquí siendo aludidas las cooperativas democráticas y no las que, de forma dictatorial, puedan haber sido instituidas mediante imposiciones estatales, generándose en esos casos una suerte de «mutualismo de control gubernamental» ajeno al cooperativismo democrático aquí aludido (Divar Garteiz-Aurrecoa, 2011, p. 59).

### 5.1. Antigüedad del empleo verde en los principios cooperativos

Sin entrar ahora en un análisis pormenorizado de cada cooperativa, para el que no habría espacio, interesa destacar cómo los principios cooperativos, en particular algunos, entroncan de lleno con el empleo verde. Como acaba de señalarse, hay cooperativas de muchos tipos, como puede verse, por ejemplo, en la ley estatal, que es la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas<sup>11</sup> (LC), en concreto en su artículo 6.1:

- Cooperativas de trabajo asociado.
- Cooperativas de consumidores y usuarios.
- Cooperativas de viviendas.

<sup>11</sup> BOE núm. 170, de 17 de julio de 1999. <https://www.boe.es/eli/es/l/1999/07/16/27/con>

- Cooperativas agroalimentarias.
- Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra.
- Cooperativas de servicios.
- Cooperativas del mar.
- Cooperativas de transportistas.
- Cooperativas de seguros.
- Cooperativas sanitarias.
- Cooperativas de enseñanza.
- Cooperativas de crédito.

Al margen de que pudiera ser recomendable reconducir esta amplia relación de cooperativas, dada la «excesiva casuística de la ley» (Gadea Soler *et al.*, 2009, pp. 83-96), el caso es que todas deben ajustarse a los principios cooperativos que la ley impone, si bien algunos principios estarán más presentes que otros en unas u otras cooperativas, según el tipo específico de que se trate y/o el sector económico en el que se desenvuelva.

Ahora que los ODS, antes mencionados, son una referencia en prácticamente todos los ámbitos del derecho, pero, de forma especial, para la realidad empresarial y laboral (así como la noción de empleo verde que se ha ido forjando en paralelo, convergiendo con dichos ODS, según fue antes también comentado), resulta que desde el mundo cooperativo son estos observados, quizás, con cierta indiferencia. Los principios cooperativos de la ACI ya incorporan, desde hace años, lo que ahora es proclamado por la ONU como ODS.

La ACI relanzó y renovó los principios y valores del cooperativismo en su Congreso de Mánchester, en 1995. Según el artículo 6 de su reglamento<sup>12</sup>:

Las cooperativas se basan en los valores de autoayuda, responsabilidad por los propios actos, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Conforme a la tradición de los fundadores, los miembros de las cooperativas creen en una serie de valores éticos, a saber, la honestidad, la apertura, la responsabilidad social y la preocupación por los demás.

Bien podría afirmarse, si se desconocieran datos cronológicos, que la ACI quiso plasmar lo que hoy se conocen como ODS y, en particular, el esqueleto axiológico del empleo verde. Por eso, desde el cooperativismo, puede tenerse la sensación de que la ONU quiere

<sup>12</sup> <https://www.ica.coop/sites/default/files/attachments/ICA%20Bylaws%20-%20updated%202013%20-%20Spanish.pdf>

generalizar lo que desde tiempo inmemorial se ha predicado como alternativa al desenfreno capitalista y que ahora (hecho ya el daño) sí que interesa. Ciertamente es que, antes de los actualmente omnipresentes ODS, ya la ONU protagonizó acciones de promoción como, hace justo ahora 10 años, la declaración del 2012 como Año Internacional de las Cooperativas, según ha sido más arriba recordado.

El mismo reglamento citado, en su artículo 7, enumera los principios que deben ser cumplidos (todos) por las cooperativas y otro tanto puede afirmarse respecto de ellos. No pueden ser ahora comentados aquí de forma prolija, siendo suficiente con destacar brevemente alguna idea crucial. Los principios son los siguientes (se utilizan las mayúsculas como realce): Adhesión voluntaria y abierta (1); Control democrático de los miembros (2); Participación económica de los miembros (3); Autonomía e independencia (4); Educación, capacitación e información (5); Cooperación entre cooperativas (6), e Interés por la comunidad (7).

Si se confronta el paradigma del empleo verde y el espíritu latente en estos principios, es asombroso el acople perfecto que se produce. Por destacar algunas cosas: el control democrático de los miembros implica que cada miembro de la cooperativa tiene un voto, que no es proporcional a lo invertido. Ni que decir tiene que esto desmonta las estrategias de inversión salvaje y, por el contrario, aproxima las cooperativas a una economía verde en la que priman otras cosas, entre ellas el trabajo de personas que no están tan sometidas al yugo capitalista y que, entonces, es decente no solo en cuanto a aspectos objetivos tradicionales (salario y jornada, así como disfrute formal de derechos), sino, siendo esta una de las señas de identidad de los ODS, en cuanto a la mayor serenidad con que debe vivirse en general y trabajarse en particular. Por razones similares, la «participación económica de los miembros» conduce a que el reparto de excedentes no se rige por alegrías económicas y lucrativas, sino que se exige atender a otros aspectos. Nótese lo que el citado artículo 7 añade, de forma explicativa, junto a la proclamación del tercer principio:

Los miembros contribuyen equitativamente a la constitución del capital de su cooperativa y lo gestionan democráticamente. Generalmente, una parte al menos de dicho capital es propiedad común de la cooperativa. Los miembros suelen recibir una compensación limitada, cuando la hay, sobre el capital suscrito como condición para asociarse. Los miembros destinan los excedentes a todos o alguno de los siguientes fines: el desarrollo de la cooperativa, eventualmente mediante la constitución de reservas, de las cuales una parte al menos debe ser indivisible, distribuir beneficios entre los miembros en proporción a las transacciones que estos realicen con la cooperativa y brindar apoyo a otras actividades aprobadas por los miembros.

En fin, en virtud del cuarto principio, no puede alterarse por un inversor capitalista la línea verde trazada por la cooperativa. Como ocurre en general en la economía social y, de forma especial, en las cooperativas (más en unas que en otras, en función de su propia naturaleza), las actividades económicas se llevan a cabo para obtener lucro, pero dentro de

un marco ético en el que no caben inversiones especulativas que tiranizan las propias actividades y, con ellas, el trabajo de las personas.

Hablando de empleo, las cooperativas de trabajo asociado siempre merecen una mención aparte. Ante la realidad aparentemente inevitable de que la persona que busca trabajo debe conseguir que un empleador se lo proporcione, las cooperativas de trabajo asociado se constituyen por personas para dotarse de un empleo, emprendiendo un proyecto empresarial común que, por lo tanto, tendrá la mayor continuidad posible porque se querrán mantener los empleos a costa de lo que sea. Como ha señalado Altés Tárrega (2018, pp. 24-25):

En las cooperativas de trabajo asociado la aportación de capital, aunque obligatoria para los socios fundadores y para los socios de nuevo ingreso, resulta un elemento secundario de carácter instrumental. En este caso lo que se asocia es el trabajo que aportarán las personas físicas que la constituyen [...]. El objetivo perseguido por las cooperativas de trabajo asociado es conseguir un trabajo estable y de calidad para sus socios. La actividad cooperativizada está constituida por el trabajo de sus socios y la estrategia empresarial estará encaminada a proporcionarlo y mantenerlo.

Para cerrar la parte central de estas páginas, antes de abordar la figura peculiar de las cooperativas rurales y dos cuestiones complementarias, solo resta destacar que, como recapitulación, en todas las entidades de economía social se pueden introducir (con mayor naturalidad que en otras empresas ajenas a la economía social) los cambios necesarios para que puedan ser consideradas como de economía verde y generadoras de empleo verde, cambios que, incluso, pueden no ser necesarios o, a lo sumo, suponer un reforzamiento de lo ya existente, por la propia idiosincrasia de la economía social, y que pueden ser liderados por las cooperativas, que son el máximo exponente de la colaboración mutua entre personas que comparten una misma necesidad, como puede ser la de trabajar.

## 5.2. Las cooperativas rurales en escena

Dentro de las experiencias cooperativas, se está gestando en los últimos años un tipo de cooperativa que es máxima expresión de los principios antes aludidos y que incorpora a la perfección, por su propia naturaleza, empleos verdes. Se trata de las cooperativas rurales.

Una de las aristas que tiene el conglomerado de los problemas medioambientales, económicos y sociales es el de las zonas rurales desatendidas. Particularmente en el terreno laboral, por razones que habitualmente conectan tanto con la más cualificada formación que se obtiene en las ciudades como con las oportunidades de empleo, lo urbano ha ido acaparándolo todo, incluidos claro los niveles más altos de contaminación, mientras que el medio rural ha ido quedando relegado al sector primario, salvo lugares específicos que pueden ofrecer servicios turísticos muy demandados. Tanto es así que, como se sabe, está acuñada

ya la expresión de «la España vaciada» para referirse a la complicada situación que se vive en numerosas poblaciones no urbanas, por su lejanía y/o por su carencia de infraestructuras y/o servicios modernos.

El lanzamiento internacional de los ODS y la «versión laboral» que de estos representa el empleo verde invita a repensar, como se ha reiterado al inicio, el ritmo actual de vida económica, por los daños medioambientales y, también, sociales, lo cual conlleva, como ha destacado Miñarro Yanini (2021a, p. 9), «la reordenación de la sociedad en aras de facilitar el mayor bienestar posible de personas, grupos, ciudades y también pueblos –en España, la lucha por la supervivencia de la España vaciada–». Esto pasa por, continúa la autora, «instaurar un sistema de garantías del "principio de justicia social verde"», un sistema que, prosigue, «supone que todo el ordenamiento jurídico, en especial las ramas vinculadas al principio social, debe ponerse al servicio de la transición ecológica socialmente justa». Es decir, entre otras, las políticas de apoyo rural tienen que repensarse de forma renovada e imaginativa, en clave de «empleo verde» y no solo ofreciendo atención social que compense la desatención sufrida en el medio rural.

En este contexto, las cooperativas rurales emergen con una fuerza importante. Sin espacio ahora para exposiciones exhaustivas, repárese en que estas cooperativas son integrales, es decir, responden a las características de dos o más cooperativas, pero, en todo caso, a las agrarias entre ellas. Las cooperativas integrales, según la LC (art. 105.1), son:

[...] aquellas que, con independencia de su clase, su actividad cooperativizada es doble o plural, cumpliendo las finalidades propias de diferentes clases de cooperativas en una misma sociedad, según acuerdo de sus estatutos y con observancia de lo regulado para cada una de dichas actividades,

tal que, enfatiza la norma, se caracterizan por tener un «objeto social plural». De esta forma, una cooperativa integral tiene tantas secciones como clases de cooperativas integre, valga la redundancia.

Pues bien, la cooperativa rural vendría a ser aquella que, teniendo producción agraria, desarrolla otras actividades económicas destinadas a, importante, la mejora y el avance del medio rural. Es decir, no se trata de que exista una cooperativa agroalimentaria que cuente con servicios adicionales para los socios de la cooperativa, sino que dicha cooperativa, que debe siempre tener un inicial carácter agrario (como forma de no deslazar el desarrollo rural de la actividad agraria que le es inherente), crea secciones adicionales de actividad económica con las que la zona donde se encuentra la cooperativa ofrece servicios e infraestructuras de calidad que son de interés para la generalidad de la población en dicha zona instalada, incluidos evidentemente los socios de la cooperativa, pero no solo para ellos. En fin, piénsese en una cooperativa agraria que, de forma adicional, amplía sus actividades para ofrecer un supermercado, un establecimiento alojativo de turismo rural, una residencia con servicios asistenciales para personas mayores... Esto podrá mitigar la



emigración de personas hacia otros lugares con mejores servicios y/o atraer a personas interesadas tanto en trabajar para la cooperativa (cada una de esas secciones necesita personal con distintas cualificaciones) como en instalarse en la zona en cuestión (profesionales cuyo trabajo es desarrollado a distancia, por ejemplo, que buscan un entorno tranquilo). Evidentemente, la cooperativa rural debe ajustar todas sus actividades a los principios cooperativos, con lo que se ahuyentan las inversiones especulativas, o meramente interesadas en el lucro en sí mismo, ya que en todas sus secciones existe una «primacía de las personas sobre el capital» (rememorando el antes citado art. 4 LES) y, como se ha señalado unas líneas más arriba, son probablemente el mejor ejemplo de cumplimiento del séptimo principio de la ACI: interés por la comunidad. Desde luego, la conexión entre las cooperativas rurales y el empleo verde es bastante férrea.

La LC no menciona, por ahora, las cooperativas rurales, pero debe saberse que algunas leyes autonómicas de cooperativas ya han incorporado referencias explícitas a dichas cooperativas, lo que no es sino revelador del creciente interés que están despertando. Aunque con ostensibles defectos de técnica legislativa, pueden verse ejemplos en la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de cooperativas de Castilla-La Mancha<sup>13</sup> (cuyo art. 121.1 p) cita de forma separada las cooperativas rurales como un tipo específico junto a las cooperativas integrales, lo cual no es ortodoxo, siéndoles luego de aplicación el art. 153 que en la misma ley regula las cooperativas integrales), así como, mejor abordadas, en la Ley catalana 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas<sup>14</sup> (en la que se ha optado por que, con mejor criterio, entre las clases de cooperativas figuren las integrales, en concreto en el art. 109.1 k), ocupándose de estas de forma monográfica el art. 136, que cita expresamente las cooperativas rurales como un tipo especial de cooperativa integral, aunque con una técnica legislativa algo confusa).

Téngase en cuenta, por lo demás, que el proyecto empresarial que es la cooperativa rural siempre podría canalizarse mediante alguna fórmula similar como, por ejemplo, la cooperativa (rural) de segundo grado (en la que cada una de las secciones antes citadas constituiría una cooperativa), o el grupo cooperativo (que abarcaría diversas cooperativas, lideradas por una de ellas, en el caso aquí tratado la agraria, existiendo unidad de decisión dentro del grupo en el que, en comparación con la cooperativa de segundo grado, no se crea una cooperativa aparte, a modo de «súper cooperativa», sino que el conjunto de las cooperativas del grupo estaría encabezado por la agraria); opciones ambas que, formalmente, son posibles, aunque la referida de la cooperativa rural es, desde luego, la más ágil y, a la vez, eficiente, frente a la complejidad organizativa que tendría la cooperativa de segundo grado y los problemas que podría haber en el grupo cooperativo a la hora de garantizar esa unidad decisora y/o que esta se traduzca como es debido.

<sup>13</sup> BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2011. <https://www.boe.es/eli/es-cm/l/2010/11/04/11/con>

<sup>14</sup> BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2015. <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2015/07/09/12/con>

## 6. Los sindicatos y el empleo verde

Una breve reflexión sobre los sindicatos, en relación con los diversos problemas no unidireccionales subyacentes en esta materia, debe hacerse. Es de todos conocido el papel estelar que el poder constituyente ha reservado a las organizaciones sindicales, entendiendo (es la opinión generalizada, con algunas excepciones) que les ha conferido unas funciones no solo estrictamente laborales, sino que, yendo más allá, los sindicatos deben abarcar todo lo que repercute de una u otra forma en la mejora de los trabajadores, también en cuanto personas, ya que (art. 7 CE) los sindicatos «contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales» propios de los trabajadores («económicos y sociales»). Tanto es así que, como ha puesto de manifiesto la mejor doctrina, existe «el sindicato como sujeto político» (Palomeque López, 1980).

La implicación en la transición energética incumbe a los sindicatos, y mucho. Como recuerda Álvarez Cuesta (2016, p. 105):

Desde las primeras llamadas de atención sobre el problema del deterioro medioambiental (el primer Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente es de 1972) los sindicatos en Europa y en todo el mundo se han movilizado para la búsqueda de alternativas limpias.

En el momento actual es necesario, por una parte, vigilar que, como antes fue comentado por lo que respecta a la Ley 7/2021, se adoptan las medidas adecuadas para que dicha transición se vaya realizando con el menor perjuicio para las personas que trabajan y accediendo estas a los oportunos mecanismos de reciclaje y/o digitalización, existiendo materias que están llamadas a ser negociadas para que los convenios colectivos (que ya vienen protegiendo el medioambiente con diversas herramientas, según muestra Álvarez Cuesta, 2016, pp. 119-126) incorporen previsiones al respecto, como ya está ocurriendo con los desplazamientos de ida y vuelta al trabajo y la necesidad de que se planifiquen en clave verde; o, al margen de la citada Ley 7/2021, al hilo de las previsiones sobre permisos para la formación profesional (art. 23 Estatuto de los Trabajadores –ET–), o sobre planes de recolocación externa cuando se producen despidos por reconversiones industriales que pudieran deberse a la transición energética (art. 51.10 ET). Sin embargo, los sindicatos no deben limitarse a estas preocupaciones estrictamente laborales, que no son nimias, sino que están llamados a incidir en cuestiones generales medioambientales, en la medida en que los trabajadores y las trabajadoras, en cuanto personas, aspiran a un medioambiente en buen estado, que repercuta positivamente en su salud, como personas, más allá de que deba preocuparles, desde luego, el específico medioambiente laboral en el que desempeñan sus actividades. Efectivamente, el sindicato debe ser también un sujeto político medioambiental.

Así ha venido sucediendo en los últimos años y las grandes centrales sindicales españolas se han venido posicionando acerca del empleo verde, subyaciendo en ello de forma

tácita una preocupación general por la ecología. UGT, por ejemplo, tiene una página web específica sobre el tema<sup>15</sup>, habiendo elaborado amplios documentos sobre, entre otros, «el papel de la movilidad sostenible y su impacto en la salud y en el trabajo», cuyo PDF está disponible en internet<sup>16</sup>. Por su parte, CC. OO. ha venido, igualmente, insistiendo en los nuevos yacimientos de empleo verde y en la necesidad de reinventarse, para no desaprovecharlos, habiendo llamado la atención sobre la economía verde hace más de 10 años, en unos tiempos en que la noción de empleo verde no había adquirido el vigor actual<sup>17</sup>. Además, las organizaciones sindicales han venido, también, reforzando los servicios de asesoramiento y ayuda que ofrecen en materia de cooperativismo, dada la renovada importancia que, como ha sido antes comentado, viene teniendo la economía social y las alternativas laborales a ella inherentes<sup>18</sup>.

Como crítica constructiva, los sindicatos deberían mejorar, quizás, la visibilidad de todo lo atinente a la economía y al empleo verde, sin desconocer que las circunstancias económicas y sociales de cada momento deben ser combinadas de la mejor forma posible. La transición energética y, en general, el empleo verde como ideal abren nuevas oportunidades, pero comportan una inevitable pérdida de empleos, por ceses de actividades y/o por inadaptación tecnológica de quienes trabajan, lo cual debe ser ponderado por los sindicatos, intentando conciliar soluciones a problemas latentes que apuntan en unas u otras direcciones. En cualquier caso, como en toda transición, siempre conviene apostar por cambios de progresiva implementación, respetuosos con las generaciones que van dando paso a personas cuya empleabilidad sí debe partir, cada vez en mayor medida, de nuevas aptitudes laborales, cuya adquisición debe ser vigilada por los sindicatos dirigiendo su mirada incluso hacia las políticas educativas<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> <https://www.ugt.es/empleo-verde>

<sup>16</sup> [https://www.ugt.es/sites/default/files/monografico\\_001\\_movilidad\\_sostenible\\_definitivo.pdf](https://www.ugt.es/sites/default/files/monografico_001_movilidad_sostenible_definitivo.pdf)

<sup>17</sup> Gaceta Sindical núm. 42 (abril 2011). <https://www.ccoo.es/550d0838381b5a7b7b61015a1777b78d000001.pdf>

<sup>18</sup> Un ejemplo: <https://canarias.ugt.org/es/noticias/578-ugt-canarias-presenta-el-nuevo-servicio-de-asesoramiento-para-el-fomento-de-la-economia-social-en-canarias>

<sup>19</sup> Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (BOE núm. 106, de 4 de mayo de 2006), artículo 30.3:

Los criterios pedagógicos con los que se desarrollarán los programas formativos de estos ciclos se adaptarán a las características específicas del alumnado, adoptando una organización del currículo desde una perspectiva aplicada, y fomentarán el desarrollo de habilidades sociales y emocionales, el trabajo en equipo y la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación. Asimismo, la tutoría y la orientación educativa y profesional tendrán una especial consideración, realizando un acompañamiento socioeducativo personalizado. Las Administraciones educativas promoverán la cooperación y participación de agentes sociales del entorno, otras instituciones y entidades, especialmente las corporaciones locales, las asociaciones profesionales, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades empresariales y *sindicales*, para el desarrollo de estos programas.

## 7. Responsabilidades

Como epílogo algo precario, cabe preguntarse por la necesidad de ir un poco más allá y plantear, incluso, un régimen sancionador para quienes actúen en contra del estándar que es el empleo verde, exigiéndoles responsabilidades (dejando de lado la consideración de que es «responsabilidad» de todos la implementación de cambios en esta materia y ciñendo la cuestión a una responsabilidad de tipo jurídico).

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. En ese sentido, podrían darse supuestos en que pudieran derivarse responsabilidades para quienes trabajan y que, con culpa en su modo de obrar, provoquen daños medioambientales en el curso del proceso productivo desarrollado por la empresa para la que prestan servicios. Sería el caso, por ejemplo, de las responsabilidades previstas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental<sup>20</sup>, que incumben en principio a las empresas, pero pudiendo ocurrir que estas, en función de las circunstancias concurrentes, ejerciten acciones de repetición contra los trabajadores que estuvieren implicados en la acción antijurídica, si se aprecia culpabilidad en ellos, no pudiéndose, como se sabe, repercutir la sanción sobre los trabajadores, pero pudiendo exigírseles algún tipo de compensación. Aparte de que, de forma complementaria o separada, cabe pensar en daños sufridos por la imagen empresarial y en que, si bien el artículo 1.101 del Código Civil se presta a interpretaciones, pudiera tratarse de un supuesto cercano al de la indemnización por daños en los bienes empresariales, ya que «no hay inconveniente en extender el mismo tipo de responsabilidad por daños en bienes inmateriales del empresario, tales como su imagen o su buen nombre en el mercado» (Sempere Navarro y San Martín Mazzucconi, 2011, p. 181).

Por ahora, volviendo a la posible tipificación de nuevas infracciones imputables a empresas, la perspectiva promocional parece la más adecuada. La materia no se presta a conminaciones estatales, sino a incentivar. Sin embargo, no es descartable que las cosas

<sup>20</sup> BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2007. <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/10/23/26/con>

evolucione y que, por ejemplo, diversos compromisos empresariales para con las personas que trabajan anunciados en la Ley 7/2021, y otros que están por venir, se concreten en obligaciones de origen legal cuyo incumplimiento, por tanto, podría estar tipificado como infracción administrativa o, incluso, penal.

Los trabajadores y las trabajadoras tienen, desde luego, derecho a que la empresa emprenda acciones para reverdecer sus empleos, tanto para modificar facetas del proceso productivo como para mejorar condiciones (y circunstancias) de trabajo y favorecer, así, lo verde. Este derecho ya conecta con diversas obligaciones empresariales en materia de prevención de riesgos laborales (medioambiente laboral), pero, por ahora, poco recorrido más tiene. Hay mucho terreno por delante para las acciones fomentadoras del empleo verde, antes que pensar en lo sancionador.

## 8. Conclusiones

Existe un consenso generalizado sobre la repercusión positiva de la calidad del medioambiente en la salud física y psíquica de las personas, con o sin cambio climático, así como que la actividad económica frenética ha venido aumentando los niveles de contaminación y diversos daños ecológicos. Por tanto, desde la ONU se han marcado los conocidos ODS con el año 2030 como horizonte, en los que se parte de la necesidad de combatir dichos daños incidiendo sobre su causa: la actividad económica basada en los parámetros de crecimiento desmedido. Sin embargo, las dudas no han tardado en aparecer, porque, a veces, lo que aparenta ser inocuo para el medioambiente tiene también repercusiones negativas en este. Además, no es fácil ser optimista en cuanto a la posible materialización de medidas que no sean meramente cosméticas y que supongan, de verdad, la moderación económica.

Aun así, los grandes cambios colectivos siempre pueden arrancar en la esfera individual de cada sujeto y, habiéndose acuñado la exitosa expresión «empleo verde», como versión laboral de los ODS, se están dando pasos con los que siempre se avanzará más que desde la inacción.

La irrupción de lo verde implica, en general, mejoras en términos medioambientales, a pesar de las referidas dudas, y lo mismo ocurre, en particular, con el empleo verde. Sin embargo, téngase en cuenta que las estructuras económicas de la sociedad son las que son, con lo que solo desde la ingenuidad puede pensarse que es posible un «capitalismo verde». Puede traerse a estas conclusiones una de las señaladas por Taibo (2021, p. 185), ya citado en la introducción:

Ante el horizonte del colapso, el empecinamiento del capitalismo verde en el sentido de preservar incólumes las reglas de la economía de mercado no hace sino apuntalar los problemas. Y es que una cuestión decisiva, la de la supervivencia,

resulta por completo ajena al criterio de la rentabilidad. En su defecto, el capitalismo verde sigue pensando que el sistema está en condiciones de resolver, técnica y económicamente, los problemas vinculados con la crisis ecológica, de tal suerte que la posibilidad del colapso no forma parte de su agenda. En la trastienda, ni el crecimiento económico se cuestiona ni se discute el estilo de vida occidental.

Curiosamente, en el ámbito de lo que, en puridad, es la economía social, tal cual está regulada en España en la LES, se han venido manejando desde hace bastantes años principios y valores que, bien mirado, son incluso más avanzados que los que ahora han venido a plasmarse como los citados ODS de la ONU. En la economía social se persigue el lucro, pero operando bajo esa regla admirable de la primacía de las personas sobre el capital, que es perfectamente viable, como muestran las diversas entidades de economía social, entre ellas las cooperativas de forma especial. En las cooperativas de trabajo asociado, el empleo es verde desde hace décadas. En términos estadísticos, cierto, la economía social aglutina un porcentaje ínfimo de empresas, pero en ellas se trabaja bajo otras coordenadas y con ellas se demuestra que otra forma de economía es posible.

Las cooperativas rurales son un magnífico exponente de sostenibilidad medioambiental, económica y social, presentándose como novedosos proyectos integrales cuya columna vertebral no es la obtención de beneficios para quienes han invertido, sino el crecimiento equilibrado del medio rural, combinando la actividad agraria con el ofrecimiento de servicios que garantizan la calidad de vida tanto a los socios de la cooperativa como a la población de la zona en cuestión. Algunas leyes autonómicas ya las han contemplado y con ellas proliferarán los genuinos empleos verdes.

Habrà que ir pensando en políticas económicas de decrecimiento, si es que ello es posible en un mundo controlado por una muy reducida minoría avariciosa cuyo tren de vida necesita lo contrario. «La buena noticia es que podemos decrecer sin reducir el bienestar humano» (Martínez Ramos, 2021, p. 245), aunque, claro está, la citada minoría no se conformará nunca con ese bienestar general. La reformulación de las políticas económicas debería contar, en todo caso, con la participación estelar de los sindicatos, que como sujeto político están llamados a tener voz en materia medioambiental, velando por los intereses económicos y sociales de los trabajadores y las trabajadoras en cuanto tales, pero, también, como ciudadanos y ciudadanas con derecho a la calidad del medioambiente.

El capitalismo no va a cambiar. Zuboff (2020), en su introducción, se pregunta qué es el capitalismo de la vigilancia, y así fue presentado en la introducción de este trabajo. Ella, en sus conclusiones, vuelve a, de forma original, formular exactamente la misma pregunta y, tras el monumental análisis realizado, responde ya sin ambages: «La mejor manera de describir el colosal monstruo antidemocrático y antiigualitario que es el capitalismo de la vigilancia es caracterizándolo como un golpe desde arriba propulsado por el mercado» (p. 679). Nada más y nada menos. Con todo, en España, como en otros países, en torno al

empleo verde se están concentrando acciones reales que permiten algún grado de optimismo, existiendo nuevos yacimientos de empleo que exigen nuevas aptitudes y/o reciclajes profesionales, conformándose sectores económicos verdes que están llamados a progresar en los próximos años, a pesar de la aludida persistencia capitalista.

Como acaba de indicarse al inicio de estas conclusiones, las esperanzas de cambio colectivo anidan en lo que pueda hacerse a título individual. Con todas las dudas tanto sobre lo que es beneficioso o perjudicial para el medioambiente como respecto de que las multinacionales deseen apartarse de la senda del crecimiento económico feroz, se está intentando que la humanidad comprenda que la actual vida económica no es sostenible. En realidad, el consumidor tiene el mando, pero no lo sabe. Y, por lo que respecta al trabajo, allí donde cada empresa y cada empleo sean verdes, algo estará mejorando el mundo.

## Referencias bibliográficas

- Altés Tárrega, J. A. (2018). *Nuevas manifestaciones de cooperativismo asociado: los autónomos esporádicos*. Tirant lo Blanch.
- Álvarez Cuesta, H. (2016). *Empleos verdes: una aproximación desde el derecho del trabajo*. Bomarzo.
- Divar Garteiz-Aurrecoa, J. (2011). *Las cooperativas: una alternativa económica*. Dykinson.
- Fajardo García, I. G. (2015). Propuestas para una gestión más responsable en las cooperativas de trabajo asociado. *IX Congreso Internacional RULESCOOP sobre «Resposta de la universitat a las necesidades de la economía social ante los desafíos del mercado»*. Universidad Nacional de La Plata. [https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDI\\_C1\\_83b941a93aa65f49c8fde3420c913444](https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDI_C1_83b941a93aa65f49c8fde3420c913444)
- Gadea Soler, E., Sacristán Bergia, F. y Vargas Vasserot, C. (2009). *Régimen jurídico de la sociedad cooperativa del siglo XXI. Realidad actual y propuestas de reforma*. Dykinson.
- Gallardo Blanco, G. (2022). Filosofía desde y contra la barbarie: Benjamin y Adorno para pensar una alternativa frente al colapso ecosocial del mundo capitalista. *Eikasía. Revista de Filosofía*, 106, 61-87. <https://www.revistadefilosofia.org/106/106-03.pdf>
- Mangas Martín, A. y Liñán Nogueiras, D. J. (2020). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. (10.ª ed.). Tecnos.
- Martínez Ramos, M. (2021). La vía del decrecimiento para un modelo de sociedad justa, equitativa y sostenible. En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social: claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 231-263). UJA Editorial.
- Miñarro Yanini, M. (2021a). Introducción: el papel del derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa. En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social: claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 7-13). UJA Editorial.
- Miñarro Yanini, M. (2021b). Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el «empleo

- verde». En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social: claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 43-70). UJA Editorial.
- Monzón Campos, J. L. y Chaves Ávila, R. (2020). Fundamentos de economía social. En R. Chaves Ávila, I. G. Fajardo García y J. L. Monzón Campos (Dir.), *Manual de economía social* (pp. 21-42). Tirant lo Blanch.
- OIT. (2013). *Los empleos verdes se vuelven realidad. Progreso y perspectivas 2013*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_318069.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_318069.pdf)
- Palomeque López, M. C. (1980). El sindicato como sujeto político. En *Estudios de derecho del trabajo. En memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón* (pp. 551-576). Tecnos.
- Pastor, N. (31 de mayo de 2022). El «filtro verde» laboral: los nuevos empleos que surgen del cambio climático. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/economia/20220518/8273310/filtro-verde-laboral-nuevos-empleos-surgen-cambio-climatico-brl.html>
- Pérez Luño, A. E. (1996). Artículo 45. Medio ambiente. En O. Alzaga Villaamil (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Edersa.
- Pozo Bouzas, E. G. (9 de marzo de 2018). *Las cláusulas sociales y medioambientales en la nueva Ley 9/2017, de contratos del sector público*. EIDerecho.com. <https://elderecho.com/las-clausulas-sociales-y-medioambientales-en-la-nueva-ley-92017-de-contratos-del-sector-publico>
- Ruiz, I. y Barjola, J. M. (22 de abril de 2022). *El ministerio da luz verde a la digitalización definitiva de la Justicia*. Noticias Jurídicas. <https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/17144-el-ministerio-da-luz-verde-a-la-digitalizacion-definitiva-de-la-justicia/>
- Sempere Navarro, A. V. y San Martín Mazzucconi, C. (2011). *La indemnización por daños y perjuicios en el contrato de trabajo*. Aranzadi Thomson Reuters.
- Séneca, L. A. (1988). *Sobre la clemencia. Estudio preliminar, notas y traducción de Carmen Codoñer*. Tecnos.
- Taibo, C. (2021). *Decrecimiento. Una propuesta razonada*. Alianza editorial.
- Teitelbaum, A. (2010). *La armadura del capitalismo. El poder de las sociedades transnacionales en el mundo contemporáneo*. Icaria.
- Veblen, T. (2002). *Teoría de la clase ociosa*. Fondo de Cultura Económica.
- Zuboff, S. (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Paidós.



# Prevención de riesgos laborales y cambio climático

**María Teresa Igartua Miró**

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.*

*Universidad de Sevilla (España)*

[igartua@us.es](mailto:igartua@us.es) | <https://orcid.org/0000-0002-4614-6270>

## Extracto

Uno de los grandes desafíos del siglo XXI viene constituido por el cambio climático. Su incidencia en el terreno de la seguridad y salud laborales está aún por desentrañar en toda su extensión, pero comienzan a darse los primeros pasos que apuntan a la necesidad de ajustes de las políticas empresariales a las nuevas exigencias. El punto de partida será el marco estratégico de la Unión Europea en materia de seguridad y salud 2021-2027 que aborda la transición ecológica y sostiene la suficiencia de la tutela brindada por la Directiva Marco encomendando en su mayor parte los pertinentes ajustes normativos a los Estados miembros. Ello motiva un análisis que, tras pasar revista a las principales disposiciones preventivas a nivel interno, avanza determinadas propuestas de revisión y actualización que han de complementarse con la colaboración de los distintos agentes implicados para afrontar de forma adecuada este desafío desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales.

**Palabras clave:** transición ecológica; cambio climático; sostenibilidad; amianto; empleos verdes; prevención; seguridad y salud.

Recibido: 16-05-2022 / Aceptado: 31-05-2022

**Cómo citar:** Igartua Miró, M. T. (2022). Prevención de riesgos laborales y cambio climático. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 47-87.



# Occupational health and safety and climatic change

María Teresa Igartua Miró

## Abstract

One of the great challenges of the 21st century is climate change. Its impact on occupational health and safety has yet to be fully unravelled, but the first moves are beginning to point to the need to adjust business policies to the new requirements. The starting point will be the EU strategic framework on safety and health 2021-2027 which addresses the ecological transition and upholds the adequacy of the protection provided by the framework directive by leaving most of the relevant regulatory adjustments to the member States. This leads to an analysis which, after reviewing the main internal preventive provisions, puts forward certain proposals for revision and updating which must be complemented with the collaboration of the different agents involved in order to adequately face this challenge from the perspective of occupational health and safety.

**Keywords:** ecological transition; climate change; sustainability; asbestos; green jobs; prevention; health and safety.

**Citation:** Igartua Miró, M. T. (2022). Occupational health and safety and climatic change. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 47-87.

## Sumario

1. Afrontar los cambios derivados de la «transición ecológica» en el punto de mira de la Estrategia de la Unión Europea de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027
2. Efectos del cambio climático en la seguridad y salud en el trabajo: toca actuar a los Estados
3. El cambio climático en la Ley de prevención de riesgos laborales y su marco jurídico de referencia
  - 3.1. Obligaciones derivadas de la normativa preventiva con relación al cambio climático
    - 3.1.1. Evaluación y planificación preventiva
    - 3.1.2. Riesgo grave e inminente y otros derechos de las personas trabajadoras
    - 3.1.3. Escasez de previsiones específicas
  - 3.2. Cambio climático y empleos verdes sostenibles, seguros y saludables
  - 3.3. Sumarísima referencia al amianto: prevención de riesgos laborales y pasivos ambientales
4. Sostenibilidad ambiental, cambio climático y prevención de riesgos laborales: claras sinergias en una situación de permanente desconexión legislativa
  - 4.1. Los puntos de encuentro o conexiones
  - 4.2. La desconexión legislativa
5. Hacia la revisión y «modernización» de la LPRL
  - 5.1. Medioambiente de trabajo, lugar de trabajo y riesgo laboral
  - 5.2. Algunos cambios normativos pendientes
6. Implicación de los distintos sujetos de la prevención y otros instrumentos profilácticos
  - 6.1. Reforzamiento de la participación y «nuevos» espacios para la negociación colectiva
  - 6.2. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social
  - 6.3. A vueltas con la organización preventiva
  - 6.4. Otros instrumentos preventivos

### Referencias bibliográficas

**Nota:** este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación «Desarrollo tecnológico, cambio sociolaboral y trabajo sostenible», con referencia PGC2018-095263-B-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MCI), la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

## 1. Afrontar los cambios derivados de la «transición ecológica» en el punto de mira de la Estrategia de la Unión Europea de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027

La preocupación por el cambio climático no es nueva, pero sus consecuencias cada vez más palpables han llevado a las instituciones a nivel internacional, comunitario e interno a pisar el acelerador para alcanzar acuerdos (Acuerdo de París, resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en 2015<sup>1</sup>), elaborar planes (Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 –PNIEC–<sup>2</sup>, entre otros), estrategias (Estrategia de transición justa<sup>3</sup>), informes<sup>4</sup> y programas en derredor del mismo, atendidos sus previsibles impactos. Destacan también algunas actuaciones legislativas, aún bastante tímidas, encaminadas a un cambio de modelo, en especial nuestra Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética<sup>5</sup>.

Menores han sido hasta la fecha, sin embargo, los compromisos para combatir sus efectos también desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales, aunque cierta conexión puede rastrearse en la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible o su trasunto a nivel comunitario presentado el 22 de noviembre de 2016 (Comunicación sobre los próximos pasos en pos de un futuro sostenible<sup>6</sup>) que marca el inicio de la

<sup>1</sup> BOE núm. 28, de 2 de febrero de 2017 (<https://www.boe.es/eli/es/ai/2015/12/12/1>).

<sup>2</sup> <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/aprobado-el-plan-nacional-de-adaptaci%C3%B3n-al-cambio-clim%C3%A1tico-para-construir-un-pa%C3%ADs-seguro-y-resiliente-a-sus-impactos/tcm:30-512057>. Plan que tiene como principal objetivo:

[...] establecer una hoja de ruta que dé respuesta a las crecientes necesidades de adaptación al cambio climático en España, con el fin último de evitar o reducir los riesgos económicos, sociales y ecológicos y favorecer una mejor preparación para la recuperación de los impactos.

<sup>3</sup> [https://www.transicionjusta.gob.es/destacados/common/Estrategia\\_Transicion\\_Justa-Def.PDF](https://www.transicionjusta.gob.es/destacados/common/Estrategia_Transicion_Justa-Def.PDF)

<sup>4</sup> A modo de ejemplo, el Informe publicado por el Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático de la ONU (IPCC) (2018) ([https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf)), que señala la necesidad de «cambios sin precedentes» en términos de su alcance o magnitud para limitar el calentamiento global a una temperatura cercana a 1,5 °C. O el elaborado por el Gobierno de España, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MTERD) en 2021, *Impactos y riesgos derivados del cambio climático en España* ([https://www.adaptecca.es/sites/default/files/documentos/impactosyriesgosccespanawebfinal\\_tcm30-518210\\_0.pdf](https://www.adaptecca.es/sites/default/files/documentos/impactosyriesgosccespanawebfinal_tcm30-518210_0.pdf)).

<sup>5</sup> BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021 (<https://www.boe.es/eli/es/l/2021/05/20/7/con>).

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0739&from=GA>

hoja de ruta que va desarrollando desde entonces. En esta evolución es significativo que el marco estratégico en materia de seguridad y salud en el trabajo 2021-2027<sup>7</sup>, conectado con el principio 10.º del pilar europeo de derechos sociales, ponga el acento de forma explícita en las repercusiones del cambio climático en la salud laboral, suponiendo un punto de inflexión respecto a tímidas alusiones anteriores. Aunque está por ver si supondrá un verdadero salto de cualidad a la hora de afrontar esta difícil problemática.

Son tres los objetivos transversales del marco estratégico: anticipar y gestionar el cambio en el nuevo mundo del trabajo que han traído consigo las transiciones ecológica, digital y demográfica; mejorar la prevención de los accidentes y enfermedades en el lugar de trabajo; y aumentar la preparación frente a las posibles crisis sanitarias en el futuro. Centrándose en el primero, a los dos que ya figuraban en la Estrategia anterior (2014-2020)<sup>8</sup>, se añade ahora expresamente la transición ecológica, a la que se prestó escasa atención anteriormente más allá de aludir a la necesidad de abordar «otros riesgos emergentes relacionados con el desarrollo de las biotecnologías y las tecnologías verdes». Sin restar valor a la nueva Estrategia, instrumento que ha ido marcando desde finales de los años setenta los pasos a seguir en el terreno de la seguridad y salud, pese a la implantación de instrumentos de evaluación y seguimiento, últimamente no se traduce en avances sólidos ni en disposiciones concretas de mejora de los aspectos por ella contemplados, seguramente por escrupulosa aplicación del principio de subsidiariedad.

Se afirma que el cambio climático también puede afectar a la salud y la seguridad de las personas que trabajan, por ejemplo, mediante el aumento de la temperatura ambiente, la contaminación atmosférica y los fenómenos meteorológicos extremos. No se contienen, sin embargo, medidas concretas, aunque para el logro de sus objetivos ensalza el diálogo social; el refuerzo de la base documental y del cumplimiento de la legislación; la sensibilización y la financiación. Sin denostar su relevancia, en especial la sensibilización y un diálogo social sólido, la eficacia de las medidas es dudosa sin actuaciones más contundentes y una reorientación de las políticas preventivas.

El cambio climático, innegable a estas alturas más allá de minoritarios planteamientos interesados y reduccionistas, es atribuible en buena medida a la actividad humana y viene causado fundamentalmente por las emisiones de gases de efecto invernadero provocadas

<sup>7</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Marco estratégico de la UE en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2021-2027. La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación», Bruselas, 28 de junio de 2021 (COM(2021) 323 final) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0323#PP1Contents>).

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a un marco estratégico de la UE en materia de seguridad y salud en el trabajo 2014-2020, Bruselas, 6 de junio de 2014 (COM(2014) 332 final) (<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?langId=es&docId=11828&>).

por el uso de combustibles fósiles y por los cambios en los usos del suelo. Estamos ante un fenómeno de carácter complejo y transversal que incluye entre sus efectos más negativos el aumento de las temperaturas y sus consecuencias, los grandes periodos de sequías, las inundaciones debidas a lluvias torrenciales, la pérdida de suelo fértil, el aumento de los incendios forestales y la elevación del nivel del mar<sup>9</sup>.

No pretendo analizar en general tamaño desafío ni sus previsibles repercusiones en el ámbito productivo y laboral; me limitaré a reflexionar sobre sus efectos en la salud y seguridad de las personas trabajadoras, así como los pasos y medidas a adoptar para su garantía. De ahí el interés que despierta la nueva orientación de la Estrategia con un diagnóstico bastante atinado acerca de las posibles consecuencias de esta transformación en el ámbito de la salud laboral, acompañado de una excesiva confianza en el marco jurídico existente. Anticiparé mi preocupación por la falta de medidas específicas, a excepción de la revisión de los límites de exposición a determinadas sustancias, pasándole el testigo a los Estados miembros a quienes compete incorporar los objetivos estratégicos a sus políticas nacionales y, en su caso, emprender actuaciones concretas en este contexto, de estimarlas necesarias. Ante este panorama, resultará indispensable la implicación de los agentes sociales y la introducción de nuevos contenidos y una visión más integrada de la seguridad y salud en los convenios colectivos.

## 2. Efectos del cambio climático en la seguridad y salud en el trabajo: toca actuar a los Estados

Los posibles efectos del cambio climático sobre la salud han sido destacados por expertos y diversas instituciones y agentes sociales, incluido el propio Gobierno de España. En el año 2018 fue considerado por la Organización Mundial de la Salud como el «mayor desafío para la salud del siglo XXI», por la exposición a temperaturas elevadas y eventos meteorológicos extremos y, de manera indirecta, debido a los impactos en los ecosistemas naturales y sociales de los que depende nuestra salud, en especial el acceso al agua y los alimentos, con una incidencia desigual, lógicamente, según las áreas geográficas y las condiciones de vida. Qué duda cabe de que estas consecuencias van a proyectarse, con mayor o menor intensidad, en el mundo del trabajo, también en la seguridad y salud, dada la implicación personal que la prestación laboral comporta, agravando riesgos ya existentes, llevando algunos al terreno de los riesgos emergentes y propiciando la aparición de otros nuevos, en especial en determinados sectores de actividad.

<sup>9</sup> Vid. *Agenda urbana española 2019* (<https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061>), objetivo estratégico 3: prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia, aprobada por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019, p. 108.

Esta cuestión es la que aborda el marco estratégico cuando sostiene que, a medida que se vaya iniciando la ejecución de varias iniciativas dentro del Pacto Verde Europeo<sup>10</sup> y la Estrategia de sostenibilidad para las sustancias químicas de la Unión Europea<sup>11</sup> (UE), será necesario revisar los valores límite actuales de determinadas sustancias peligrosas utilizadas en sectores existentes y emergentes. Algo pertinente tanto para la cuestión de las transiciones ecológicas como para la prevención de enfermedades relacionadas con el trabajo, en particular el cáncer. En relación con el plomo y el cobalto, dos sustancias peligrosas que se utilizan a menudo en las tecnologías de energías renovables y en la producción de baterías<sup>12</sup>, existen datos científicos nuevos que indican que deben revisarse los valores límites o, en el caso del cobalto, fijarse. No estaría de más que en estas normas se aprovechara la ocasión para introducir la perspectiva de género en la evaluación y adopción de medidas concretas, pues los contaminantes no se absorben, metabolizan ni eliminan igual por los hombres y las mujeres.

Asimismo, se presta especial atención al amianto, factor de riesgo para la salud en la oleada de renovación<sup>13</sup> que tiene por objeto la adaptación de los edificios a un futuro climáticamente neutro en el contexto del Pacto Verde Europeo. Aunque ya no se puede producir ni utilizar en la UE y existen normas específicas, representa un problema heredado para las personas que trabajan en la reforma de edificios, que a menudo requiere la eliminación del amianto empleado en el pasado. La exposición a este agente se cobra unas 88.000 vidas al año en Europa y representa entre el 55 y el 85 % de los casos de cáncer de pulmón desarrollados en el trabajo, y se calcula que las tasas de mortalidad asociadas a esta exposición seguirán aumentando hasta finales de las décadas de 2020 y 2030. Ya se están aplicando normas estrictas dirigidas a los empleadores en materia de protección, planificación y formación, pero, a la luz de los últimos datos científicos, es necesario reducir el valor límite de exposición al amianto. Por ello la Comisión ha puesto en marcha la segunda consulta con los interlocutores sociales al mismo tiempo que el presente marco estratégico.

Una primera aproximación al texto de la Estrategia hace entrever una visión bastante actual y ambiciosa de la cuestión, que sitúa el arcano enunciado en un destacado primer plano. No obstante, los cambios anunciados para la modernización del marco legislativo

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «El Pacto Verde Europeo», Bruselas, 11 de diciembre de 2019 (COM(2019) 640 final) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52019DC0640>).

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/environment/strategy/chemicals-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/environment/strategy/chemicals-strategy_en)

<sup>12</sup> El tema de las baterías preocupa enormemente en el seno de la UE que ha presentado una propuesta de Regulación (núm. 2019/1020, COM/2020/798 final) para actualizar la Directiva 2006/66/EC ([https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4b5d88a6-3ad8-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0007.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4b5d88a6-3ad8-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF)).

<sup>13</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleos y mejorar vidas» (COM(2020) 662 final).

se refieren a la digitalización mediante la revisión de la Directiva sobre lugares de trabajo y aquella sobre los equipos que incluyen pantallas de visualización de aquí a 2023, ambas lógicamente imprescindibles, y a la revisión de los agentes enunciadados (amianto, plomo, diisocianatos, cobalto y otras sustancias peligrosas para luchar contra el cáncer y las enfermedades reproductivas y respiratorias).

El documento, partiendo de la validez y suficiencia del marco jurídico existente (Directiva Marco –DM– y sus directivas de desarrollo), propone elaborar una base analógica, herramientas electrónicas y guías para las evaluaciones de riesgos relacionadas con los empleos y procesos verdes y digitales, incluyendo, en particular, los riesgos psicosociales y ergonómicos. Por tanto, las posibles actuaciones normativas se remiten a los Estados miembros a quienes insta a que actualicen sus marcos jurídicos nacionales, en consulta con los interlocutores sociales, con el fin de abordar los riesgos y oportunidades en materia de salud y seguridad en el trabajo relacionados con las transiciones ecológica y digital. Además, deben centrarse en el uso de herramientas digitales para lograr que la Inspección de Trabajo sea más eficaz mediante la prevención y la detección de incumplimientos de la legislación. Asimismo, deben abordar los aspectos ecológicos y digitales en las estrategias nacionales sobre salud y seguridad en el trabajo y mejorar la prevención y la preparación para garantizar que las medidas y los enfoques actualizados lleguen al lugar de trabajo.

A nivel empresarial, se afirma que esto se traducirá en planes y medidas anticipatorias que deberán elaborar los empleadores, considerando que se precisan orientaciones específicas y actualizadas, así como herramientas digitales y de sensibilización para ayudar a las pymes en su transición para garantizar un alto nivel de protección de las personas trabajadoras y unas soluciones sostenibles, pero también para mantener su competitividad. Se insta de nuevo a reforzar la cultura de la prevención, intensificando el cumplimiento de las normas y guías ya existentes.

Especial atención se presta al sector de la agricultura y la silvicultura que sigue registrando unas cifras de accidentes y mortalidad inaceptablemente elevadas, siendo esencial disponer de datos fiables sobre el número de accidentes y muertes en las explotaciones agrícolas, así como una sensibilización exhaustiva, también sobre los posibles riesgos para los demás miembros de la familia y los menores que vivan en ellas. Nuevamente se insta a los Estados miembros a proporcionar formación para los agricultores a través del servicio de asesoramiento a las explotaciones, con el fin de mejorar sus capacidades y su sensibilización con respecto a las normas de salud y seguridad, incluyendo el uso seguro de las sustancias químicas y, en particular, de los productos fitosanitarios. Un aspecto de especial interés que debería tener su fiel reflejo en el derecho interno sería la necesidad de promover unas condiciones de trabajo justas y seguras para las personas trabajadoras de temporada contratadas en el conjunto de los países de la UE, que se verán muy afectadas por los cambios climáticos, en especial, las olas de calor extremo, dadas las condiciones de trabajo y de vida en las campañas agrícolas o las sequías recurrentes.



Se destaca también el papel de los agentes sociales que gozan de una posición particularmente favorable para encontrar soluciones adaptadas a las circunstancias de una actividad o un sector específicos afirmando, quizás sin demasiado fundamento, que el diálogo social sectorial de la UE contribuye de manera significativa a la aplicación efectiva de la legislación de la Unión en materia de salud y seguridad en el trabajo. Para ello se apuesta por la colaboración de la Comisión con los interlocutores sociales para identificar los ámbitos y las acciones pertinentes a nivel sectorial a fin de aplicar este marco estratégico. Es verdad que da un paso al frente acogiendo una de las reclamaciones de las organizaciones sindicales europeas a sus contrapartes naturales para establecer «un diálogo sólido y estable sobre las implicaciones que el cambio climático puede tener en la salud y la seguridad, con el fin de emitir directrices para las empresas sobre cómo deben actuar para proteger a sus trabajadores» (European Trade Union –ETUC–, 2020, p. 47). Solo falta esperar al tránsito desde las meras declaraciones de buenas intenciones a un compromiso y una actuación proactivos que conduzcan a soluciones negociadas adaptadas a las necesidades imperiosas en este ámbito concreto. No parece por el momento que exista intención de recoger el guante en relación con la petición de introducir un instrumento legislativo que reconozca este mayor riesgo y proporcione un marco para proteger a las personas trabajadoras (ETUC, 2020, p. 48).

Por tanto, son los Estados quienes deben actualizar sus marcos estratégicos nacionales con las orientaciones referidas para afrontar los cambios, mejorando la aplicación y ejecución del derecho de la UE actual, en especial a través de la Inspección de Trabajo. Asimismo, la Comisión trabajará con la European Agency for Safety and Health (EU-OSHA) para desarrollar herramientas y orientaciones de apoyo para empresas, en particular, las microempresas y pequeñas empresas, para cumplir la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo. Esta escasez de medidas específicas y el paso del testigo a los Estados miembros aconsejan un recorrido panorámico por nuestra normativa, trasunto de la comunitaria, suficiente a juicio de la Comisión, para valorar la adecuación de las respuestas existentes.

### **3. El cambio climático en la Ley de prevención de riesgos laborales y su marco jurídico de referencia**

#### **3.1. Obligaciones derivadas de la normativa preventiva con relación al cambio climático**

##### **3.1.1. Evaluación y planificación preventiva**

Se da una doble perspectiva a la hora de abordar el cambio climático desde la óptica de la prevención de riesgos laborales (a modo de ejemplo, Álvarez Cuesta, 2020, p. 458). La primera se ocuparía de los propios efectos sobre la salud laboral de las condiciones físicas derivadas de aquel y es la que abordaré a continuación. Resulta patente que su incidencia

en la exposición a riesgos como el frío, el calor, las radiaciones ultravioletas u otros factores atmosféricos (viento, lluvia, hielo, nieve) muy afectados por el calentamiento global demanda específicas medidas preventivas, aunque el aspecto está aún bastante descuidado a nivel normativo. Sin detenerme en una enumeración exhaustiva de estos factores (*in extenso*, Rivas Vallejo, 2020, pp. 254 y ss.), habida cuenta del planteamiento europeo sobre su inclusión en el ámbito de la DM, me ceñiré a desentrañar el alcance y la suficiencia de las previsiones legales.

Un sector clave para la UE es la agricultura, dado su potencial para contribuir a la acción por el clima, la economía circular y la mejora de la biodiversidad, afectado, junto a otros graves problemas derivados de la necesidad de una transición justa e inclusiva, por potenciales riesgos laborales, incluidos los ambientales propiciados por el cambio climático. Entre ellos destaca el estrés térmico<sup>14</sup>, especialmente relevante en el caso del calor, que provoca deshidratación, golpes de calor y otros efectos y mayor riesgo de caídas y accidentes.

Resulta evidente que, junto a su preceptiva inclusión en la evaluación de riesgos, existen disposiciones específicas en relación con las temperaturas y confort térmico, distinto es que en la práctica se estén tomando o no en consideración de forma adecuada en las políticas preventivas de las empresas. También el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), en el terreno de las recomendaciones, se ha ocupado de este tema en la Nota técnica de prevención (NTP) 922<sup>15</sup> definiéndolo como la carga neta de calor a la que las personas trabajadoras están expuestas y que resulta de la contribución combinada de las condiciones ambientales del lugar donde trabajan, la actividad física que realizan y las características de la ropa que llevan. Exigirá, además, tener en cuenta también ciertos factores individuales, pues cada organismo tiene un grado de resistencia distinto y puede responder de manera diversa a las condiciones ambientales adversas, con clara incidencia de características como la edad, el estado de salud, padecimiento de enfermedades crónicas o consumo de medicamentos o sustancias, entre otras. Se prevé que estos efectos, en especial la intensidad y duración de los periodos de calor extremo, conllevarán el desarrollo de determinadas enfermedades (respiratorias, de la piel, de transmisión vectorial e, inclusive, mentales) (Camós Victoria, 2020, p. 475; González Cobaleda, 2021, p. 127) con un posible crecimiento

<sup>14</sup> *Trabajar en un planeta más caliente. El impacto del estrés térmico en la productividad laboral y el trabajo decente* ([https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_711950/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_711950/lang--es/index.htm)).

<sup>15</sup> <https://www.insst.es/documents/94886/328579/922w.pdf/86188d2e-7e81-44a5-a9bc-28eb33cb1c08>. Vid. también para el estrés térmico la NTP 923 (<https://www.insst.es/documents/94886/328579/923w.pdf/3a87e5ec-afa5-42c5-8240-9da1cc1c85c3>). Para el estrés por frío pueden verse las NTP 1036 (<https://www.insst.es/documents/94886/330477/NTP+1036.pdf/a13abd54-b298-4307-8298-a0289a2f24b2>) y 1037 (<https://www.insst.es/documents/94886/330477/NTP+1037.pdf/b7604a03-5ce8-4af6-aa69-accf aa9f639f>), que, entre otros, resultan de aplicación a los trabajos realizados en exterior. También, siempre a nivel de recomendaciones, existen diversas normas UNE-EN ISO sobre temas relacionados con el ambiente térmico, entre las más significativas las: 7726:2002, 15265:2005, 7730:2006, 11079:2009 y 7243:2017.

exponencial del colectivo de personas especialmente sensibles a determinados riesgos, con las consabidas dificultades para la aplicación efectiva del correoso artículo 25 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales (LPRL)<sup>16</sup>. Tampoco faltan evidencias de la conexión de las pandemias con el cambio climático, de forma que la Estrategia UE pone el acento en la necesidad de abordar la preparación ante otras venideras, desde la perspectiva de los riesgos laborales.

Realizada la anterior conexión, no es dudosa la existencia de obligaciones legales de evaluación y planificación en tanto los riesgos físicos, relacionados con la humedad, la temperatura o las radiaciones, entre los más relevantes (*in extenso*, Rivas Vallejo, 2020, pp. 255 y ss.), han de formar parte del diagnóstico de riesgos de la empresa, con especial incidencia en aquellos trabajos realizados en exteriores, sobre todo en el sector de la construcción, agrario o ganadero, la estiba portuaria o el transporte, entre otros. Es patente que circunstancias climatológicas adversas como fuerte viento, lluvias intensas o tormentas, nieve, temperaturas extremas, niebla o contaminación ambiental que dificultan la visibilidad, radiaciones ultravioletas y otras análogas empeoran y dificultan la realización del trabajo, con posibles efectos negativos para la salud e incremento de las posibilidades de sufrir un accidente.

No puede ignorarse que el artículo 15 de la LPRL entre los principios de la acción preventiva incluye en la letra g) el «planificar la prevención, buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la *influencia de los factores ambientales en el trabajo*». Asimismo, el artículo 32 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública<sup>17</sup>, establece que la salud laboral tiene por objeto conseguir el más alto grado de bienestar físico, psíquico y social en relación con las características y riesgos derivados del lugar de trabajo, el ambiente laboral y la influencia de este en su entorno. En puridad, en ambos casos se apunta a la necesidad de que la evaluación de sus efectos y los mecanismos de tutela atiendan a las exposiciones totales (ambientales y profesionales) para hacer frente de modo global y coordinado a todas las cuestiones vinculadas a la salud (Monereo Pérez, 2009, p. 26). Dado que suelen ser riesgos difíciles de evitar o eliminar, habrá que actuar sobre los mismos con los patrones preventivos propios del marco normativo de referencia, con medidas de valoración del riesgo y técnicas, e incidiendo sobre la organización del trabajo (también González Cobaleda, 2021, p. 137).

Han de ser conocidos por las empresas, evaluados y controlados, aunque las medidas estrictas de prevención de riesgos no sean capaces de evitar el riesgo ni frenar el cambio climático, demandando, hoy más que nunca, su debida conexión con las políticas medioambientales y de lucha contra el cambio climático. Las normas vigentes sí imponen, en función de la previsibilidad del riesgo, adoptar todas las medidas necesarias a fin de minimizarlo,

<sup>16</sup> BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1995 (<https://www.boe.es/eli/es/l/1995/11/08/31/con>).

<sup>17</sup> BOE núm. 240, de 5 de octubre de 2011 (<https://www.boe.es/eli/es/l/2011/10/04/33/con>).

combatirlo desde el origen y evitar los posibles daños a la salud y seguridad de las personas que trabajan. Esto encajaría sin duda en el campo de actuación de la LPRL, que sin necesidad de actualizaciones mayores ni de reformas resultaría de aplicación. No en vano, el artículo 14 de la LPRL obliga a la empresa a garantizar la seguridad y salud de las personas trabajadoras a su servicio «en todos los aspectos relacionados con el trabajo», con el correlativo derecho a una protección eficaz. El precepto, como es evidente, se aplica en todas las actividades productivas, en las distintas fases de los procesos y no puede prescindir de las condiciones climáticas en tanto pueden tener efectos en la salud y seguridad.

Ahora bien, más allá de esta premisa y de las conocidas funciones de la obligación general de seguridad como cláusula de cierre, dinamizadora y omnicomprensiva de todos los riesgos presentes en el trabajo, con independencia de su previsión expresa, la LPRL no permite obviar la frontera de la conexión entre el riesgo y el trabajo. Aun en una postura defensora de una causalidad mediata (similar a la derivada de la alocución «con ocasión del trabajo» empleada por el art. 156 Ley general de la Seguridad Social<sup>18</sup> en la definición del accidente de trabajo) entre los factores climáticos y la prestación laboral, no creo que la deuda sea extrapolable sin más a los riesgos medioambientales (González Coboleda, 2021, p. 129), salvo en los casos concretos en los que inciden en la realización de la concreta actividad, en los términos analizados.

En pura lógica, en sintonía con los mandatos legales relativos a la evaluación y planificación preventivas, la empresa adoptará todas aquellas medidas, sean técnicas, organizativas o consistentes en equipos de protección individual (EPI) exigidos por las circunstancias, aplicando los principios de la acción preventiva y, en especial, causando las menores molestias a la persona trabajadora y eligiendo las más favorables desde el punto de vista preventivo (algunos ejemplos en González Coboleda, 2021, p. 133). Nuevamente el instrumento esencial para la eficacia del sistema reside en una evaluación de riesgos completa e íntegra que mida el riesgo no solo desde una perspectiva genérica, sino con relación a todos y cada uno de los puestos de trabajo, para conocer con exactitud su magnitud y emprender actuaciones individualizadas, aun en un marco que prioriza acertadamente las medidas de protección colectiva. Aunque se aprecian ciertos avances en este terreno, es preciso seguir apostando por superar la concepción formalista de la evaluación, para dotar a las empresas de un instrumento flexible, exhaustivo y ajustado a su tamaño y las características de sus actividades, incluyendo en su caso la incidencia del cambio climático, bastante marcada por las especificidades del tipo de trabajo y el sector productivo. No cabe ignorar tampoco que la LPRL demanda una acción permanente (art. 14.2.2.º LPRL) y, por tanto, las medidas deben adaptarse a los posibles cambios experimentados por las circunstancias (también las derivadas del clima) que incidan en la realización del trabajo.

---

<sup>18</sup> Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015 (<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8/con>).

En el caso concreto del estrés térmico, factor esencial es la intensidad del trabajo realizado que impondrá, entre otras medidas, pausas de recuperación, disminución de los tiempos de exposición y/o adaptaciones de jornada, reparto de tareas, rotación, dotación de zonas de sombra, aparte del posible uso de ropa aislante y EPI lo más adaptados posible. Los técnicos se encargarán de realizar la evaluación y diseñar las medidas, partiendo de mediciones que exigen ciertos conocimientos especializados comenzando por el propio consumo metabólico en función del tipo de tarea realizada<sup>19</sup>.

Tampoco se descarta el uso de dispositivos tecnológicos *wearables* capaces de medir la temperatura, humedad, constantes, pulso y localización de la persona trabajadora, advirtiendo de posibles situaciones de colapso. Ahora bien, en este caso, habrá que ser exigentes a la hora de garantizar los derechos de las personas trabajadoras a la protección de datos y a la intimidad y aplicar el principio restrictivo de su uso limitado a los supuestos en que «la magnitud de dichos riesgos sea sustancialmente inferior a la de los que se pretende controlar y no existan alternativas», como señala el artículo 15.4 de la LPRL<sup>20</sup>.

### 3.1.2. Riesgo grave e inminente y otros derechos de las personas trabajadoras

No plantea excesivas dudas la aplicación del artículo 21 de la LPRL (riesgo grave e inminente) en supuestos en que las condiciones climáticas adversas, tormentas eléctricas, de lluvia o nieve, riesgo de inundaciones u otras catástrofes naturales se ajusten a los cánones del precepto legal (gravedad e inminencia en los términos del art. 4 LPRL), pues la circunstancia motivadora del ejercicio de los derechos y facultades en él contenidos puede provenir o no del ámbito laboral, esto es, al margen de su origen (también González Cobaleda, 2021, p. 138; Rodríguez Ramos, 2002, p. 21). Mayores dificultades acarrea desarrollar este tipo

<sup>19</sup> Vid. *Buenas prácticas para la prevención de los riesgos laborales de los trabajadores expuestos a condiciones climatológicas adversas*, de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (p. 16) (<https://www.diba.cat/documents/467843/118493136/ARCH5810aeac982df.pdf/508cf2e5-2d63-4ba9-85ae-b96b5b65cefe>).

<sup>20</sup> Ejemplos de medidas organizativas del tiempo de trabajo con posibles cambios horarios evitando las horas de calor extremo o radiaciones pueden encontrarse en el artículo 166 del VI Convenio colectivo (CC) general del sector de la construcción (BOE núm. 232, de 26 de septiembre de 2017 –[https://www.boe.es/eli/es/res/2017/09/21/\(1\)-](https://www.boe.es/eli/es/res/2017/09/21/(1)-)); Acuerdo de la Comisión Paritaria del CC de construcción y obras públicas de la provincia de Ciudad Real sobre pautas para disminuir los riesgos provocados por el calor (BOP Ciudad Real núm. 149, de 5 de agosto de 2021 –[https://se1.dipucr.es:4443/SIGEM\\_BuscadorDocsWeb/getDocument.do?entidad=005&doc=4571334-](https://se1.dipucr.es:4443/SIGEM_BuscadorDocsWeb/getDocument.do?entidad=005&doc=4571334-)); artículo 147 del CC del sector de industrias de la construcción y obras públicas de la provincia de Granada (BOP Granada núm. 156, de 17 de agosto de 2021 –<https://www.cnc.es/cc/ccgranada.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1->); artículo 42 del CC de la empresa Viveros Nurfruits, SL (BOP Murcia núm. 58, de 11 de marzo de 2022 –<https://www.borm.es/#/home/anuncio/11-03-2022/1115->).

de actuación, a nivel colectivo o individual, plasmación legal del tradicional *ius resistentiae*, ante decisiones ilegítimas o claramente contrarias a la preservación del medioambiente, pues carece de una protección específica contra represalias (Monereo Pérez y Rivas Vallejo, 2010, p. 109) y excede de las previsiones del precepto, salvo que conecte directamente con su finalidad de garantizar la incolumidad de la persona trabajadora y su derecho fundamental a la vida e integridad física y moral que lo sustenta (art. 15 Constitución española –CE–), especialmente relevante en caso de despido.

Sin entrar en el análisis de su régimen jurídico, conviene hacer dos reflexiones. En primer lugar, transcurrido tanto tiempo desde la aprobación de la LPRL, igual habría que desarrollar el precepto legal en lo relativo a la inexigibilidad de la vuelta al trabajo, mientras persista el peligro, salvo excepción debidamente justificada por razones de seguridad y determinada reglamentariamente. En especial por las posibles circunstancias de las personas que habrán de ocuparse de las situaciones, cada vez más recurrentes, relacionadas con fenómenos climáticos o desastres naturales que afecten a las empresas. En segundo lugar, habría que reflexionar sobre la necesidad de disposiciones preventivas específicas de prevención de riesgos laborales para colectivos cada vez más implicados en estos mismos eventos. Colectivos que en algún caso quedan excluidos de la LPRL precisamente en estas circunstancias (protección civil) y en otros incluidos plenamente sin precisiones ni excepciones, como los bomberos. De nuevo parece confiarse en la capacidad de adaptación de la LPRL para proteger adecuada y eficazmente a quienes desempeñan esta labor.

Sin ser excesivamente frecuente, algún convenio contempla la inexistencia de obligación de trabajar a la intemperie en trabajos como los agropecuarios, forestales o de vías y obras cuando la situación climatológica sea adversa, derivada de lluvia intensa o continua, nieves u otros fenómenos similares, o cuando las condiciones del terreno supongan un riesgo grave e inminente. En estos casos, se paralizará el trabajo y se empleará al personal en labores propias de su puesto de trabajo que puedan realizarse bajo cubierto. Contiene también una salvedad, pues no será de aplicación en los supuestos en que la actividad esté causada o motivada por las citadas condiciones climatológicas, siempre que se cumplan las medidas determinadas por la legislación vigente sobre prevención de riesgos laborales (art. 146 CC único para el personal laboral de la Administración de la Comunidad de Madrid<sup>21</sup>).

Se ha propuesto extender esta aplicación a la facultad de suspensión o cierre del centro de trabajo prevista en el artículo 53 de la LPRL, que podría venir determinada por circunstancias de excepcional gravedad relativas al medioambiente de trabajo (Rodríguez Ramos, 2002, p. 11). Pese a la loable intención demostrada, en el estado actual de la cuestión, las posibles «sanciones» a la empresa en relación con estas circunstancias no corresponderían a la Administración laboral, sino más bien a la de industria o de transición energética.

---

<sup>21</sup> BOCM núm. 112, de 12 de mayo de 2021 ([https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2021/05/12/BOCM-20210512-2.PDF](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2021/05/12/BOCM-20210512-2.PDF)).

Distinto sería el caso de una posible actuación inspectora derivada del artículo 44 de la LPRL, dada la coincidencia plena del supuesto de hecho con el comentado y la certeza de que la situación excepcional de gravedad puede venir determinada por un factor externo o medioambiental, presidiendo la actuación (temporalmente acotada por la duración de la situación) la misma urgencia que el estado de peligro que la sustenta.

Un aspecto que debería pasar a primer plano sería la necesidad de atender a estos riesgos en la vigilancia de la salud (art. 22 LPRL). Desde el momento en que sean inherentes al trabajo, al derivar de las condiciones en que este se presta, sus posibles consecuencias sobre la salud deberían ser objeto de atención específica en los reconocimientos médicos. La primera actuación podría realizarse a nivel de protocolos sanitarios para orientar la vigilancia y las pruebas necesarias en determinados sectores de actividad, referidos con anterioridad, incluyendo otras actuaciones en el campo de la investigación o la realización de estudios de casos.

Por otra parte, debe formarse e informarse a la persona trabajadora del incremento del riesgo que algunas de estas circunstancias pueden suponer, así como de sus deberes específicos en cuanto a la información (art. 29 LPRL), al menos al servicio de prevención, de posibles dolencias, enfermedades, tratamientos farmacológicos y otros análogos que puedan alterar su exposición a los condicionantes climáticos y exigir su estricto cumplimiento, llegando inclusive al ejercicio de la potestad disciplinaria en caso de pertinaz incumplimiento.

### 3.1.3. Escasez de previsiones específicas

Aunque se pueden rastrear algunas menciones en el desarrollo reglamentario de la LPRL, se echan en falta referencias más concretas en normas específicas para sectores como la construcción (alude someramente a las inclemencias atmosféricas el Real Decreto –RD– 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción<sup>22</sup>; o a que la temperatura sea la adecuada para el organismo humano en el anexo IV parte A) o regulaciones más incisivas en el terreno de la limitación de los tiempos de exposición al riesgo, en relación con trabajos expuestos a riesgos ambientales, como los contenidos en el RD 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo<sup>23</sup> (capítulo III), que remite su concreción al convenio colectivo. Muy sucinta es también la alusión al clima (de la zona en que esté ubicado el lugar de trabajo) en el anexo III (condiciones ambientales de los lugares de trabajo) del RD 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> BOE núm. 256, de 25 de octubre de 1997 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/10/24/1627/con>).

<sup>23</sup> BOE núm. 230, de 26 de septiembre de 1995 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/09/21/1561/con>).

<sup>24</sup> BOE núm. 97, de 23 de abril de 1997 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/04/14/486/con>).

A título meramente ejemplificativo, el RD 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo<sup>25</sup>, incluye en la formación «Las medidas de seguridad ante condiciones meteorológicas que puedan afectar a la seguridad» (anexo II, apdo. 4.4.1)<sup>26</sup>. Por su parte, el RD 836/2003, de 27 de junio<sup>27</sup>, sobre los aparatos de elevación y mantenimiento, limita el trabajo en caso de vientos de velocidad superior a los 72 km/hora, en relación con las grúas torre. La regulación del RD 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativa a la utilización por los trabajadores de los equipos de protección individual<sup>28</sup>, incluye referencia a las cremas y protecciones barrera y ropa de protección para riesgos térmicos y radiaciones (anexo II en la redacción dada por el RD 1071/2021, de 7 de diciembre<sup>29</sup>). Encontramos cierta plasmación sobre su uso en el artículo 166 del VI CC del sector de la construcción, con ciertas alusiones, como se ha visto, a la organización del tiempo de trabajo, que debieran extenderse a otros sectores y actividades.

Una aproximación algo más actualizada aparece en el RD 618/2020, de 30 de junio, por el que se establecen mejoras en las condiciones de trabajo en el sector pesquero<sup>30</sup>, que considera que:

La temperatura de los locales deberá ser adecuada al organismo humano durante el tiempo de trabajo, teniendo en cuenta los métodos de trabajo aplicados, las exigencias físicas impuestas a los trabajadores y las condiciones meteorológicas reinantes o que puedan reinar en la región en la que faene el buque (anexo I.7)<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> BOE núm. 188, de 7 de agosto de 1997 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/07/18/1215/con>).

<sup>26</sup> Anexo que contiene también disposiciones para equipos para la elevación de cargas con condiciones meteorológicas adversas, previendo incluso su cese (apdo. 3.2 g); o para los trabajos temporales en altura que solo podrán efectuarse cuando las condiciones meteorológicas no pongan en peligro la seguridad y salud de los trabajadores (apdo. 4.1.6). Se refiere también en el anexo I al acondicionamiento y el empleo de sistemas de protección adecuados cuando los equipos se utilicen en condiciones ambientales, climatológicas o industriales agresivas que supongan un riesgo para la seguridad y salud de los trabajadores.

<sup>27</sup> BOE núm. 170, de 17 de julio de 2003 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/2003/06/27/836/con>).

<sup>28</sup> BOE núm. 140, de 12 de junio de 1997 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/05/30/773/con>).

<sup>29</sup> BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 2021 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/12/07/1076>). También se alude a los factores ambientales en el anexo A (vibración transmitida al sistema mano-brazo) y en el anexo B (al cuerpo entero) del RD 1311/2005, de 4 de noviembre, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores frente a los riesgos derivados o que puedan derivarse de la exposición a vibraciones mecánicas (BOE núm. 265, de 5 de noviembre de 2005 –<https://www.boe.es/eli/es/rd/2005/11/04/1311/con>–). O en el artículo 6.2 (evaluación de riesgos) del RD 286/2006, de 10 de marzo, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido (BOE núm. 60, de 11 de marzo de 2006 –<https://www.boe.es/eli/es/rd/2006/03/10/286/con>–).

<sup>30</sup> BOE núm. 182, de 2 de julio de 2020 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/06/30/618/con>).

<sup>31</sup> También punto 13 del anexo relativo al alojamiento. Asimismo, se mencionan las condiciones climáticas a la hora de regular la iluminación artificial en los lugares de trabajo en condiciones de luz natural en



No existen, sin embargo, disposiciones específicas ni de prevención en el sector agrario<sup>32</sup>, donde los riesgos con frecuencia son ignorados o minusvalorados, aunque quizás aquí, dada la preocupación mostrada en la Estrategia, cabría esperar una actuación normativa vinculante o al menos una recomendación al respecto.

### 3.2. Cambio climático y empleos verdes sostenibles, seguros y saludables

La segunda perspectiva a la que antes aludía partiría de la innegable realidad de una transición ecológica todavía aparentemente capaz de frenar algunos de sus efectos nocivos orientada al desarrollo sostenible, el ahorro energético y medidas contra el cambio climático o encaminadas a la neutralidad de las emisiones (Lara Ortiz, 2021) que ponen el acento en sectores clave tales como las energías renovables, el reciclaje y tratamiento de residuos. Cuestiones integradas dentro del amplio y complejo universo, aún por definir jurídicamente, con significado difuso y diferentes opciones conceptuales, precisado de un cariz evolutivo y dinámico (Miñarro Yanini, 2021b, pp. 46 y ss.) de los denominados «empleos verdes». Sin necesidad de entrar en este debate y sus repercusiones en el mercado de trabajo, parto de la constatación de que a la postre son pasibles de generar o están ya ocasionando nuevas necesidades en el ámbito preventivo, carentes de cobertura expresa en el marco normativo vigente, pero en buena parte cubiertas por las abiertas obligaciones empresariales.

Aunque en relación con la industria 4.0 (término generalizado por Schwab, 2016, pp. 34 y ss.) se habían puesto en valor los requerimientos ecológicos de «producción verde» para una industria neutra en carbono, pero eficiente energéticamente, este objetivo está llamado a cobrar un mayor auge en la actual industria 5.0. En realidad, hasta ahora se ha centrado menos en la justicia social y la sostenibilidad y más en la digitalización y las tecnologías para incrementar la eficiencia y flexibilidad de la producción. En esta nueva fase se aspira a lograr un balance entre el desarrollo económico y la resolución de los problemas sociales y ambientales (Comisión Europea, 2021, pp. 8-9). En definitiva, la industria 5.0, partiendo de la anterior, debe ampliar sus propósitos incluyendo tres elementos nucleares: centrada en el ser humano, sostenibilidad y resiliencia (Comisión Europea, 2021, p. 13). Punto esencial es la vinculación, que aparece ya en el Pacto Verde o la Ley de cambio climático, de los empleos verdes con

---

el anexo (parte A) que desarrolla las disposiciones mínimas de seguridad y salud contempladas en el artículo 10 en el RD 1389/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en actividades mineras (BOE núm. 240, de 7 de octubre de 1997 –<https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/09/05/1389/con->). Se refiere también a la temperatura de los locales en términos similares.

<sup>32</sup> Tampoco se ha actualizado el Acuerdo para la promoción de la seguridad y salud en el sector agrario adoptado en 2009 (BOE núm. 230, de 23 de septiembre de 2009 –[https://www.boe.es/eli/es/res/2009/09/04/\(2\)-](https://www.boe.es/eli/es/res/2009/09/04/(2)-)), cuyo principal avance fue la constitución del Órgano Paritario Sectorial Estatal.

la calidad, la sostenibilidad y el trabajo decente, en línea con la postura de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que los define como «empleos decentes que contribuyen a preservar y restaurar el medioambiente, ya sea en los sectores tradicionales como la manufactura o la construcción o en nuevos sectores emergentes como las energías renovables y la eficiencia energética»<sup>33</sup>.

La sostenibilidad apunta a la economía circular y la reducción del consumo de energía y las emisiones, disminuyendo los residuos y el impacto ambiental. Es patente su conexión con el cambio climático y hace aflorar medidas en determinados sectores industriales y la expansión de concretas actividades esenciales a aquellos fines, en ámbitos relacionados con el tratamiento de residuos, el reciclaje y la energía, rehabilitación de edificios o construcción sostenible, que conllevan «nuevos» riesgos para la salud de las personas que trabajan precisados de una atención especial (Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, 2014; Agra Viforcós, 2017; Álvarez Cuesta, 2020; De la Cruz Leiva, 2017, pp. 62 y ss.; Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud –ISTAS–, 2019a). Sin necesidad de enumerar exhaustivamente estos sectores y riesgos, me centraré en el marco jurídico vigente y la aplicación de los principios básicos que inspiran nuestra LPRL que, al menos implícitamente, los comprende suponiendo un reto en la identificación y gestión preventivas que, según mandata la LPRL, deben adaptarse al desarrollo tecnológico, a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos. Se precisa un enfoque eminentemente técnico, con una mayor atención desde la formación y cualificación de quienes se encargan de las tareas preventivas y su traslado a las herramientas al servicio del sistema preventivo: evaluación, planificación, gestión y verificación, sin que ello obste la necesidad de cambios normativos o disposiciones específicas para algunos sectores. Son también fundamentales las inversiones en investigación y desarrollo para acompasar los conocimientos a la velocidad de los cambios operados en el desarrollo industrial y/o productivo «sostenible».

A juicio de la OIT, «la ecologización del trabajo debe ser un componente clave del futuro del trabajo que queremos alcanzar»; en este proceso incidirán también los otros procesos de transformación del mundo del trabajo y ha de llevarse a cabo a través de una transición justa<sup>34</sup>. En documentos posteriores<sup>35</sup> alerta de que la política y la práctica en materia de seguridad y salud en el trabajo pueden, en ocasiones, ser reactivas, más que buscar la prevención de nuevos riesgos. El acento vuelve a ponerse no tanto en los defectos de la normativa preventiva, que tiene unos perfiles dinámicos y nociones abiertas que dan cabida a la evolución de los riesgos, la aparición de otros nuevos y la adaptación a los cambios tecnológicos,

<sup>33</sup> Vid. *Green jobs: Progress report 2014-2015* ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_502730.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_502730.pdf)).

<sup>34</sup> Vid. *Trabajo y cambio climático: la iniciativa verde* (2017) ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_554699.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_554699.pdf)).

<sup>35</sup> Vid. *Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia* (2019) ([https://www.ilo.org/safework/events/safeday/WCMS\\_686762/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/safework/events/safeday/WCMS_686762/lang--es/index.htm)).

sino en el traslado formal, descuidado y, en ocasiones, interesado a la práctica preventiva cotidiana en una parte significativa de las empresas. Aunque a veces se olvida, la LPRL sitúa al empresario en una posición proactiva, de forma que no dará satisfacción a su deuda de seguridad con una actitud pasiva ni con un cumplimiento estático y falta de adaptación a los cambiantes riesgos, incluidos los propios de los nuevos sectores productivos y actividades relacionadas con la sostenibilidad del planeta.

Al igual que la UE, la OIT<sup>36</sup> pone el foco de atención en los Gobiernos, animándolos a realizar evaluaciones de los nuevos peligros, o de su intensificación como consecuencia del cambio climático, escasez de recursos o de otros riesgos relacionados con la salud de las personas y el medioambiente, así como una mayor coherencia entre las políticas de seguridad y salud y de medioambiente.

De forma más específica, destaca la preocupación por los nanomateriales o determinadas sustancias químicas relacionadas con los residuos electrónicos que deben ser objeto de consideración específica en las evaluaciones de riesgos laborales, así como los graves accidentes conectados con la confección y mantenimiento de aerogeneradores<sup>37</sup> o con las plantas e instalaciones solares. Algunos de los riesgos ya se conocen porque son comunes a otras industrias, otros deben ser analizados y estudiados, y algunos dependen más de los procesos empresariales como la externalización y el *downsizing*, compartidos por otras actividades que, en una u otra medida, reciben también respuesta por parte del marco normativo. Aunque estos riesgos caigan bajo el manto protector de la LPRL, algunos desafíos exigirían una actualización y revisión dentro de un proceso más amplio de modernización de la disciplina preventiva. En particular el indispensable ajuste, con medidas concretas, al tamaño real de las empresas, el salto de cualidad más allá de la coordinación preventiva en procesos productivos descentralizados, la revisión del ámbito de aplicación de las disposiciones preventivas o la inclusión de algunos temas transversales, sea en la propia LPRL o a través de los oportunos desarrollos reglamentarios, a título meramente ejemplificativo.

La actual Estrategia española (2015-2020), de momento prorrogada, alude someramente entre los riesgos emergentes derivados de las nuevas tecnologías a las «nuevas energías», pero no menciona el cambio climático ni otras cuestiones medioambientales y su relación con la seguridad y salud.

<sup>36</sup> Vid. *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (2015) ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_432865.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf)).

<sup>37</sup> Vid. NTP 1022 (<https://www.insst.es/documents/94886/566858/ntp-1022w.pdf/6cf91f13-94ef-46cd-b58c-fc27b4d52f01?version=1.0&t=1614697878604>), 1023 (<https://www.insst.es/documents/94886/566858/ntp-1023w.pdf/84b6949c-a338-4abb-a7af-03d9f237d492?version=1.0&t=1614697878306>) y 1024 (<https://www.insst.es/documents/94886/329170/ntp-1024w.pdf/1f7d6152-683a-4642-a773-b61fc401ed73>).

### 3.3. Sumarísima referencia al amianto: prevención de riesgos laborales y pasivos ambientales

Las limitaciones espaciotemporales de este trabajo impiden un tratamiento en profundidad de esta problemática que, no obstante, merece al menos una mínima referencia dada la especial atención que recibe en la Estrategia europea y por el alto número de conflictos judiciales habidos en los últimos años en todos los países. La riada de demandas de las personas trabajadoras o sus familias debidas a los estragos (enfermedades y muertes) causados por la exposición casi indiscriminada y escasamente tutelada en los años sesenta del pasado siglo ha llevado al reconocimiento de las pertinentes indemnizaciones. También notorios han sido los avances hacia su prohibición. El reto actual está en la exposición en tareas de reforma y reestructuración de edificios en el marco de la llamada construcción sostenible, que implican su remoción. Drama que inquieta a la UE como reflejan los datos citados, siendo difícil trazar unas fronteras definidas entre el riesgo interno y externo a la empresa, dada la expansión de sus efectos y el que conlleva de contaminación ambiental.

A raíz de algunos pronunciamientos judiciales, se empieza a reconocer la categoría de «víctimas ambientales» o «pasivos ambientales» (González Cobaleda, 2021, p. 129; Miñarro Yanini, 2021a, p. 13; Rodríguez Martín-Retortillo, 2021, p. 185). Así Uralita está siendo condenada también *ad extra* de la empresa por inhalación de fibras de asbestos por parte de la población circundante, lo que se une a la ya tradicional extensión de las indemnizaciones a los familiares afectados por manipular las prendas textiles fuera de la empresa. Sin restar un ápice de su importancia a pronunciamientos como la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) (Sala de lo Civil) de 15 de marzo de 2021 (rec. 1235/2018)<sup>38</sup> (Martínez Moya, 2021) que la considera responsable de los daños a la salud sufridos por quienes se relacionan con la persona trabajadora por razón de parentesco (las esposas que lavaban en casa la ropa de los maridos) y los vecinos; o a la del mismo tribunal y sala de 28 de junio de 2021 (rec. 2389/2018), en relación con los daños causados por exposición al polvo de amianto que impregnaba el cuerpo y las ropas del padre, en su condición de pasiva «doméstica»; es significativo el dato de que en este terreno hemos vuelto a la tradicional escisión de competencias entre el orden social y el civil en relación con los daños derivados del trabajo, siendo en este caso competencia de la jurisdicción civil el conocimiento de la reclamación de sujetos ajenos a una relación jurídica laboral, familiares (pasivos domésticos) y residentes cerca de la fábrica (pasivos ambientales) por las emanaciones y residuos procedentes de la misma. Y aquí no ha sido una cuestión especialmente combatida. En este caso, la responsabilidad descansa en los deberes genéricos del *alterum non laedere*, más allá de las estrictas obligaciones de seguridad impuestas por la normativa de seguridad e higiene en aquel momento vigente, interpretadas a la luz de los conocimientos científicos entonces existentes.

<sup>38</sup> <http://normacef.es/buscaResult/shDocumento.aspx?id=NCJ065405&tkId=aa8abc71-f2b3-48d9-9cbc-2c874f1fa268&op=rtss>

Para el TS, Uralita, pese a conocer el peligro que conllevaba la inhalación de las fibras de amianto, no actuó con la diligencia exigible, al emitir sin control adecuado dichas fibras al ambiente exterior, por lo que incurrió en responsabilidad extracontractual. La existencia de un riesgo manifiestamente superior al normal se traduce en un mayor esfuerzo de previsión, en una rigurosa diligencia ajustada a las circunstancias concurrentes. En definitiva, a extremar en muy elevado grado las precauciones exigidas. El encaje se halla en el artículo 1.908.2 del Código Civil, invocado en la demanda, que regula los daños causados por los humos excesivos que sean nocivos como un supuesto de responsabilidad propia y directa del propietario de matiz objetivo.

Considera que no se trata (Sentencia de 15 de marzo de 2021 ya indicada, FJ 5.º) de analizar si Uralita, SA, cumplió o no con la normativa laboral en materia de prevención de riesgos por la manipulación del asbesto o amianto, lo que es propio de la jurisdicción social, sino si aquella actuó frente a terceros ajenos a esta relación con la diligencia exigible una vez que a partir de los años cuarenta va teniendo un mayor conocimiento del riesgo que en general suponía la exposición al polvo de amianto, pues sabía que podían entrar en contacto con fibras de amianto por ocuparse del lavado y cuidado en su casa de la ropa, y no en la propia empresa, como ha sucedido en el caso enjuiciado. Demuestra, nuevamente, como analizaremos *infra*, la desconexión legislativa entre ambas tutelas, necesitada de cierta revisión, tendiendo puentes concretos.

## 4. Sostenibilidad ambiental, cambio climático y prevención de riesgos laborales: claras sinergias en una situación de permanente desconexión legislativa

### 4.1. Los puntos de encuentro o conexiones

El concepto de «medioambiente» se ha caracterizado en su construcción por la indeterminación, la interdisciplinariedad y la complejidad. De forma sintética, el Tribunal Constitucional, bastante apegado al diccionario de la Real Academia Española, acoge una acepción notablemente amplia y dinámica que reconduce al «conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida» (Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio)<sup>39</sup>, dando un lugar preeminente a los agentes climáticos. Las políticas medioambientales tienen como objeto su conservación o, dicho de otra forma, intentar frenar su degradación y en buena medida han partido de actuaciones en el plano internacional (Arastey

<sup>39</sup> BOE núm. 181, de 31 de julio de 1995 (ECLI:ES:TC:1995:102) (<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2956>).

Sahún, 2013, p. 93). En los últimos años sitúan de forma inexcusable en primer plano la lucha contra el cambio climático y la meta del desarrollo sostenible.

Existe un alto grado de consenso al apreciar la existencia de numerosos puntos de contacto entre esta disciplina y la preventiva laboral. Se ha llegado a considerar que la seguridad y la salud no forma un sector aislado y autónomo, sino un importante subsector de las políticas de seguridad, salud y medioambiente (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 2009, p. 2; estas intersecciones y convergencias también en García Valverde, 2013, pp. 61-62; Rodríguez Ramos, 2002, pp. 4 y ss.). La primera conexión destacada en la literatura especializada radica en la posibilidad de rastrear orígenes comunes en algunos de los problemas atinentes a la calidad, la seguridad y el medioambiente, afirmándose que todos responden a cambios culturales que se están produciendo en la sociedad y que influyen de forma decisiva en el comportamiento de los distintos agentes sociales de la empresa (Prida Romero y García Gutiérrez, 2000, p. 3; sobre su papel protagonista en la transición justa climática, Álvarez Cuesta, 2022, pp. 329 y ss.).

La trabazón se ha situado además a nivel constitucional, apareciendo ambos derechos entre los principios rectores de la política social y económica (arts. 40.2 y 45 CE), informando, por tanto, la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Se ha afirmado que la interpretación de dichos artículos permite extender el derecho a disfrutar del medioambiente a todos, alcanzando a empresarios y personas trabajadoras, y ello exige orientar los poderes empresariales hacia un objetivo sostenible, compatible con la fundamental protección de la salud del personal (Rodríguez Martín-Retortillo, 2021, p. 183). Pese a las loables intenciones, apuntando hacia un objetivo deseable, el argumento tiene una base jurídica poco sólida, habida cuenta de los destinatarios del mandato (los poderes públicos) y la necesidad de una actuación legal decidida y firme en tal sentido. Por su parte, el artículo 40.2 de la CE concierne a una idea de salud laboral, pero no permite abarcar la idea de una salud pública general externa a los lugares de trabajo (Monereo Pérez, 2009, p. 16). Va de suyo que ambas parcelas del ordenamiento guardan estrecha vinculación con el derecho a la vida y la integridad física y moral (art. 15 CE) y la protección a la salud (ex art. 43 CE), girando sobre la persona, fin esencial de la tutela (Monereo Pérez, 2009, p. 16).

Las sinergias se hallan también en los principios que resultan de aplicación, en especial los de prevención y protección, de anticipación al riesgo (Rodríguez Martín-Retortillo, 2021, p. 190) y los de atención a los cambios y a la evolución de la ciencia –mejor y más reciente evidencia científica disponible, en los términos del art. 2 m) Ley 7/2021, de cambio climático–. También el objetivo de mejora permanente. Más polémica es la cuestión relativa a la aplicación del principio de precaución, vinculado a la incertidumbre científica e instaurado en el terreno medioambiental (art. 191.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –TFUE–<sup>40</sup>) y específicamente para la protección de la seguridad y salud frente a los agentes

<sup>40</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

cancerígenos (Directiva 2004/37/CE<sup>41</sup>; Igartua Miró, 2018) o la robótica. No faltan propuestas de traslación al ámbito estrictamente preventivo, en especial para las nuevas tecnologías (García Jiménez, 2019, p. 156) o la estimación de que es un principio compartido por ambas disciplinas (Monereo Pérez y Rivas Vallejo, 2010, pp. 79 y ss.). No apuesto por una utilización extensiva ni indiscriminada, dependiendo la exigencia de la invocación expresa por la norma preventiva, que defina los riesgos hipotéticos que imponen actuaciones concretas, sin exigir a las empresas ir más allá de los conocimientos técnicos asentados en cada momento, actualizados conforme a la evolución tecnológica y científica, con apoyo en los preceptivos mecanismos de asesoramiento técnico impuestos por la LPRL (Igartua Miró, 2020, p. 60). Es cierto que podría ser útil su aplicación frente a algunos riesgos derivados del cambio climático o de los empleos verdes, pero no de forma directa sin una habilitación legal. La garantía de la seguridad y salud no debe quedar al albur de interpretaciones inseguras o contingentes ni sometida a modelos de exigencia que no respondan a un mínimo de certeza.

## 4.2. La desconexión legislativa

A pesar de que hace ya tiempo se sostenía que el nuevo enfoque de la política preventiva empleaba métodos y medios de ordenación similares a los propios de la legislación de medioambiente, considerando artificial contraponer la seguridad de dentro y la de fuera, apostando por reglas jurídicas que integraran el conjunto de problemáticas (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 1999, pp. 11-13), la desconexión a nivel legislativo (Monereo Pérez, 2009, pp. 13-14) continúa siendo patente, sin modificaciones legales capaces de alterar esta afirmación. Seguimos, por tanto, ante dos líneas que discurren en paralelo y, en consecuencia, sin puntos de unión. La Estrategia conecta ambas cuestiones, estima que los efectos de los cambios climáticos en la seguridad y salud están incluidos en el ámbito de la DM y llama a los Estados a adoptar, en su caso, iniciativas legislativas concretas.

Las propuestas de enlace de ambas disciplinas pueden reconducirse sintéticamente a tres. La primera, abanderada por el profesor Monereo Pérez, pasaría por la aprobación de una ley única –Ley integral de prevención y calidad ambiental–. Previamente, Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (1999, p. 13) tildaba la distinción de artificiosa y hablaba de la necesidad de introducir una perspectiva integrada entre ambas ramas jurídicas, enfoque justificado e incluso impuesto por el texto constitucional. En resumida síntesis, la solución no es la ordenación unitaria e indiferenciada, sino la de establecer un marco común general que recogiera los fundamentos, principios e instituciones comunes y los mecanismos de coordinación y

<sup>41</sup> <http://data.europa.eu/eli/dir/2004/37/oj>. Vid. Directiva (UE) 2022/431 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2022, por la que se modifica la Directiva 2004/37/CE, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo (DOUE L 88, de 16 de marzo de 2022), que incide de forma especial en los agentes reprotóxicos (<http://data.europa.eu/eli/dir/2022/431/oj>).

articulación entre los diversos conjuntos normativos funcionalmente organizados (Monereo Pérez, 2009, p. 16; también Monereo Pérez y Rivas Vallejo, 2010, pp. 85 y ss.). Frente a la opción de convertir a la prevención de riesgos laborales en una especialidad o rama de la legislación cada vez más robusta sobre protección del medioambiente (Cruz Villalón, 2006, p. 14), se apuesta por no diluir el derecho de la prevención en el medioambiental, buscando un derecho común aplicable a ambos conjuntos normativos, dotados de una relativa autonomía jurídica (Monereo Pérez, 2009, pp. 31 y ss.; sigue esta tesis también García Valverde, 2013, p. 65).

Algunos instrumentos, como la Estrategia española 2007-2012, propusieron, partiendo del carácter transversal de la política de prevención de riesgos laborales, su integración y la orientación con el resto de las demás políticas, incluidas la política general de salud y la medioambiental, pero en la práctica no se ha reflejado en resultados concretos y palpables.

Sin pasar revista a otros instrumentos europeos o internacionales, la desconexión se aprecia en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030<sup>42</sup>, aunque sí existe cierto seguimiento del impacto sobre la salud pública y el propio Sistema Nacional de Salud y una apuesta por adaptar las políticas de salud a este cambio por parte del Observatorio de Salud y Cambio Climático, creado por acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de abril de 2009<sup>43</sup>.

Es cierto que el camino emprendido opta por la sostenibilidad y ha de ser también socialmente sostenible, con una apuesta por los trabajos dignos y una protección eficaz durante las transiciones (Álvarez Cuesta, 2020, p. 455). También resulta incuestionable que en el concepto de trabajo digno o decente está comprendida la tutela de la salud y seguridad en el trabajo, pero si se trata de desarrollar unas políticas preventivas realmente eficaces, las actuaciones legislativas coordinadas y cohesionadas deben introducir de forma expresa elementos e instrumentos comunes que faciliten también el cumplimiento por parte de las empresas.

No son muy diversas las conclusiones respecto a la Ley 7/2021, de cambio climático, pues a lo más que alcanza, al aspirar a una transición justa, es a defender la transversalidad de las políticas de cambio climático y transición energética y su coordinación, como elemento fundamental para potenciar las sinergias encaminadas a la mitigación y adaptación al cambio climático y afrontar con mejores garantías el desafío que supone para la seguridad nacional (punto III preámbulo). El olvido legal respecto a las «relaciones laborales» ya había sido puesto de manifiesto por la doctrina al analizar la Ley 2/2011, de 4 de marzo,

<sup>42</sup> [https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030\\_tcm30-512163.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf)

<sup>43</sup> *Vid.* Plan Estratégico de Salud y Medioambiente (2022-2026), elaborado por el MTERD: [https://www.sanidadambiental.com/wp-content/uploads/2021/11/241121\\_PESMA.pdf](https://www.sanidadambiental.com/wp-content/uploads/2021/11/241121_PESMA.pdf)



de economía sostenible<sup>44</sup> (Fernández Avilés y Durán Bernardino, 2011, p. 73). La nueva ley apuesta por lograr la transición hacia un modelo productivo más ecológico también socialmente beneficioso, promoviendo la transición ecológica de las empresas, las metodologías de trabajo y el mercado laboral en general. Estos esfuerzos crearán oportunidades de empleo decente (punto III preámbulo). Habrá que ver la plasmación concreta de estos encomiables propósitos.

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 7/2021 aboga por el fomento de una mejora del conocimiento sobre los efectos del cambio climático en la salud pública y sobre las iniciativas encaminadas a prevenir, reducir y evitar los riesgos asociados al cambio climático, incluidos los riesgos emergentes. Algo que habría de tener su reflejo claro en la seguridad y salud. Limitadas son también las previsiones en relación con la publicación de la huella de carbono y, en su caso, la adopción de un plan de reducción de emisión de los gases de efecto invernadero (disp. final duodécima), remitiendo su concreción y especificación a través de la modificación del RD 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono<sup>45</sup>. Por tanto, deja abierta la cuestión relativa a la tipología de empresas que deberán cumplir esta exigencia y los elementos necesarios para la configuración de la obligación (Rodríguez Martín-Retortillo, 2021, p. 189). También cabe preguntarse si estos planes aparecerán vinculados a nivel reglamentario con el plan de prevención de riesgos laborales, si será un proceso muy protocolizado o, por el contrario, abierto y flexible, que imponga el resultado, pero deje libertad a las empresas para escoger el camino para su puesta en marcha.

Tímida es también la actuación a nivel comunitario, pues la propuesta de Directiva sobre diligencia debida por las empresas en materia de sostenibilidad<sup>46</sup> centrada en evitar los impactos negativos sobre los derechos humanos y el medioambiente no contiene unas medidas concretas y específicas que conecten los campos que nos ocupan. Centra la atención en que los directivos tengan en cuenta las consecuencias de sus decisiones en materia de derechos humanos, cambio climático y medioambiente, y prevé compromisos en orden a combatir el cambio climático y el límite al calentamiento global en 1,5 °C y su posible riesgo o impacto para las operaciones de la compañía. Con limitaciones muy relevantes también por estar destinada a empresas de grandes dimensiones.

A la vista del panorama descrito seguramente son fundamentales normas que combinen ambos objetivos (preventivo y medioambiental) y un diálogo social efectivo (Rodríguez Martín-Retortillo, 2021, p. 189). Ello daría paso a la segunda propuesta que, partiendo de

<sup>44</sup> BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2011 (<https://www.boe.es/eli/es/l/2011/03/04/2/con>).

<sup>45</sup> BOE núm. 77, de 29 de marzo de 2014 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/03/14/163/con>).

<sup>46</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 (COM/2022/71 final) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0071>).

que el cambio climático requiere una adaptación preventiva, se decantaría por fijar conexiones incluyéndolas en alguna norma específica y/o en el desarrollo reglamentario de la LPRL, igual a través de la aprobación de un reglamento de prevención frente a los riesgos derivados del cambio climático y de factores medioambientales, que discipline, asimismo, la gestión integrada (Rivas Vallejo, 2020, pp. 257 y 268).

Por su parte, una tercera vía podría ser la actualización del texto de la LPRL en clave de sostenibilidad, incluyendo expresas referencias y soluciones específicas a las tres transiciones referidas, dado su carácter general, extensivo y casi omnicompreensivo. Ello no obsta la aprobación de normas reglamentarias específicas, en especial en determinados sectores afectados por el cambio climático (sector agrario) o especialmente peligrosos en el ámbito de los empleos verdes. A mi juicio, la LPRL, más allá de las obligaciones examinadas, no impone la adopción de medidas contra el cambio climático que no deriven directamente de la obligación general de seguridad. Tampoco existen normas internacionales que confieran al principio de sostenibilidad en este ámbito concreto contenido normativo (Tomassetti, 2018, p. 199).

## 5. Hacia la revisión y «modernización» de la LPRL

### 5.1. Medioambiente de trabajo, lugar de trabajo y riesgo laboral

La LPRL no contiene referencias expresas a la tutela del medioambiente externo quedando extramuros de su ámbito de aplicación. Esta derivación, que seguramente convendría revisar, no encuentra fisuras en las menciones de la normativa al término medioambiente de trabajo (arts. 5.3 y 36.2 a) LPRL y art. 37.3 f) RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención<sup>47</sup> –RSP–) ni en la inclusión de los riesgos ligados al medioambiente de trabajo dentro de los contenidos mínimos del programa de formación para el desempeño de funciones de nivel básico (anexo IV RSP). Estas referencias lo son claramente al propio entorno en el que se desarrolla el trabajo. Tampoco queda desmentido por las obligaciones ya tratadas de prevenir los riesgos ligados a las condiciones climatológicas, en especial en actividades de exterior, por ser riesgos «inherentes» al trabajo.

El mutismo de la LPRL contrasta con otros ordenamientos de nuestro entorno, pese a su origen común. Así, en Italia el artículo 2, letra n), del Decreto legislativo 81/2008 alberga un concepto de prevención más amplio, considerando que consiste en «un conjunto de disposiciones o medidas necesarias de acuerdo con la naturaleza particular del trabajo, la experiencia y la técnica, para evitar o disminuir los riesgos profesionales respetando la

<sup>47</sup> BOE núm. 27, de 31 de enero de 1997 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/01/17/39/con>).

salud de la población y la integridad del entorno externo». No obstante, también allí se aprecian afinidades sistemáticas entre la legislación laboral de prevención y la ambiental, pese a que los dos sistemas reguladores todavía no se hayan coordinado en tal sentido (Serrani y Tiraboschi, 2021, p. 646). Partiendo de la definición legal y de la amplia obligación de seguridad contenida en el artículo 2.087 del Código Civil italiano, la doctrina formula nuevas propuestas para superar la distinción entre el ambiente de trabajo y el territorio circundante y una lectura del precepto en clave de sostenibilidad (Tomassetti, 2018, pp. 172 y ss.).

El término medioambiente de trabajo es de uso generalizado en los convenios de la OIT (en especial los núms. 155<sup>48</sup> y 187<sup>49</sup>), quedando bien delimitado respecto al medioambiente exterior, en tanto se ciñe a la necesidad de proteger la salud de la persona trabajadora en el centro de trabajo frente a todo riesgo del tipo que sea, completando la atención de la maquinaria o de los productos o actividades peligrosas con aspectos subjetivos de la organización y de los procedimientos de trabajo (Gutiérrez Pérez, 2010, p. 1; Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 1999, p. 7; 2009, pp. 133 y ss.).

Por su parte, tampoco se incluye entre las definiciones legales (art. 4 LPRL) ninguna relativa al centro, lugar o medioambiente de trabajo. De la interpretación sistemática del texto legal se extrae que el medioambiente de trabajo no está confinado a un espacio físico cerrado y concreto, sino acotado por su conexión con la actividad laboral desarrollada e imbuido por una concepción notablemente vasta del riesgo laboral y de la condición de trabajo, que incluye una cláusula de cierre claramente expansiva (art. 4.7.º d) LPRL).

A diferencia de otros ordenamientos de nuestro entorno se presta poca atención a los términos de centro o lugar de trabajo, con la consiguiente simplificación de la extensión de las medidas de prevención. Las definiciones comparecen, a efectos concretos, a nivel reglamentario. Así en el artículo 2.1 del RD 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, que equipara los lugares de trabajo a «las áreas del centro de trabajo, edificadas o no, en las que los trabajadores deban permanecer o a las que puedan acceder por razón de su trabajo». En términos similares, el RD 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la LPRL en materia de coordinación de actividades empresariales<sup>50</sup>, define el centro de trabajo (art. 2 a), aunque aquí habla de que «deban» acceder.

Tampoco se refiere a esta cuestión la Estrategia UE 2020-2027, aunque con anterioridad se había apostado por una evolución hacia una concepción más dinámica de la noción de lugar de trabajo, al hilo de la Directiva 89/654/CEE, así como a la conveniencia de actualizar algunas definiciones de la directiva, como la de «puesto de trabajo», que podrían estar

<sup>48</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C155](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155)

<sup>49</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C187](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C187)

<sup>50</sup> BOE núm. 27, de 31 de enero de 2004 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/2004/01/30/171/con>).

desfasadas<sup>51</sup>. Es patente que las nuevas formas de prestación de servicios y los nuevos riesgos laborales imponen una idea/mentalidad más flexible de la valoración y prevención de los riesgos, más allá del lugar físico concreto de la prestación, que presenta, al igual que el tiempo de trabajo, ciertas señales de dilución o evanescencia, admitiendo la incidencia creciente de los factores climáticos o la contaminación ambiental en la salud laboral. Ello lleva a defender la superación de la dicotomía entre el ambiente interno y el externo, destacando su obsolescencia y apostando por una aproximación integrada (Caruso *et al.*, 2020, p. 37) para abordar los problemas a través de un concepto de entorno de trabajo dinámico, en desarrollo, inclusive fluido (Serrani y Tiraboschi, 2021, pp. 55-56). Cuestión diversa es si este planteamiento debe trasladarse de forma genérica a la norma jurídica o, más bien, habrá que afrontar tutelas específicas para situaciones concretas.

En definitiva, estos amplios conceptos y la extensión de la obligación de seguridad a «todos los aspectos relacionados con el trabajo» pasados por la matriz de la evaluación de riesgos laborales en función de la naturaleza de la actividad, las características de los puestos de trabajo existentes, quienes deban desempeñarlos y las «condiciones de trabajo» (art. 16 LPRL) admiten una prevención que salta los confines de un lugar de trabajo cerrado, predeterminado y del propio puesto, para incluir nuevos escenarios y riesgos ligados al cambio climático, más no imponer a las empresas medidas para luchar contra este, que vendrán impuestas, en su caso, en disposiciones *ad hoc*.

## 5.2. Algunos cambios normativos pendientes

La indeterminación e inseguridad derivadas de la conclusión recién alcanzada, unidas al escaso reflejo del problema tratado en la política preventiva de las empresas, apuntan a cierto replanteamiento normativo, a la luz de las propuestas internacionales y comunitaria.

A nivel internacional, la OIT no duda en sus declaraciones e informes más recientes en incidir en la relación entre el medioambiente de trabajo y el medioambiente en general, considerando que «el medioambiente de trabajo no es un compartimento estanco con respecto al medioambiente general, los factores que provocan el deterioro del ambiente donde se trabaja se cuentan también entre las principales causas del deterioro del ambiente en general»<sup>52</sup>,

<sup>51</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Trabajo más seguro y saludable para todos-Modernización de la legislación y las políticas de la UE de salud y seguridad en el trabajo», Bruselas, 10 de enero de 2017 (COM(2017) 12 final) (pp. 12-13) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0012&from=LT>).

<sup>52</sup> Vid. *Sostenibilidad medioambiental con empleo. Perspectivas sociales y de empleo en el mundo 2018* (<https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/greening-with-jobs/lang--es/index.htm>). Vid., también, *Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia* (2019) ([https://www.ilo.org/safework/events/safeday/WCMS\\_686762/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/safework/events/safeday/WCMS_686762/lang--es/index.htm)).

apuntando a la necesaria coordinación de la protección laboral y el medioambiente. No obstante, el panorama es de enorme timidez a nivel legislativo, siendo el planteamiento solamente visible en normas específicas promulgadas ya hace algún tiempo como el Convenio 148<sup>53</sup> y su Recomendación 156<sup>54</sup> (1977) sobre el medioambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), en las normas sobre utilización de sustancias peligrosas (Convenio 162<sup>55</sup> en relación al asbesto), o los convenios 170<sup>56</sup> y 184 en relación a los productos químicos, o en el control y prevención de accidentes mayores (Convenio 174<sup>57</sup>, 1993).

Similares consideraciones pueden hacerse para la UE que, al emplear los conceptos de «medio de trabajo» (en el antiguo art. 118 A) o el más reciente de «entorno de trabajo»<sup>58</sup> (art. 153 TFUE), no acoge la tutela del medioambiente circundante dentro de la protección de la seguridad y salud laboral. Ambas políticas se abordan como compartimentos estancos (para el medioambiente, arts. 11 y 191 a 193 TFUE). Lo mismo ocurre en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>59</sup>, que se ocupa de la protección del medioambiente en el artículo 37 y de la salud, seguridad y dignidad en el 31. No obstante, la doctrina aprecia en sus actuaciones cuatro líneas separadas, pero en fase de convergencia: desarrollo sostenible, salud y seguridad en el trabajo, medioambiente y salud pública (Arastey Sahún, 2013, p. 98). Tendencia plasmada en la Estrategia que parece conformarse con las previsiones de la DM y la actuación normativa de los Estados, sin avanzar respuestas concretas para una implicación mayor de las empresas en la adopción de medidas frente a los fenómenos climáticos. Estima que la DM es eficaz y adecuada a su objetivo, aunque debe facilitarse su aplicación en las pymes que afrontan mayores dificultades. El foco de atención se sitúa, como no puede ser de otra forma, en la evaluación de riesgos como núcleo fundamental de la legislación de la Unión, entroncando con el enfoque caso por caso que otorga la flexibilidad necesaria para que las

<sup>53</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C148](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C148)

<sup>54</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R156](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R156)

<sup>55</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C162](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C162)

<sup>56</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C170](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C170)

<sup>57</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312319:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312319:NO)

<sup>58</sup> Con escaso reflejo en el orden interno. Así en el artículo 5.3 del RD 1215/1997, de 18 de julio (entorno de trabajo inmediato) o en el anexo II del RD 681/2003, de 12 de junio, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas en el lugar de trabajo –BOE núm. 145, de 18 de junio de 2003; <https://www.boe.es/eli/es/rd/2003/06/12/681/con> (en relación con las atmósferas explosivas)–. No obstante, en las normas más recientes comparece así en el preámbulo del RD 618/2020, de 30 de junio, por el que se establecen mejoras en las condiciones de trabajo en el sector pesquero (BOE núm. 182, de 2 de julio de 2020; <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/06/30/618/con>), que declara que:

[...] con este real decreto se avanza en el cumplimiento de la meta 8.8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es decir, en la mejora de la protección de los derechos laborales y la promoción de un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todas las personas trabajadoras.

<sup>59</sup> [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

empresas adapten las evaluaciones de riesgo, las medidas preventivas y la formación a su actividad específica, al tamaño de la empresa, a la distribución por sexo y edad de sus trabajadores y a los nuevos riesgos, aunque en la práctica no siempre se recurre a esta flexibilidad<sup>60</sup>.

Pese a este optimismo mostrado por la UE, sigue siendo válida la afirmación de que la LPRL resulta insuficiente para una legitimación amplia de quienes trabajan respecto de la exigencia de obligaciones preventivas impuestas por el derecho ambiental general (Monereo Pérez, 2009, p. 17), trasladable también a las obligaciones frente al cambio climático, que debieran preverse expresamente. Como se ha sostenido, la lógica disgregadora de los factores de riesgo plasmada en la LPRL contrasta con la experiencia práctica que confirma que el riesgo en las sociedades avanzadas muestra la frecuente unidad de su origen y efectos dentro y fuera de las organizaciones productivas (Monereo Pérez, 2009, p. 17).

Algunas normas, que pueden situarse a mitad de camino entre ambas disciplinas, realizan de forma indubitada estas conexiones, así en particular el RD 840/2015, de 21 de septiembre, sobre medidas de control sobre los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas<sup>61</sup>, cuyo objeto es proteger a las personas, los bienes y el medioambiente (art. 1), sea en el interior o exterior del establecimiento (art. 3)<sup>62</sup>.

Por tanto, compete a la legislación nacional avanzar en este terreno, siendo lógico cuestionarse la suficiencia de las normas existentes, necesitadas solamente de una mayor insistencia en la vigilancia de su cumplimiento, la sensibilización, la extensión de buenas prácticas (ejemplos en ISTAS, 2019b, pp. 55 y ss.), otras medidas de *soft law*, mecanismos voluntarios y complementarios a las normas vinculantes (Cruz Villalón, 2006, p. 15) y otras actuaciones de la mano de la negociación colectiva. No faltan propuestas de adaptación de la legislación vigente para garantizar que las personas en su trabajo puedan estar protegidas por un

<sup>60</sup> *Ibid.* nota 51 (pp. 2-3 y 6).

<sup>61</sup> BOE núm. 251, de 20 de octubre de 2015 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/2015/09/21/840/con>).

<sup>62</sup> Como es lógico, la preocupación por la salud humana y el medioambiente, y no solamente por la prevención de riesgos laborales, late en normas relacionadas con agentes peligrosos, como el RD 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos en el trabajo (art. 1.4) (BOE núm. 124, de 24 de mayo de 1997; <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/05/12/664/con>); en relación con la evaluación de agentes cancerígenos... en condiciones que no supongan un riesgo para la salud pública y el medioambiente (art. 5.5 d) RD 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo –BOE núm. 124, de 24 de mayo de 1997; <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/05/12/665/con>–). En parecidos términos para la eliminación de las fibras de amianto [art. 6 b) RD 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto –BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006; <https://www.boe.es/eli/es/rd/2006/03/31/396/con>–, que también prevé pausas en utilización de los EPI de vías respiratorias en función de la carga física y condiciones climatológicas (art. 8.2)]. En relación con el plan de trabajo previsto en el artículo 11 del RD 396/2006 puede verse la STS de 22 de febrero de 2022 (rec. 4862/2018).

plan de acción específico ante las temperaturas extremas, contra los riesgos derivados de las sustancias químicas y la contaminación ambiental como parte del plan de prevención (Camós Victoria, 2020, p. 473).

Para otros ámbitos ligados a la digitalización o el auge de la robótica y la inteligencia artificial he apostado por la modernización de la LPRL, dada la necesidad de afrontar problemas específicos con difícil encaje en las prescripciones generales. En este caso, la mención explícita pudiera resultar también conveniente, aunque no resulta dudosa su cobertura si las condiciones climáticas afectan a la realización del trabajo y repercuten, modifican o incrementan los riesgos laborales. Ahora bien, la conclusión es diversa si lo pretendido es la integración de ambas políticas o, más allá de la prevención de los riesgos laborales, se busca que las empresas adopten medidas de lucha contra el cambio climático que en su caso deberán imponerse claramente.

Con toda seguridad, el carácter abierto, la flexibilidad y la maleabilidad de un buen número de conceptos manejados por la LPRL dan cabida a la inclusión en la obligación general de seguridad de nuevos riesgos y circunstancias derivados del cambio climático y la transición verde, en los términos analizados. No en vano, el modelo flexible de la LPRL basado en fórmulas abiertas, con una capacidad de ajuste «automática» sin necesidad de reformas permanentes, pocas veces tiene reflejo en la norma laboral. Ahora bien, las empresas requieren certezas y seguridad a la hora de aplicar un marco normativo tan significativo como el de la prevención de riesgos laborales, que empiezan a escasear respecto a problemas muy acuciantes. Por otro lado, la complejidad alcanzada por la prevención exige una simplificación normativa, una adaptación a las nuevas realidades empresariales e, inclusive, la revisión y compilación de normas específicas. La banalización de riesgos como los abordados o la ausencia de atención práctica no deben tolerarse en este mundo laboral en plena transformación. Probablemente es ingenuo confiar aspectos tan relevantes a una aplicación sumamente exigente de una norma que comienza a dar algunas muestras de obsolescencia y desajustes con las nuevas realidades empresariales, con el peligro de provocar ciertos efectos perversos. Aun cuando los riesgos a prevenir pueden provenir de factores externos y ambientales, han de incidir en la realización del trabajo, sin que quepa extraer el cuidado del medioambiente externo y la población circundante del texto de la LPRL que queda confiado a otras normas específicas.

Dada la configuración de la evaluación de riesgos como núcleo duro del sistema preventivo, igual es momento de revisar su contenido y alcance, así como la previsión de algunos mínimos indisponibles a cubrir por las elaboradas en las empresas. Asimismo, profundizar en extremos como el del plan de prevención simplificado, aportando también herramientas informáticas ágiles para un cumplimiento eficaz y eficiente de este paso crucial para la eficacia preventiva. Vista la necesidad de un pronunciamiento del TS (Sentencia de 16 de febrero de 2016, rec. 250/2014<sup>63</sup>) sobre la obligación de evaluar riesgos psicosociales, para reprimir

<sup>63</sup> <http://normacef.es/buscaResult/shDocumento.aspx?id=NSJ060797&tkId=c098d377-8285-4ece-ad74-6e805156538a&op=rtss>

interpretaciones que socavan su virtualidad, quizás la previsión explícita de otros factores como los ambientales, climáticos, tecnológicos o demográficos sería pertinente. Por su parte, es preciso profundizar más en la participación de las personas trabajadoras en su realización, avanzando hacia un papel más incisivo, y en la codecisión, actuando como mecanismo de colaboración con el empresario (Escudero Prieto, 2009; Moreno Vida, 2015, p. 633) superando el régimen de consultas preceptivas y no vinculantes (arts. 33 LPRL y 3.2 RSP). Junto a lo anterior, ser más exigentes con los métodos de evaluación, más allá de los escasos límites contenidos en la regulación legal (arts. 16 LPRL y 2, 3, 5 y 8 RSP) que a la postre se ciñen a los cuatro siguientes: a) permitir estimar la magnitud de los riesgos, más allá de su identificación; b) arrojar información sobre cada uno de los puestos evaluados; c) incluir la información recibida de las personas trabajadoras, en relación con la organización, características y complejidad del trabajo, sobre las materias primas y los equipos de trabajo existentes en la empresa y sobre el estado de salud; y d) proporcionar confianza sobre su resultado, por tanto, un método fiable y apoyado en la evidencia científica.

El desfase normativo puede apreciarse también en otros aspectos cruciales. A modo ejemplificativo, uno de los requisitos sobre los que gira la organización de la prevención en la empresa junto al tamaño de la plantilla es la peligrosidad de las actividades. Seguramente habría que replantear, por una parte, el cómputo, por ejemplo, incluyendo, al menos en parte, a las personas presentes en los procesos productivos en un mismo espacio de trabajo, pero procedentes de empresas contratistas, subcontratistas, autónomos y otras formas de externalización productiva. Por otra parte, convendría actualizar y contextualizar el anexo I del RSP. Dada la preocupación por los riesgos en algunos de los sectores verdes o ecologizados y la constatación de nuevos peligros, aún no demostrados científicamente en algunos casos, igual habría que proceder a su calificación como actividades de alto riesgo y su inclusión en el mencionado anexo.

Junto a la reconfiguración y adaptación de algunos conceptos a las nuevas realidades, incluyendo una posible revisión del ámbito de aplicación de la LPRL, cabe apostar por medidas en otros órdenes, que contribuyan a un adecuado tratamiento preventivo de este desafío, abordadas sucintamente en las siguientes páginas.

## 6. Implicación de los distintos sujetos de la prevención y otros instrumentos profilácticos

### 6.1. Reforzamiento de la participación y «nuevos» espacios para la negociación colectiva

La cuestión atinente a la participación no ha sufrido cambios desde la publicación de la LPRL que muestra una postura bastante neutra, algo desfasada, que aboga por su relevancia en el ámbito preventivo, pero sin restringir los poderes empresariales ni imponer suerte



alguna de decisión conjunta, seguramente necesitada de cierto refuerzo acometiendo los pertinentes retoques legales. Es verdad que la norma tampoco avala procesos de información y consulta meramente formales y hueros de eficacia práctica, pero es complejo superar las reticencias empresariales y las prácticas y costumbres firmemente implantadas. La apuesta por una participación real y efectiva en todas las fases de la actividad preventiva podría extraerse de una interpretación algo voluntarista, pero con asidero legal en los criterios de eficacia y adecuación que inspiran la LPRL. No obstante, convendría cierto impulso legislativo a fin de adecuar la regulación a la centralidad del principio participativo en la prevención (Fernández Avilés, 2017, p. 98; García Jiménez, 2019, p. 165), con creciente implicación sindical, fórmulas de representación territorial u otras que involucren a las pequeñas y micro empresas, así como el refuerzo de la formación, el tiempo de dedicación y la previsión del deber de negociar determinadas cuestiones o el posible carácter vinculante de la consulta en algunos aspectos.

Aunque específicamente el artículo 33 de la LPRL incluye entre las materias objeto de consulta «el impacto de los factores ambientales en el trabajo» y el apartado 2 del artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores<sup>64</sup> reconoce el derecho a recibir información sobre actuaciones medioambientales y del medioambiente laboral, mientras que el 7 habla de colaborar con la dirección de la empresa en relación con la sostenibilidad ambiental, si está pactado en convenio colectivo, son competencias con un alcance bastante limitado y poco ajustado a la magnitud del problema. Los propios representantes y las organizaciones sindicales vienen reivindicando un papel proactivo en la transición ecológica y social en el interior de las organizaciones (ISTAS, 2020, p. 38), entre otros aspectos, a través del refuerzo del diálogo social, la negociación colectiva sectorial y los acuerdos de empresa y la promoción de un mayor nivel de información, sensibilización y capacitación de las personas trabajadoras y sus representantes respecto a la crisis climática y las medidas de adaptación.

Por su parte, siendo notoria la capacidad del convenio colectivo para regular materias relativas a la seguridad y salud en el trabajo, también lo son sus limitaciones, arrojando resultados más bien mediocres, motivados por una panoplia de causas, entre las que destacan la caracterización del marco normativo como de derecho necesario mínimo indisponible, el carácter detallado de las normas de desarrollo, el cariz técnico y especializado de un buen número de materias, el desinterés de las partes, la escasa sensibilización y una obsoleta visión de la prevención en términos de carga y no de oportunidad o inversión.

En la tutela del medioambiente, son conocidos algunos de los avances de la negociación, así la figura del delegado del medioambiente en sectores como la química, industria del cemento, agroalimentaria, automoción o siderúrgica, entre otras, para canalizar la participación en este ámbito. Ante las nuevas e imperiosas necesidades vinculadas al cambio

---

<sup>64</sup> 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) (<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/23/2/con>).

climático, se podría prestar mayor atención a esta faceta de la tutela de la seguridad y salud, avanzando también en el tratamiento integrado de ambas cuestiones, donde todavía se aprecian importantes déficits en la adecuada implementación de esta perspectiva, aunque se encuentran ejemplos en la práctica negocial (Chacartegui Jávega, 2021b, pp. 41 y ss.; González Cobaleda, 2021, pp. 140 y ss.; Gutiérrez Pérez, 2010, pp. 7 y 24 y ss.; Monereo Pérez y Rivas Vallejo, 2010, pp. 109 y ss.; Rodríguez Martín-Retortillo, 2021, pp. 190 y ss.).

La doctrina es unánime al destacar el papel de la negociación colectiva en este terreno (Rodríguez Martín-Retortillo, 2021, p. 211), en especial para incrementar los derechos sobre prevención de riesgos vinculados al cambio climático o introduciendo cláusulas que abran espacios de implicación de las personas trabajadoras en las actividades y políticas preventivas o mediante la aprobación de planes y/o protocolos de actuación para hacer frente a sus efectos sobre la salud (Camós Victoria, 2020, p. 478). En esta dirección caminan también los sindicatos que destacan la insuficiencia del marco de referencia para abordar los riesgos de las condiciones ambientales, más aún en un escenario de crisis climática donde se prevén cambios en los patrones de temperatura. Se aboga por avances de la legislación pese a la existencia de una base suficiente para exigir que las personas, en su trabajo, puedan estar protegidas por un plan de acción específico ante las temperaturas extremas, contra los riesgos derivados de las sustancias químicas y la contaminación ambiental, entre otras, como parte del plan de prevención de riesgos laborales, aunque con escasez de orientaciones claras ante fenómenos que se van a agravar en frecuencia e intensidad debido al cambio climático (ISTAS, 2020, pp. 45 y 59). Es conveniente que los convenios avancen también con medidas para combatir los efectos del cambio climático en la salud laboral en especial en el terreno de la organización del tiempo de trabajo, también en la sostenibilidad de los empleos verdes en el terreno de la seguridad y salud, con planes formativos específicos sobre los riesgos ligados al calentamiento global.

## 6.2. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social debe actuar también en esta parcela a través del desempeño de tareas informativas y de asesoramiento, así como de funciones de vigilancia y control del cumplimiento escrupuloso de la LPRL, comenzando por la rigurosidad de la evaluación de riesgos y la consiguiente planificación preventiva. En 2021 se realizó un primer plan inspector para combatir riesgos por golpes de calor, fijando especial atención en sectores como la construcción o el agrario. La exposición a elevadas temperaturas, en particular al aire libre con exposición directa y prolongada al sol, la lejanía de lugares con agua corriente o climatizados o trabajos con gran carga física exigen una atención especial desde la óptica de la garantía de la seguridad y salud en el trabajo. La Inspección ha realizado una campaña de envío masivo de cartas a todas las empresas de los sectores citados, con información del INSST y recordatorio de las elevadas cuantías que corresponden a las sanciones por infracciones graves o muy graves en materia de prevención de riesgos laborales. Se insiste en algunas de las medidas como la planificación de las tareas,

adaptación de horarios, aumento de las pausas de recuperación, habilitación de zonas frescas para el descanso, trabajo en equipo y otras análogas. Además de las medidas preventivas o las medidas de primeros auxilios a adoptar.

Por su parte, en el Plan Estratégico 2021-2023<sup>65</sup>, la Inspección se declara un actor importante en la implementación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 y, en concreto, para contribuir a un impulso transformador que pueda conducir a las sociedades humanas hacia modelos ambientalmente viables más igualitarios y más prósperos para todos, con especial trascendencia de objetivos concretos como la protección de los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgo para todas las personas trabajadoras (ODS 8.8) o, incluso, «salud y bienestar» (ODS 3), referido, lógicamente, al ámbito del trabajo.

### 6.3. A vueltas con la organización preventiva

Cierta atención merece la conveniencia de repensar la organización de la prevención en la empresa, la externalización de las actividades preventivas y, más en concreto, la revalorización, más allá de tímidos impulsos o promoción indirecta, de la gestión de la prevención con recursos propios. Una posible vía sería imponer como fórmula obligatoria la designación de trabajadores a partir de una determinada plantilla o en concretas actividades o sectores productivos, que se verá complementada con los agentes externos, en sustitución de la externalización al ciento por ciento de las tareas de prevención. En este camino, es primordial la actualización de los programas formativos pertinentes a través de la revisión del anexo IV del RSP con inclusión de los nuevos riesgos laborales, incorporados los ligados al cambio climático, e innovadoras técnicas de prevención.

La eficacia y eficiencia preventivas, la superación del cumplimiento meramente formal de la LPRL, evidenciado por la ausencia de previsión de las condiciones climáticas u otros riesgos emergentes en las evaluaciones de riesgos, demandan una mayor intervención del personal de la propia empresa, capacitado específicamente para esta tarea, al ser conocedor de las condiciones en que su trabajo se desempeña.

### 6.4. Otros instrumentos preventivos

Aunque no vayamos a desarrollar esta idea, cabría destacar la incidencia positiva de otros instrumentos legales obligatorios para las empresas, aún poco exprimidos desde su perspectiva de herramientas destinadas a la mejora permanente de los sistemas preventivos,

<sup>65</sup> BOE núm. 289, de 3 de diciembre de 2021 ([https://www.boe.es/eli/es/res/2021/11/29/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2021/11/29/(1))).

tales como son las auditorías (sin denostar las posibles bondades de las auditorías voluntarias) o la investigación de los accidentes. En relación con ambos instrumentos, con independencia de quien se encargue de su realización, debe superarse una visión meramente fiscalizadora de estas técnicas preventivas para poner en valor sus efectos en la mejora continua de la acción preventiva, para subsanar las deficiencias detectadas o para adoptar medidas ante riesgos no identificados, infravalorados o escasamente controlados, entre ellos los derivados del cambio climático.

Por su parte, se ha abogado por una integración más efectiva de la dimensión medioambiental en el ámbito de las relaciones laborales y de protección social (Camós Victoria, 2020, p. 464; Chacartegui Jávega, 2021a, p. 110; Rivas Vallejo, 2020, p. 260); cuestión diversa es si existen argumentos jurídicos suficientes para avanzar más allá de un desiderátum o una recomendación. Las propuestas han pasado por reclamar tanto una integración de las políticas públicas en la materia (Monereo Pérez, 2009, pp. 1 y ss.) aquejadas de una desconexión jurídica e institucional, como la gestión integrada en las empresas de los sistemas de calidad, medioambiente y seguridad e higiene (ISO 9001:2015, ISO 14001:2015 e ISO 45001:2018).

Pese a su aceptación entre los técnicos y la doctrina, que resalta las ventajas relacionadas con la eficiencia, la inclusión de tales aspectos en el núcleo duro de las decisiones empresariales y otras más de tipo estratégico (Garí Ramos, 2013, pp. 32 y ss.; Monereo Pérez, 2009, p. 19; NTP 576<sup>66</sup>), se trata de una mera recomendación que carece de base legal para su exigencia. Aunque también tiene algunas desventajas (Rubio Romero *et al.*, 2002) y puede suscitar dudas más que razonables el uso de métodos estandarizados y de acreditación en el terreno de la seguridad y salud en el trabajo. Este tipo de procedimientos, como demuestra la experiencia, pueden acarrear peligros de distanciamiento entre los criterios de acreditación y la realidad subyacente (acreditada) y también ceñirse a valorar los aspectos más fácilmente contrastables a través de las técnicas empleadas para la acreditación, dejando al margen cuestiones menos medibles y a la postre más relevantes en el terreno de la eficiencia y eficacia preventivas. Se ha afirmado que:

[...] posiblemente, el excesivo énfasis que en muchas ocasiones se ha dado a los procesos de certificación de los sistemas de gestión ha contribuido a crear una imagen de burocracia de dichos sistemas y se ha olvidado de que la necesidad de documentar los procesos no es sino un método aprendido del laboratorio de utilizar procedimientos rigurosos para controlar adecuadamente la experimentación en los procesos industriales (Prida Romero y García Gutiérrez, 2000, p. 3).

<sup>66</sup> Integración de sistemas de gestión: prevención de riesgos laborales, calidad y medio ambiente ([https://www.insst.es/documents/94886/327064/ntp\\_576.pdf/4b3f6357-1a74-4f2e-b11f-3aa2ebe91eb3](https://www.insst.es/documents/94886/327064/ntp_576.pdf/4b3f6357-1a74-4f2e-b11f-3aa2ebe91eb3)).

La NTP 576 insiste en bondades como la disminución de la burocracia y los costes de implantación, una mejor formación integral de quienes forman parte de la organización y, como consecuencia, una más racional y eficaz gestión empresarial. No obstante, no zanja las dificultades ni evita los posibles recelos que despierta integrar un sistema obligatorio (el de la LPRL) con sistemas de gestión voluntaria (de gestión de la calidad y medioambiente), de ahí que sea bastante frecuente limitarse a alinearlos (Garí Ramos, 2013, pp. 35 y 37). Es más, se ha estimado que la integración a través de estos procesos puede suponer un importante valor añadido y ser un instrumento que ayude a una actuación preventiva o medioambiental más efectiva, pero en puridad lo que indica es que se han articulado las actuaciones en la empresa siguiendo el esquema de la norma, pero no demuestra el funcionamiento más óptimo, el ánimo más constructivo o participativo, aunque sí un punto de partida de gestión sistemática (Ruiz-Escribano Taravilla, 2013, p. 45). Se ha destacado que la implantación de la actual norma ISO 45001:2018 aporta numerosos beneficios, como una mayor optimización en la gestión de la prevención de riesgos laborales y la mejora de la imagen de la empresa al demostrar su responsabilidad y compromiso con la seguridad y salud (Brocal *et al.*, 2019; Contreras, 2018; también esta conexión en Monereo Pérez y Rivas Vallejo, 2010, pp. 56 y ss.; o Purcalla Bonilla, 2011).

A mi juicio, sin perjuicio del recurso a la integración y otras técnicas complementarias, lo esencial resulta ser el cumplimiento eficaz de los elevados niveles de protección de la LPRL que incluye sus propios instrumentos de validación, auditoría o control. Como ya he señalado, las amplias obligaciones empresariales y las formulaciones abiertas y genéricas empleadas por la LPRL son capaces de albergar, con mayores o menores dificultades exegéticas, tanto la adopción de medidas frente a los riesgos laborales derivados del cambio climático como a los ligados a los empleos verdes. Ahora bien, pretender extraer del mismo texto legal actuaciones integradas por parte de las empresas o deberes relativos a medidas contra el cambio climático, los desastres naturales u otras circunstancias similares excede de las fronteras de la LPRL y su núcleo de atención centrado en el ambiente de trabajo que, en su caso, tendrían que ser afrontados a nivel legislativo.

## Referencias bibliográficas

Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. (2014). *Estudio prospectivo sobre los riesgos nuevos y emergentes asociados a las nuevas tecnologías en 2020*. <https://osha.europa.eu/sites/default/files/Dos%20611%20-%20Foresight%20workshop%20summary%20-%20ES.pdf>

Agra Viforcós, B. (Dir.ª). (2017). *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*. Tirant lo Blanch.

Álvarez Cuesta, H. (2020). El cambio climático como causa de nuevos y remodelados riesgos laborales: propuestas de protección.

- En *Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria. IV Congreso Internacional y XVII Congreso Nacional de la Asociación Española de Seguridad y Salud en el Trabajo. Tomo II* (pp. 449-462). Laborum. <https://www.aesss.es/wp-content/uploads/2020/10/TOMO-II-LIBRO-CONGRESO-AESSS-2020.pdf>
- Álvarez Cuesta, H. (2022). La lucha contra la crisis climática en la Ley de cambio climático en España: ¿una verdadera transición justa? *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 10(1), 315-333.
- Arastey Sahún, M. L. (2013). El plan de acción comunitario sobre medioambiente y salud del Consejo Europeo. Salud ambiental y salud laboral. En P. Rivas Vallejo (Dir.<sup>a</sup>), *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales. Participación, salud laboral y empleo* (pp. 91-107). Laborum.
- Brocal, F., Bajo, I. y Varó, P. (2019). Nuevos escenarios normalizados para la integración de la responsabilidad social y la prevención de riesgos laborales en el sistema de gestión empresarial. *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 22(2), 81-83.
- Camós Victoria, I. (2020). El cambio climático y los riesgos emergentes sobre la seguridad y salud de los trabajadores: hacia una integración más efectiva de la dimensión medioambiental en el ámbito social y de la protección social. En *Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria. IV Congreso Internacional y XVII Congreso Nacional de la Asociación Española de Seguridad y Salud en el Trabajo. Tomo II* (pp. 463-480). Laborum. <https://www.aesss.es/wp-content/uploads/2020/10/TOMO-II-LIBRO-CONGRESO-AESSS-2020.pdf>
- Caruso, B., DelPunta, R. y Treu, T. (2020). *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*. Centre for the Study of European Labour Law «Massimo D'Antona».
- Chacartegui Jávega, C. (2021a). La gobernanza colectiva para una transición eco-laboral justa: el papel de la negociación colectiva. En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 97-123). UJA Editorial.
- Chacartegui Jávega, C. (2021b). Transición justa con justicia social: por una sostenibilidad real y efectiva. En C. Chacartegui Jávega (Coord.<sup>a</sup>), *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa* (pp. 17-48). Tirant lo Blanch.
- Comisión Europea. (2021). *Industry 5.0. Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*. [https://ec.europa.eu/info/publications/industry-50\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/industry-50_en)
- Contreras, S. (2018). Cómo implantar ISO 45001. *AENOR. Revista de la Normalización y la Certificación*, 335, 12-17.
- Cruz Leiva, J. L. de la. (2017). *Informe: Afrontar el cambio climático: retos y oportunidades*. Gobierno de España. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. UGT. <http://medioambiente.ugt.cyl.es/wp-content/uploads/2019/01/Informe-UGT-Afrontar-el-cambio-clim%C3%A1tico-2017.pdf>
- Cruz Villalón, J. (2006). Ambiente de trabajo y nuevas técnicas normativas. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 1, 1-20 (versión electrónica).
- Escudero Prieto, A. (2009). El reforzamiento del derecho de participación de los trabajadores en las actividades preventivas en las empresas. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, 10, 155-176.

- ETUC. (2020). *Adaptación al cambio climático y al mundo laboral. Una guía para los sindicatos*. [https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2020-09/ETUC-adaptation-climate-guide\\_ES.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2020-09/ETUC-adaptation-climate-guide_ES.pdf)
- Fernández Avilés, J. A. (2017). NTIC y riesgos psicosociales: estado de situación y propuestas de mejora. *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 69-101. <https://doi.org/10.14276/2531-4289.1278>
- Fernández Avilés, J. A. y Durán Bernardino, M. (2011). Gestión de la empresa y gestión de los riesgos. En J. L. Monereo Pérez y P. Rivas Vallejo (Dir.), *La prevención de riesgos medioambientales en el ámbito de las relaciones de trabajo* (pp. 33-76). Comares.
- García Jiménez, M. (2019). Revolución Industrial 4.0, sociedad cognitiva y relaciones laborales: retos para la negociación colectiva en clave de bienestar de los trabajadores. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, número extraordinario 2019*, 147-182. <https://bit.ly/2wvsWqo>
- García Valverde, M. D. (2013). Aspectos jurídicos de la prevención de los riesgos medio ambientales. En P. Rivas Vallejo (Dir.), *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales. Participación, salud laboral y empleo* (pp. 57-76). Laborum.
- Garí Ramos, M. (2013). Ventajas y dificultades de la integración de los sistemas de gestión ambiental y de la salud laboral. En P. Rivas Vallejo (Dir.), *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales. Participación, salud laboral y empleo* (pp. 31-40). Laborum.
- González Cobaleda, E. (2021). La conexión entre los riesgos profesionales y los riesgos derivados del cambio climático: una relación compleja a entenderse en el ámbito de la empresa. En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 125-145). UJA Editorial.
- Gutiérrez Pérez, M. (2010). La protección del medio ambiente como factor condicionante de las relaciones laborales. *Aranzadi Social. Revista Doctrinal*, 3(3).
- Igartua Miró, M. T. (2018). Avances en la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo: algunos apuntes sobre la Directiva (UE) 2017/2398 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 425-426, 117-144. <https://goo.gl/1py8vq>
- Igartua Miró, M. T. (2020). El impacto de la robótica en el mundo laboral: nuevos retos para la seguridad y salud en el trabajo. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 55, 37-61.
- ISTAS. (2019a). *Los empleos verdes y la salud laboral. Una aproximación a los riesgos laborales en el marco de una economía circular y descarbonizada*. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y Fundación Estatal para la Prevención de Riesgos Laborales. <https://istas.net/sites/default/files/2019-04/Folleto%20empleos%20verdes.pdf>
- ISTAS. (2019b). *Saludapt. La adaptación y la protección de la salud ante el cambio climático. Catálogo de experiencias y buenas prácticas en administraciones públicas y empresas*. <https://istas.net/sites/default/files/2019-07/Catalogo%20SALUDAPT%20DEF.pdf>
- ISTAS. (2020). *Análisis de las percepciones, actitudes y opiniones de las personas trabajadoras y sus representantes legales ante el cambio climático*. [https://istas.net/sites/default/files/2020-12/Analisis\\_%20cambio\\_clim%C3%A1tico.pdf](https://istas.net/sites/default/files/2020-12/Analisis_%20cambio_clim%C3%A1tico.pdf)

- Lara Ortiz, M. L. (2021). Instrumentos jurídicos en la lucha contra el cambio climático. En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 15-41). UJA Editorial.
- Martínez Moya, J. (2021). Responsabilidad civil extracontractual por daños ocasionados a pasivos domésticos y ambientales por empresa que utilizaba el amianto: el riesgo como criterio de imputación subjetiva. Legitimación por la doble condición de heredero y perjudicado. Valoración y cuantificación del daño. *Revista de Jurisprudencia Laboral*, 5. [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-L-2021-0000001280](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-L-2021-0000001280)
- Miñarro Yanini, M. (2021a). Introducción: el papel del derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa. En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 7-13). UJA Editorial.
- Miñarro Yanini, M. (2021b). Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el «empleo verde». En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 43-70). UJA Editorial.
- Monereo Pérez, J. L. (2009). Medioambiente de trabajo y protección de la salud: hacia una organización integral de las políticas públicas de prevención de riesgos laborales y calidad ambiental. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 1.
- Monereo Pérez, J. L. y Rivas Vallejo, P. (2010). *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*. Comares.
- Moreno Vida, M. N. (2015). Los derechos de participación y representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos. El delegado de prevención. En J. L. Monereo Pérez y C. Molina Navarrete (Dir.), *Tratado de Prevención de Riesgos Laborales. Teoría y práctica* (pp. 632-660). Tecnos.
- Prida Romero, B. y García Gutiérrez, I. (2000). La gestión integrada de la calidad, la seguridad y el medio ambiente: un desafío para las empresas del siglo XXI. *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, 24, 1-6.
- Purcalla Bonilla, M. A. (2011). Responsabilidad social de las empresas, medioambiente y salud laboral. En J. L. Monereo Pérez y P. Rivas Vallejo (Dir.), *La prevención de riesgos medioambientales en el ámbito de las relaciones de trabajo* (pp. 77-114). Comares.
- Rivas Vallejo, P. (2020). El cambio climático como factor modificador de la exposición a los riesgos del trabajo. En *Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria. IV Congreso Internacional y XVII Congreso Nacional de la Asociación Española de Seguridad y Salud en el Trabajo. Tomo II* (pp. 251-280). Laborum. <https://www.aesss.es/wp-content/uploads/2020/10/TOMO-II-LIBRO-CONGRESO-AESSS-2020.pdf>
- Rodríguez Martín-Retortillo, R. (2021). Transición justa y salud laboral. Retos y oportunidades. En C. Chacartegui Jávega (Coord.ª), *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa* (pp. 181-212). Tirant lo Blanch.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (1999). Medioambiente y relaciones de trabajo. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 50, 7-18.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (2009). Promover la seguridad y la salud en el medioambiente de trabajo. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 1.



- Rodríguez Ramos, M. J. (2002). Salud laboral versus medio ambiente: por una política de prevención de riesgos laborales también en el medio externo. *Aranzadi Social*, 5.
- Rubio Romero, J. C., López Toro, A. y Nebro Mellado, J. J. (2002). Los sistemas integrados de gestión de la calidad, el medioambiente y la prevención de riesgos laborales. Conexiones, ventajas e inconvenientes, proceso, estructura y normas para su diseño e implantación. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, 44/45.
- Ruiz-Escribano Taravilla, M. T. (2013). Gestión unificada de prevención de riesgos laborales y medioambiente. En P. Rivas Vallejo (Dir.<sup>a</sup>), *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales. Participación, salud laboral y empleo* (pp. 41-54). Laborum.
- Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Debate.
- Serrani, L. y Tiraboschi, M. (2021). *El sistema de protección social y prevención de riesgos laborales frente a la IV Revolución Industrial*. Adapt University Press. [http://salus.adapt.it/wp-content/uploads/2021/05/2021\\_collana\\_BRIC\\_vol\\_ES\\_Serrani\\_Tiraboschi.pdf](http://salus.adapt.it/wp-content/uploads/2021/05/2021_collana_BRIC_vol_ES_Serrani_Tiraboschi.pdf)
- Tomassetti, P. (2018). *Diritto del lavoro e ambiente*. Adapt University Press.



# La lucha contra el cambio climático y en aras de una transición justa: doble objetivo para unas competencias representativas multinivel

**Henar Álvarez Cuesta**

*Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.*

*Universidad de León (España)*

halvc@unileon.es | <https://orcid.org/0000-0003-0957-1515>

## Extracto

La lucha contra el cambio climático constituye uno de los retos más importantes que se han de afrontar desde el derecho del trabajo. Y para hacerlo con garantías deviene imprescindible el papel protagonista que las organizaciones sindicales y la representación de las personas trabajadoras han de asumir a la hora de proteger el medioambiente en el marco del diálogo social, de la participación en la empresa, de la acción sindical y de la negociación colectiva. Al tiempo, y estrechamente unido con lo anterior, las medidas que se adopten para hacer frente a la crisis climática hacen preciso tener en consideración las consecuencias que acarrearán en el empleo y en las condiciones laborales con el fin de conseguir una transición justa hacia un modelo económico más sostenible. El rol en ambas situaciones presenta matices diferentes, en la primera ejercen una función social, compatible con la representatividad que ostentan y la legitimación democrática reconocida en la Constitución española; mientras, en la segunda, la labor asumida es aquella tradicional de defensa de las personas trabajadoras con aristas diferentes.

**Palabras clave:** cambio climático; transición justa; diálogo social; negociación colectiva; participación en la empresa; sindicatos; medioambiente.

Recibido: 04-05-2022 / Aceptado: 18-05-2022

**Cómo citar:** Álvarez Cuesta, H. (2022). 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*, 469, 89-120.



# The fight against climate change and for a just transition: dual objectives for multilevel representative competencies

Henar Álvarez Cuesta

## Abstract

The fight against climate change is one of the most important challenges to be faced by labour law. And in order to get it with guarantees, it is essential that trade unions and workers' representatives play a leading role in protecting the environment within the framework of social dialogue, participation in the company, trade union action and collective bargaining. At the same time, and closely linked to the other, the measures taken to tackle the climate crisis require consideration of the consequences for employment and working conditions in order to achieve a just transition to a more sustainable economic model. The role in both situations has different implications: in the former, they exercise a social function, compatible with the representativeness they hold and the democratic legitimacy recognised in the Spanish Constitution; while in the second, the role assumed is the traditional one of defending workers, but with different edges.

**Keywords:** climate change; just transition; social dialogue; collective bargaining; participation in the company; trade unions; environment.

**Citation:** Álvarez Cuesta, H. (2022). The fight against climate change and for a just transition: dual objectives for multilevel representative competencies. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 89-120.



## Sumario

1. Introducción
2. La lucha contra el cambio climático y la protección del medioambiente desde la perspectiva del derecho del trabajo
  - 2.1. El diálogo social como herramienta de mitigación
  - 2.2. La acción sindical frente a la crisis climática
  - 2.3. Las escasas competencias de la representación de las personas trabajadoras en la empresa para la protección del medioambiente
  - 2.4. La negociación colectiva como arma de lucha contra el cambio climático
3. La apuesta por una transición justa frente a las consecuencias de la emergencia climática: papeles protagonistas
  - 3.1. De nuevo el diálogo social como estrategia para la transición justa
  - 3.2. La insustituible participación en la empresa: entre la información y una consulta deslavazada
  - 3.3. La anticipación del futuro a través de la negociación colectiva

Referencias bibliográficas



Sea  
la desolada quimera del presente  
nuestro empeño imborrable.

J. Riechmann

## 1. Introducción

Ya es un lugar común afirmar que la lucha contra la emergencia climática constituye uno de los retos más importantes que la sociedad (Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030<sup>1</sup>) y en particular el derecho del trabajo y el conjunto del sistema de relaciones laborales tiene que afrontar (Miñarro Yanini, 2021b, p. 43). A la hora de hacer frente a esta batalla, el papel de la representación de las personas trabajadoras cada vez resulta más trascendente en el marco del diálogo social, de la participación en la empresa, de la acción sindical y de la negociación colectiva.

Al tiempo, y estrechamente unido con lo anterior, las medidas que se adopten frente al cambio climático hacen preciso tener en consideración las consecuencias que acarrearán en el empleo con el fin de conseguir una transición justa hacia un modelo económico más sostenible. De nuevo, es preciso invocar la actuación de los agentes sociales en los mismos ámbitos para alcanzar dicho objetivo en los niveles anteriormente citados.

Cierto es que el rol en ambas situaciones presenta matices diferentes, en la primera ejercen una función social, compatible con la representatividad que ostentan y la legitimación democrática reconocida en la Constitución española; mientras, en la segunda, la labor asumida es aquella tradicional de defensa de las personas trabajadoras.

## 2. La lucha contra el cambio climático y la protección del medioambiente desde la perspectiva del derecho del trabajo

Asumido como hecho objetivo y verificable que:

---

<sup>1</sup> [https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030\\_tcm30-512163.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf)

[...] los ecosistemas, las personas y las economías de todas las regiones de la Unión se enfrentarán a las importantes consecuencias del cambio climático, como el calor extremo, las inundaciones, las sequías, la escasez de agua, el aumento del nivel del mar, el deshielo de los glaciares, los incendios forestales, los vendavales y las pérdidas agrícolas [...] (preámbulo del Reglamento 2021/1119/UE, de 30 de junio, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999),

los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) han advertido desde los años noventa la existencia de esta emergencia y sus consecuencias, hasta el punto de que ya ha producido mutaciones irreversibles cuyos efectos se prolongarán durante milenios debido a la acción humana (Lara Ortiz, 2021, p. 16). No cabe duda, frente a tal afirmación, que resulta de extrema urgencia e inaplazable una intervención que evite el empeoramiento de las condiciones climáticas mediante la búsqueda de vías de mitigación y métodos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y para eliminarlos de la atmósfera y, al tiempo, consensuar y seguir opciones de adaptación a las condiciones climáticas ya causadas por el ser humano (IPCC, 2019a, 2019b, 2020, 2021).

En la batalla que ya ha comenzado, los sindicatos han de asumir también como objetivo lograr mitigar el desastre generado por la contaminación desde su ámbito de actuación, y han de hacerlo en todos sus niveles de actuación: diálogo social, negociación, acción sindical y participación en la empresa.

## 2.1. El diálogo social como herramienta de mitigación

Las organizaciones obreras han asumido funciones de codeterminación del bienestar general (Baylos Grau, 1991, p. 130), y ese papel se revela cada vez más trascendente en materia medioambiental, pues son capaces de evaluar las implicaciones (positivas y negativas) laborales de las políticas en dicho ámbito (Organización Internacional del Trabajo –OIT–, 2012b, p. 75). De esta manera, la participación de la representación de las personas trabajadoras en la definición de las políticas medioambientales debe concebirse tanto como un derecho de la ciudadanía como un derecho de clase derivado de la configuración de un Estado social (Garrigues Giménez, 2013, p. 156). La reordenación de la sociedad en aras de facilitar el mayor bienestar posible de personas, grupos, territorios pasa por instaurar un sistema de garantías del «principio de justicia social verde» (Miñarro Yanini, 2021a, p. 9).

Desde luego, la OIT (2012a) ha defendido desde hace tiempo dicha premisa y considera que el diálogo social puede ayudar a conseguir una transición exitosa hacia una economía verde a través de la cooperación con los agentes sociales. De hecho, las experiencias a nivel mundial demuestran que las políticas públicas en materia de desarrollo sostenible y empleo, cuando han sido negociadas, han sido mejor transmitidas a las personas trabajadoras, más fáciles de poner en marcha y alcanzan más fácilmente los objetivos previstos

en favor de la sociedad (OIT, 2012b, p. 76). Así ha sido subrayado en el capítulo 29 del Programa 21 de Naciones Unidas: «los principios establecidos de la gestión tripartita sirven de fundamento para fortalecer la cooperación entre los trabajadores y sus representantes, los Gobiernos y patronos en la realización del desarrollo sostenible».

En el fondo, subyace la idea de que si se adoptan políticas laborales (o con implicaciones sociales) sin la consulta a los agentes sociales, los Estados o Administraciones públicas que las ejecuten tendrán que afrontar mayores dificultades (OIT, 2012b, p. 74), y dicha afirmación habrá de ser trasladada también de tratarse de políticas medioambientales con impacto indudablemente social.

El diálogo social apuntado deviene entonces en una de las herramientas para llevar a cabo la transición hacia unos empleos más verdes (Rosemberg, 2010, p. 158) y asumir, tanto a nivel bipartito como tripartito, el reto de lograr un desarrollo que sea a la vez equilibrado y sostenible social y medioambientalmente (Górriz, 2010, p. 69). Como muestra señera, en las mesas redondas sectoriales para la aplicación en España de los compromisos de Kyoto han participado quienes se han visto más afectados por estas transiciones –personas trabajadoras, empleadoras y Gobierno– en aras de formular políticas equitativas que sean eficientes y equilibradas en sus costes y beneficios como condición imprescindible para garantizar su sostenibilidad.

En conclusión, la consulta y participación de los agentes sociales a la hora de elaborar normas jurídicas capaces de modificar o afectar al sistema productivo (y cualquiera en materia de emergencia climática tiene tales características) resultan imprescindibles si se pretende llevar a buen puerto el cambio de paradigma económico y social.

## 2.2. La acción sindical frente a la crisis climática

En la lucha contra esta crisis (otra más), es preciso destacar el importante papel que las organizaciones obreras (sin olvidar en ningún momento el trascendente protagonismo del empresariado y de las asociaciones empresariales) han jugado, juegan y han de seguir desempeñando como precursoras y facilitadoras de la lucha contra el cambio climático. Así, han de ser, siguiendo a Huq y Hugé (2010, p. 202):

- Actores clave en colaboración estrecha con los Gobiernos.
- Agentes que propicien la concienciación sobre temas de cambio climático.
- Aliados de la economía verde en el debate social y político.
- Generadores de un movimiento de transición hacia una producción y consumo sostenibles.
- Capaces de promover empleos sostenibles ambientalmente y decentes dentro del paradigma de la economía verde.



Las reivindicaciones laborales clásicas no desaparecen de la órbita sindical, pero también se observa que el conflicto social se empieza a abrir y a orientar hacia la consideración de una crisis no únicamente social, sino también medioambiental, asumiendo el sindicato una posición protagonista más ofensiva desde la óptica de la institucionalización del conflicto climático (Chacartegui Jávega, 2021, p. 105).

Esta lucha contra el cambio climático permitiría construir un movimiento ecosindical –unión entre organizaciones sindicales y ecologistas o azul-verde en las palabras de Foster (2010, p. 260)– que intervenga no solo en las reivindicaciones tradicionalmente asociadas con el mundo laboral, sino también en el calentamiento global; el deterioro de la capa de ozono; la contaminación de mares y océanos; el deterioro de bosques y lagos; el envenenamiento de los ríos y acuíferos; la desaparición de ecosistemas y extinción de especies; la sobreexplotación de los cursos de agua dulce; la contaminación de suelos agrícolas; la contaminación en las ciudades; la externalización internacional hacia países empobrecidos de la producción sucia (Garí Ramos, 2015, p. 181) y un largo etcétera por desgracia de todos conocido (Álvarez Cuesta, 2022, p. 318).

Para revertir la precaria acción sindical en la empresa en materia de lucha contra el cambio climático es preciso disponer de un plan de acción con contenidos claros para introducirlos como objetivos a lograr por parte de sindicatos y representantes (Garí Ramos, 2013, p. 118).

### 2.3. Las escasas competencias de la representación de las personas trabajadoras en la empresa para la protección del medioambiente

La apuesta sindical por la lucha contra el cambio climático no puede quedar solo unida a la estrategia de estas organizaciones en un ámbito superior a la empresa o en una mera participación institucional, sino que ha de ser trasladada a la propia unidad productiva mediante los mecanismos legales diseñados para la participación de las personas trabajadoras, porque sin ellas no hay garantías de mejora ambiental en la organización (Garí Ramos, 2013, p. 113).

Sin embargo, esta competencia no se ha trasladado a la norma y, pese a los avances, la participación en el ámbito medioambiental constituye un territorio apenas explorado, ni desde la normativa medioambiental ni desde la laboral. En este territorio de frontera todavía no se han alcanzado los niveles necesarios (o requeridos por los objetivos a cumplir) que propicien una verdadera implicación por parte de la representación de las personas trabajadoras tanto en una como en otra (Álvarez Cuesta, 2016, p. 110), y la falta de soporte legal constituye uno de los principales problemas.

Únicamente cabe mencionar a este respecto la función que el artículo 64.7 del Estatuto de los Trabajadores (ET) encomienda al comité de empresa (y por extensión a todos los/las representantes de las personas trabajadoras) de «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 sostenibilidad ambiental de la empresa». Esta facultad resulta en la mayor parte de las ocasiones vacía de contenido y subsidiaria de la acción empresarial (Garí Ramos, 2013, p. 115), en tanto queda supeditado su reconocimiento a la regulación por el convenio colectivo de aplicación. Con todo, y como se analizará en el apartado correspondiente, la introducción del concepto de sostenibilidad ambiental de la empresa y la vinculación con la representación de las personas trabajadoras constituyen un primer paso (vacilante y pequeño) en la dirección correcta.

Dicha representación asume otras dos importantes funciones en la lucha contra la crisis climática en el centro de trabajo; de un lado, constituye un elemento de concienciación de sus representados/as y, de otro, ejerce un trascendental rol de vigilancia y control de la normativa sociolaboral en la organización productiva. Por cuanto hace al primero, los derechos de información y consulta integrantes del derecho de participación de la representación de las personas trabajadoras han de ser trasladados a todas ellas, pues, al cabo, son instrumentales respecto a los derechos de las personas trabajadoras de participar en la empresa a través de sus representantes. De igual modo, la empresa ha de colaborar para que la representación legal de las personas trabajadoras pueda informarles sobre las cuestiones y materias que directa o indirectamente tengan o puedan tener repercusión en las relaciones laborales (Gárate Castro, 2020, p. 156), y entre ellas están, no cabe duda, las consecuencias del cambio climático en la concreta empresa o sector productivo y cómo mitigar sus efectos. Es más, y desde una perspectiva distinta, esa transmisión de noticias de interés constituye un elemento esencial del derecho fundamental a la libertad sindical, al permitir el ejercicio cabal de una acción sindical (Preciado Domènech, 2015, p. 99, y Sentencia del Tribunal Constitucional 168/1996, de 25 de noviembre), y permite sensibilizar al conjunto de personas empleadas en la lucha contra la crisis climática.

Respecto del segundo, la representación de las personas trabajadoras ha de asumir una función de control y vigilancia y, en consecuencia, tiene la facultad de ejercer una función de denuncia de ilícitos medioambientales vinculada al papel que desempeña en su control de las normas laborales y de aquellas con incidencia en la empresa, en particular respecto a las conectadas con la prevención de riesgos laborales. Incluso no falta quien apunta que dicha tarea habría de ser ampliada en su campo de acción y desarrollada también por las propias personas trabajadoras (sin recibir represalias por parte de la empresa, claro está); se trataría de asegurar a la persona empleada y a la representante una capacidad de actuación como «ciudadano del ambiente en la empresa» (Escribano Gutiérrez, 2015, p. 141) o *whistleblower* de los daños que la actividad productiva pudiera causar no solo a las personas trabajadoras, sino a la sociedad en su conjunto (Álvarez Cuesta, 2016, p. 119).

Este derecho encuentra también anclaje en la Directiva 89/391/CEE<sup>2</sup>, la cual reconoce el derecho de las personas trabajadoras y sus representantes a plantear cuestiones ante

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1989-80648>

la autoridad competente si consideran que las medidas adoptadas y los medios utilizados por el empresario no son suficientes para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo, en este caso, la salud no solo de quien preste servicios, sino tomando como referencia un concepto más holístico de dicho término. Sin olvidar tampoco que los objetivos sociales sirven como pretexto para ampliar la representación del personal como mecanismo de justicia inclusiva y sostenible, de manera que se aprovecha también para poder intensificar la fraternidad intergeneracional la acción de los sindicatos y sus posibilidades a la hora de influir eficazmente en los mecanismos de control y garantía en el cumplimiento de la normativa social y medioambiental (Chacartegui Jávega, 2021, p. 119).

De interpretar este término de forma amplia, les sería de aplicación la protección dispensada por el artículo 11 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, que obliga a los Estados miembros a velar por las personas trabajadoras y sus representantes, con el fin de que no sufran perjuicios a causa de las peticiones o propuestas que realicen a los empresarios instándoles a adoptar medidas adecuadas para paliar o eliminar cualquier riesgo. También la Directiva 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión<sup>3</sup>, contempla dentro de su ámbito de actuación las denuncias realizadas en cuanto hace a la protección del medioambiente como las aquí examinadas.

## 2.4. La negociación colectiva como arma de lucha contra el cambio climático

El convenio colectivo, dentro de su heterogéneo contenido, resulta el mecanismo idóneo para incorporar como contenido propio el medioambiental por dos razones: en primer lugar, a través de la negociación colectiva en todos los niveles, las organizaciones sindicales se convierten en agentes de defensa del medioambiente desde la trinchera desde la cual mejor cabe combatir, la de los operadores que principalmente ponen en peligro dicha sostenibilidad, que son los responsables de la producción y actividad económica (Rivas Vallejo, 2009, p. 626), y a través del proceso de negociación asumen la corresponsabilidad en la lucha contra el cambio climático (Fernández Avilés, 2013, p. 126); en segundo lugar, merced al amplio ámbito objetivo concedido por el artículo 85 del ET.

Superada ya la renuencia a considerar este contenido como propio de los convenios colectivos y frente al silencio que guardaban hace una década, la preocupación por la crisis climática ha llevado a una multiplicidad cada vez mayor de acuerdos colectivos de asumir como suya la protección del medioambiente mediante cláusulas medioambientales (*green-friendly*) tal y como las denomina Chacartegui Jávega (2018, p. 87). Esta materia se ha ido incorporando progresivamente en ciertos sectores lastrada, en cierta medida, por

<sup>3</sup> <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>

las sucesivas crisis (Álvarez Cuesta, 2016, p. 12), y sin haberse convertido todavía en materia vertebral y transversal de todas las negociaciones.

Al respecto, la regulación convencional contemplada en los acuerdos colectivos, *rectius*, cuantos mencionan la protección del medioambiente, suele consistir en declaraciones más o menos programáticas, no demasiado innovadoras ni rupturistas (Chacartegui Jávega, 2018, p. 88). Es cierto que cada vez comienza a percibirse una mayor preocupación por incorporar este contenido, pero falta, salvo excepciones, una mayor concreción en los mecanismos incorporados capaces de suponer verdaderos avances en la lucha contra el cambio climático.

Mientras que hay sectores y empresas pioneros en la regulación de este tipo de contenido (Chacartegui Jávega, 2018, p. 75), todavía perduran convenios de aplicación a subsectores que supondrían una punta de lanza por su importancia y consecuencias en este ámbito, pero que aún guardan silencio (cómplice) al respecto. También cabe constatar cómo (y al igual que sucede con otros temas) los contenidos en su momento más avanzados se han extendido (viralizado) a otros convenios de distinto ámbito sectorial y/o territorial, sin embargo, algunas cláusulas, por repetidas, han quedado ancladas y obsoletas (Álvarez Cuesta, 2020, p. 725).

Dentro del complejo contenido convencional, el apartado de seguridad y salud en el trabajo refleja la indisoluble unión entre la gestión de los riesgos laborales y medioambiental, y los acuerdos así lo reconocen, asumiendo la eficacia de tal perspectiva –art. 35 VII Convenio colectivo marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal (residencias privadas de personas mayores y del servicio de ayuda a domicilio)<sup>4</sup>–. La protección del medioambiente y las relaciones laborales no son espacios estancos, sino que presentan varios frentes comunes: en primer lugar, y de forma obvia, en tanto las empresas son las principales causantes de las emisiones contaminantes que degradan el medioambiente natural o externo (Martín Hernández y Sastre Ibarreche, 2000, p. 73): desde la industria se vierten en mayores dosis materiales tóxicos y contaminantes a la atmósfera, cuencas fluviales...; y los productos que ocasionan la degradación del medioambiente son en su mayoría residuos producidos por la elaboración de productos manufacturados (Gutiérrez Pérez, 2010); además, el sector productivo no solo daña el medioambiente durante el proceso industrial, sino también posteriormente, cuando pone en el mercado el producto elaborado, este a su vez puede ser fuente de emisiones contaminantes, o bien, terminada su vida útil, su destrucción vuelve a ocasionar daños al medioambiente (Rivas Vallejo, 1999, p. 9). Consecuencia de lo anterior, este daño al medioambiente repercute (o puede hacerlo) en la salud de las propias personas trabajadoras como personas (y ciudadanos/as) más próximas al agente contaminante. Al tiempo, también los riesgos laborales fruto de la contaminación industrial tienen consecuencias (como contaminantes

<sup>4</sup> BOE núm. 229, de 21 de septiembre de 2018. [https://www.boe.es/eli/es/res/2018/09/11/\(3\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2018/09/11/(3))

que son) fuera de las puertas de la fábrica: los distintos agentes no entienden de ámbitos convencionales de lugar de trabajo o de no trabajo; se portan de la misma manera en función del medio en que interactúan (Goñi Sein, 2010, p. 16).

Por todo ello, las medidas que se tomen frente a los riesgos químicos, biológicos o físicos pueden redundar en una mayor protección del medioambiente interno y externo a la empresa, como también el principio preventivo de eliminación del riesgo conllevará implicaciones positivas si el mismo riesgo daña el medioambiente (Chacartegui Jávega, 2018, p. 79).

La conexión entre la prevención de riesgos y el medioambiente trae aparejada la creación de órganos paritarios con ambas competencias o la atribución de aquellas funciones en defensa del medioambiente a los comités de seguridad y salud existentes en la empresa o centro o a los/las delegados de prevención. Así, algunos convenios han regulado de forma paritaria el Comité Mixto de Salud Laboral y Medio Ambiente (art. 70.11 XX Convenio colectivo general de la industria química<sup>5</sup>); mientras otros pactos otorgan funciones en tal ámbito al Comité de Seguridad y Salud (art. 57 Convenio colectivo de Liberty Seguros, Compañía de Seguros y Reaseguros, SA<sup>6</sup>); a los comités intercentros (art. 79 Convenio colectivo de Bimbo Donuts Iberia, SAU<sup>7</sup>); o a los/las delegados de prevención (art. 71 VII Convenio colectivo general del sector de derivados del cemento<sup>8</sup>).

La indudable vinculación entre salud y medioambiente facilita las tareas encomendadas a los órganos paritarios o a los/las representantes especializados, pero la ingente labor encomendada en la normativa de prevención puede acabar por engullir el tiempo y los recursos hasta hacer meramente anecdóticas las funciones en materia medioambiental y/o climática.

Varios pactos crean organismos paritarios (art. 27 VI Acuerdo marco del grupo Arcelor-Mittal en España<sup>9</sup>) o delegados/as de medioambiente (art. 67 Convenio colectivo estatal para las industrias del curtido, correas y cueros industriales y curtición de pieles para peletería 2019-2021<sup>10</sup>), asignándoles competencias diversas y facilitándoles, en ocasiones, formación medioambiental específica. En cuanto al nombramiento, suele ser asumido por y de entre los/las representantes legales o sindicales, muchas veces vinculada la facultad de nombramiento a la representatividad sindical o a la condición de firmante y parte del convenio: cada organización sindical que ostente la condición más representativa en el ámbito estatal podrá designar en los centros de trabajo donde tenga presencia en los órganos

<sup>5</sup> BOE núm. 171, de 19 de julio de 2021. <https://www.boe.es/eli/es/res/2021/07/07/7>

<sup>6</sup> BOE núm. 20, de 23 de enero de 2019. <https://www.boe.es/eli/es/res/2018/12/21/6>

<sup>7</sup> BOE núm. 34, de 8 de febrero de 2019. <https://www.boe.es/eli/es/res/2019/01/24/4>

<sup>8</sup> BOE núm. 5, de 5 de enero de 2018. <https://www.boe.es/eli/es/res/2017/12/19/9>

<sup>9</sup> BOE núm. 97, de 24 de abril de 2017. <https://www.boe.es/boe/dias/2017/04/24/pdfs/BOE-A-2017-4472.pdf>

<sup>10</sup> BOE núm. 237, de 2 de octubre de 2019. <https://www.boe.es/eli/es/res/2019/09/13/11>

unitarios de representación un delegado/a de medioambiente de entre los/las representantes del comité de empresa o delegados/as de personal (art. 60 Convenio colectivo para el sector de contratas ferroviarias<sup>11</sup>).

Las competencias más habituales atribuidas en materia medioambiental, bien a la representación legal o sindical de las personas trabajadoras, bien a los órganos preventivos con competencias en la materia o específicos, amplían (en realidad, dotan de contenido) la previsión legal y son las referidas a información, consulta, participación y vigilancia:

- Respecto a la información, la empresa está obligada por determinados pactos a informar a los órganos *supra* mencionados, pero el contenido de la información difiere. El contenido oscila entre «temas de medioambiente», «cuestiones» o «políticas y medidas desarrolladas por la empresa en este ámbito». Sin embargo, al enunciarla tan ampliamente puede quedar vacía de contenido y subordinada a la calificación previa de la persona empleadora sobre su contenido medioambiental y la extensión de la comunicación (Álvarez Cuesta, 2020, p. 737). Otros recogen la exigencia de información sobre el cumplimiento de la normativa medioambiental derivada de los artículos 37 y 39 de la Ley de prevención de riesgos laborales (LPRL) y especifican su contenido (art. 72 XX Convenio colectivo general de la industria química<sup>12</sup>). Pocos pactos detallan el concreto contenido a facilitar, la periodicidad de su entrega y, quizá más importante, el momento de la misma, previa a la adopción de la decisión o (con poca importancia en la práctica) posterior (art. 71 XX Convenio colectivo general de la industria química).
- Consultas y propuestas. Una vez recibida la información (necesariamente con carácter previo), los órganos competentes tienen atribuida (en ciertos convenios) la emisión de informes o la posibilidad de ser consultados, bien para emitir las propuestas que en materia de medioambiente se consideren oportunas (art. 27 VI Acuerdo marco del grupo ArcelorMittal en España<sup>13</sup>); para emitir informes a requerimiento de las partes acerca de los problemas y cuestiones que plantee el correcto y adecuado tratamiento de la seguridad y salud en el trabajo, así como su repercusión hacia el exterior del propio sector y opinión pública (art. 70 XX Convenio colectivo general de la industria química); o para proponer a la empresa la adopción de medidas tendentes a reducir los riesgos medioambientales y de mejora de la gestión medioambiental (arts. 63 y 64 V Convenio colectivo sectorial estatal de servicios externos auxiliares y atención al cliente en empresas de servicios ferroviarios<sup>14</sup>).

<sup>11</sup> BOE núm. 57, de 6 de marzo de 2018. [https://www.boe.es/eli/es/res/2018/02/22/\(2\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2018/02/22/(2))

<sup>12</sup> BOE núm. 171, de 19 de julio de 2021. [https://www.boe.es/eli/es/res/2021/07/07/\(7\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2021/07/07/(7))

<sup>13</sup> BOE núm. 97, de 24 de abril de 2017. <https://www.boe.es/boe/dias/2017/04/24/pdfs/BOE-A-2017-4472.pdf>

<sup>14</sup> BOE núm. 58, de 9 de marzo de 2022. [https://www.boe.es/eli/es/res/2022/02/24/\(5\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2022/02/24/(5))

- **Vigilancia.** Dentro de las competencias atribuidas al comité o al delegado/a de medioambiente, destaca aquella (traslación de la prevista para la representación legal o sindical) de vigilancia del cumplimiento de la normativa, en este caso medioambiental. Así, el delegado/a de medioambiente ejercerá una labor de seguimiento sobre el cumplimiento de la normativa de medioambiente, así como de las políticas y objetivos medioambientales que la empresa establezca y de denuncia en su caso (art. 40 Convenio colectivo del sector de comercio de flores y plantas<sup>15</sup>).
- **Colaboración y promoción.** Varios convenios copian el precepto legal sin mayor desarrollo ni especificación, solo prevén la colaboración en abstracto con la empresa (sin detallar cómo o en qué) y se comprometen a fomentar la participación de las personas trabajadoras sin vinculación con ninguna propuesta (art. 45 IX Acuerdo marco del grupo Repsol<sup>16</sup>).

Escasos son los pactos que conceden facultades añadidas a las ya ostentadas como representantes unitarios o sindicales o con especialización en materia preventiva a quienes suman además la competencia de medioambiente. Con todo, alguno les concede una suerte de salvaguarda de su crédito horario o equipara el cómputo total al concedido a los/las representantes legales (art. 66 VI Convenio colectivo general de ferralla 2018-2021<sup>17</sup>).

Resulta indispensable que quienes ejerzan estas funciones cuenten con medios y formación, pero no solo, también para el conjunto de las personas trabajadoras en la empresa, vinculando su contenido a la actividad que desarrollan en la empresa y al sector que esta ocupe en la economía, pues supone una de las mejores vías para introducir la lucha contra el cambio climático transversalmente en el conjunto de la sociedad. En este sentido cabe observar cómo el espacio dedicado a la formación se ha incrementado, vinculada a la actividad de la empresa o sector o a las consecuencias de la misma para el medioambiente (por ejemplo, art. 46 II Convenio colectivo del grupo Redexis Gas<sup>18</sup>).

Tampoco la materia medioambiental suele figurar en el régimen disciplinario convencional (dado que en muy pocos pactos figura dicho contenido incluido dentro de las obligaciones de las personas trabajadoras) y cuando lo hace suele venir vinculado, como sucedía en la formación, a la actividad realizada por la empresa o a las tareas que asumen determinadas personas empleadas en ciertos puestos (tal sucede en el art. 141 V Convenio colectivo marco del grupo Endesa<sup>19</sup>).

<sup>15</sup> BOE núm. 211, de 3 de septiembre de 2021. [https://www.boe.es/eli/es/res/2021/08/19/\(10\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2021/08/19/(10))

<sup>16</sup> BOE núm. 4, de 4 de enero de 2018. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-160](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-160)

<sup>17</sup> BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2019. [https://www.boe.es/eli/es/res/2019/02/20/\(4\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2019/02/20/(4))

<sup>18</sup> BOE núm. 304, de 18 de diciembre de 2018. [https://www.boe.es/eli/es/res/2018/12/04/\(4\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2018/12/04/(4))

<sup>19</sup> BOE núm. 169, de 17 de junio de 2020. [https://www.boe.es/eli/es/res/2020/06/04/\(10\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2020/06/04/(10))

Junto a las declaraciones programáticas, y muchas veces separadas por una fina línea del *greenwashing* (dado que no aparecen objetivos a alcanzar o procedimientos a seguir en la mayor parte de las cláusulas), los convenios incorporan medidas destinadas directamente a la protección del medioambiente y la lucha contra el cambio climático. Las cláusulas más habituales apuestan por el reciclaje y la reducción de residuos y del consumo de los gastos «corrientes» de la empresa, agua, calefacción, electricidad, papel. Además, y en función de la actividad que desempeñe la concreta empresa o subsector, cabe encontrar otras medidas vinculadas con el proceso productivo desarrollado (III Acuerdo para el uso sostenible de los recursos, la protección del medioambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero español<sup>20</sup>; art. 64 VII Convenio colectivo de supermercados del grupo Eroski<sup>21</sup>).

Sin embargo, es preciso constatar, en la mayor parte de los casos, la ausencia de medidas concretas y objetivos a alcanzar establecidos numéricamente. También, de forma llamativa, faltan mecanismos de evaluación y seguimiento (o bien existen, pero son imprecisos) que garanticen el cumplimiento de las previsiones más o menos establecidas; en fin, tampoco, salvo error u omisión, aparece recogido algún sistema de registro de la huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono (Chacartegui Jávega, 2018, p. 102).

Cada vez un número mayor de convenios implantan planes de movilidad empresarial o planes de movilidad sostenible que reduzcan los accidentes de trabajo *in itinere* y las emisiones contaminantes (art. 31 Convenio colectivo de Airbus Defence and Space, SAU, Airbus Operations, SL, Airbus Helicopters España, SA, y EADS Casa Espacio<sup>22</sup>). La propia Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera<sup>23</sup>, hace una llamada a la negociación colectiva en su artículo 16.2 a) para que considere la introducción de la movilidad sostenible dentro del contenido convencional. Desde el punto de vista normativo, resulta de interés reseñar las leyes promulgadas recientemente en materia de movilidad por las comunidades autónomas. Todas ellas toman en consideración, como es lógico, los trayectos destinados a trabajar y prevén planes de movilidad sostenible teniendo en cuenta las áreas destinadas a la realización de actividad productiva. Junto con el impulso dado por la ley, no cabe duda de que los sindicatos juegan un papel fundamental en el trabajo por lograr un sistema de movilidad más social, ecológico y eficiente y una (quizá la mejor) de las vías para lograrlo es la negociación colectiva (Álvarez Cuesta, 2016, p. 90).

<sup>20</sup> BOE núm. 256, de 24 de octubre de 2017. <https://www.boe.es/eli/es/res/2017/10/10/1>

<sup>21</sup> BOE núm. 101, de 28 de abril de 2022. <https://www.boe.es/eli/es/res/2022/04/12/3>

<sup>22</sup> BOE núm. 80, de 4 de abril de 2017. <https://www.boe.es/eli/es/res/2017/03/22/10>

<sup>23</sup> BOE núm. 275, de 16 de noviembre de 2007. <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/11/15/34/con>



Cuantos convenios muestran su sensibilidad con la defensa del medioambiente y su implicación (aunque sea indirecta) en la lucha contra el cambio climático, tratan de incorporar y extender tales previsiones a subcontratistas y proveedores, a semejanza de cuanto ocurre respecto de las medidas de responsabilidad social. De nuevo, el arco de las previsiones va desde una mera transmisión del compromiso medioambiental a proveedores y clientela (capítulo VII III Convenio colectivo del grupo Ahorro Corporación<sup>24</sup>) hasta la extensión de estas obligaciones a la cadena de suministros estableciendo controles y auditorías (art. 30 Convenio colectivo de Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, SA<sup>25</sup>).

### 3. La apuesta por una transición justa frente a las consecuencias de la emergencia climática: papeles protagonistas

De abordar la lucha contra el cambio climático desde el análisis de las consecuencias laborales y productivas, la intervención de las organizaciones sindicales cobra un renovado protagonismo. Ya desde la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «El Pacto Verde Europeo», Bruselas, 11 de diciembre de 2019, COM(2019) 640 final<sup>26</sup>, se prevé dar «prioridad a la dimensión humana y prestar atención a las regiones, los sectores y los trabajadores expuestos a los mayores desafíos».

Los propósitos del Pacto Verde han devenido norma jurídica a través 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) 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»)<sup>27</sup> (en adelante, Ley europea del clima), que claramente apuesta por establecer un marco para la reducción progresiva e irreversible de las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero por las fuentes y el incremento de las absorciones de gases de efecto invernadero por los sumideros (art. 1).

En España, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética<sup>28</sup>, trata, de un lado, de avanzar en la lucha contra la crisis climática y, de otro, de anticiparse y «ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía» (preámbulo Ley 7/2021). El objeto de esta ley, de conformidad con su artículo 1, se articula en cuatro pilares: asegurar el cumplimiento de

<sup>24</sup> BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2016. [https://www.boe.es/eli/es/res/2016/11/22/\(3\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2016/11/22/(3))

<sup>25</sup> BOE núm. 13, de 15 de enero de 2022. [https://www.boe.es/eli/es/res/2021/12/02/\(14\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2021/12/02/(14))

<sup>26</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52019DC0640>

<sup>27</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj?uri=CELEX:32021R1119>

<sup>28</sup> BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021. <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/05/20/7>

los objetivos del Acuerdo de París, firmado por España el 22 de abril de 2016; facilitar la descarbonización de la economía española; promover la adaptación a los impactos del cambio climático; y, por último, implantar un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente. Precisamente entre sus principios rectores recogidos en el artículo 2, vuelve a aparecer el desarrollo sostenible, unido (por cuanto aquí importa) a la cohesión social y territorial, la protección de colectivos vulnerables y la igualdad entre mujeres y hombres.

Para alcanzar el cumplimiento de las finalidades expresadas, impone actuaciones de mitigación y adaptación que pondrán el foco en aquellos sectores que hacen un uso intensivo de recursos y energías sucias, dibujándose las siguientes prioridades:

- Reducción de emisiones. La meta señalada pasa por lograr la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 al 50 %, como mínimo, y hacia el 55 % con respecto a los niveles de 1990 de manera responsable. La denominada Ley europea del clima establece (además del anterior objetivo intermedio para 2030) un objetivo de neutralidad climática para 2050:

Las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero reguladas en el derecho de la Unión estarán equilibradas dentro de la Unión a más tardar en 2050, por lo que en esa fecha las emisiones netas deben haberse reducido a cero y, a partir de entonces, la Unión tendrá como objetivo lograr unas emisiones negativas (art. 2.1).

- Eficiencia energética y apuesta por renovables. La Ley 7/2021 prevé alcanzar una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %; alcanzar un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables; y mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria (art. 3). Y obliga a que antes de 2050, en todo caso, y en el más corto plazo posible, España alcance la neutralidad climática con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y, sin perjuicio de las competencias autonómicas, el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable.
- Transformación digital verde. Para paliar las repercusiones negativas de su uso, la Comisión apuesta por reforzar la transparencia sobre el impacto ambiental de los servicios de comunicaciones electrónicas, así como adoptar medidas más estrictas en el despliegue de redes nuevas y las ventajas de apoyar sistemas de recogida que incentiven la devolución de los dispositivos que no se quieran conservar, como teléfonos móviles, tabletas y cargadores –Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «El Pacto Verde Europeo», Bruselas, 11 de diciembre de 2019, COM(2019) 640 final–.

- **Reciclaje y reutilización.** El Parlamento Europeo apoya una legislación destinada a que los productos sean más duraderos, reparables, reutilizables y reciclables y pide que se presenten propuestas legislativas sobre el derecho a la reparación, la eliminación de la obsolescencia programada –Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre el Pacto Verde Europeo (2019/2956(RSP))<sup>29</sup>-. Falta, empero, apostar verdaderamente por el reciclaje y no por la mera gestión de residuos en España.
- **Transporte sostenible.** Para lograr la neutralidad climática es necesaria una reducción del 90 % de las emisiones procedentes del transporte (por carretera, por ferrocarril, aéreo y por vías navegables) de aquí a 2050 –Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «El Pacto Verde Europeo», Bruselas, 11 de diciembre de 2019, COM(2019) 640 final-. Para lograrlo, la Comisión adoptó el 9 de diciembre de 2020 una Comunicación titulada «Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro»<sup>30</sup>. Dicha estrategia establece una hoja de ruta para un futuro sostenible e inteligente para el transporte europeo, con un plan de acción para lograr una reducción del 90 % de las emisiones del sector del transporte de aquí a 2050.
- **Agricultura, ganadería y pesca.** El Parlamento Europeo «destaca la importancia de la agricultura europea y su potencial para contribuir a la acción por el clima, la economía circular y a la mejora de la biodiversidad y para promover el uso sostenible de materias primas renovables» (Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre el Pacto Verde Europeo (2019/2956(RSP)).
- **Industria química.**

Los efectos que conllevan las herramientas de lucha contra el cambio climático hacen insoslayable, en palabras de la Organización de Naciones Unidas (ONU), apostar por una transición equitativa hacia economías verdes, la cual «exige integrar los objetivos climáticos con políticas sociales y económicas destinadas a reducir la vulnerabilidad, apoyar a los afectados por el cambio climático y crear empleos dignos» (OIT, 2021, p. 88).

La necesidad de alcanzar los porcentajes marcados a nivel europeo e interno forzará a todos los sectores de actividad a adaptar sus modos de producción y este cambio tendrá su reflejo en el ámbito laboral. Entre las múltiples implicaciones que conllevan los cambios propuestos destaca la repercusión sobre los sectores mencionados en términos de empleo, por cuanto aquí importa, su calidad y cantidad (Álvarez Cuesta, 2022, p. 319). Precisamente con el fin de paliar esas consecuencias y coadyuvar en el logro de una transición justa,

<sup>29</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_ES.html)

<sup>30</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0789>

el papel de sindicatos y representantes de las personas trabajadoras vuelve a resultar imprescindible en un ejercicio multinivel de defensa del trabajo decente y digno.

### 3.1. De nuevo el diálogo social como estrategia para la transición justa

Como se ha afirmado, las organizaciones obreras han asumido funciones de codeterminación del bienestar general (Baylos Grau, 1991, p. 130), y dicha facultad se revela cada vez más trascendente en materia medioambiental, por ejemplo, a la hora de formar parte de las mesas de diálogo social para realizar una transición justa y verde, a la hora de identificar los yacimientos de empleo en el sector público y privado, o para evaluar las implicaciones (positivas y negativas) laborales de las políticas en materia medioambiental (OIT, 2012b, p. 75).

Los efectos que conllevan las herramientas de lucha contra el cambio climático hacen insoslayable, en palabras de la ONU, apostar por una transición equitativa hacia economías verdes, la cual «exige integrar los objetivos climáticos con políticas sociales y económicas destinadas a reducir la vulnerabilidad, apoyar a los afectados por el cambio climático y crear empleos dignos» (ONU, 2021, p. 88). En este sentido, los objetivos de la Agenda 2030 han de hacerse compatibles con el progreso económico y con el respeto a los derechos sociales y medioambientales, incorporando el trabajo decente (Chacartegui Jávega, 2021, p. 99).

Desde luego, la OIT (2012a) ha defendido desde hace tiempo dicha premisa y considera que el diálogo social puede ayudar a conseguir una transición exitosa hacia una economía verde a través de la cooperación con los agentes sociales, quienes pueden jugar un papel clave a la hora de determinar la distribución de costes entre personas trabajadoras y empresarias, desarrollar acciones de promoción y formación sobre esta materia, y asegurar una transición justa para trabajadores/as y empresas. De hecho, las experiencias a nivel mundial demuestran que las políticas públicas en materia de desarrollo sostenible y empleo, cuando han sido negociadas, han sido mejor transmitidas a las personas trabajadoras, más fáciles de poner en marcha y alcanzan más fácilmente los objetivos previstos en favor de la sociedad (OIT, 2012b, p. 76).

A nivel comunitario, también se considera que un «activo diálogo social» (Brîône, 2021, p. 13) «contribuye a que empresas y trabajadores anticipen el cambio y lo gestionen con éxito» –Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «El Pacto Verde Europeo», Bruselas, 11 de diciembre de 2019, COM(2019) 640 final–, y sirve para poner el foco en:

[...] los trabajadores de todos los sectores y comunidades de la Unión más afectados por la descarbonización, [y en] las regiones mineras con elevada intensidad en emisiones de carbono, a realizar la transición hacia una economía limpia del

futuro, sin que ello tenga un efecto desalentador con respecto a iniciativas y proyectos proactivos (Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre el Pacto Verde Europeo (2019/2956(RSP))).

A nivel interno, también la Ley 7/2021, desde el propio preámbulo, tiene en cuenta las consecuencias que las medidas contenidas en la misma pueden suponer para el mundo del trabajo:

La transición a una economía descarbonizada requiere también de medidas que faciliten una transición justa para los colectivos y áreas geográficas más vulnerables. La transición hacia un modelo productivo más ecológico que sea socialmente beneficioso, en un país con altas tasas de desempleo como España, se logrará promoviendo la transición ecológica de las empresas, las metodologías de trabajo y del mercado laboral en general. Estos esfuerzos crearán oportunidades de empleo decente, incrementando la eficiencia de los recursos y construyendo sociedades sostenibles con bajas emisiones de carbono.

En este sentido, es preciso acudir como concepto clave a la transición justa hacia un desarrollo sostenible para lograr trabajo decente, inclusión social y erradicación de la pobreza (OIT, 2015, p. 6), es decir, un sistema productivo capaz de aunar ecología y empleo (OIT, 2009, p. 9). Así sucede a la hora de proponer el objetivo climático de la Unión Europea para 2040, en el que la Ley europea del clima considera que es necesario tener en cuenta, entre otros factores, las repercusiones sociales, económicas y ambientales, incluido el coste de la inacción y la necesidad de garantizar una transición justa y socialmente equitativa para todos (art. 4.5), la cual ha de poner en valor aquellas ocupaciones calificadas como esenciales, los empleos denominados «verdes» o «ecoempleos», y apostar por inversión en industria tecnológica; y por estas tres líneas de actuación parece apostar el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en las cuales el trabajo decente vertebrará las condiciones laborales y constituya el «corazón» de esas ocupaciones «verdes».

La Ley de cambio climático incorpora previsiones destinadas a propiciar esta transición justa. Para ello, regula el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, el cual ha de incorporar (art. 17.3):

- La identificación y evaluación de impactos previsibles y riesgos derivados del cambio climático para varios escenarios posibles.
- La evaluación de la vulnerabilidad de los sistemas naturales, de los territorios, de las poblaciones y de los sectores socioeconómicos. En esta evaluación es preciso fijar la atención y convertir en un aspecto central de la misma las consecuencias que los distintos escenarios supondrían para las actividades productivas y el empleo en los distintos territorios, con particular atención al sector agropecuario de cada zona.

- Un conjunto de objetivos estratégicos concretos, con indicadores asociados.
- Un conjunto de medidas de adaptación orientadas a reducir las vulnerabilidades detectadas. Para el diseño de los objetivos y de las herramientas mencionadas es preciso contar con la participación y colaboración de «los distintos niveles de las Administraciones públicas, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto», entre quienes cabe destacar el papel que han de asumir los sindicatos y las organizaciones empresariales a la hora de dibujar las concretas disposiciones a llevar a cabo en atención a los sectores y subsectores de actividad afectados y las características de los mismos.

Actualmente, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 recoge, entre otros, los siguientes objetivos específicos vinculados con el análisis realizado:

- Promover un proceso continuo y acumulativo de generación de conocimiento sobre impactos, riesgos y adaptación en España, y facilitar su transferencia a la sociedad, reforzando el desarrollo de metodologías y herramientas para analizar los impactos potenciales del cambio climático.
- Fomentar la adquisición y el fortalecimiento de las capacidades para la adaptación.
- Integrar la adaptación en las políticas públicas.
- Promover la participación de todos los actores interesados, incluyendo los distintos niveles de la Administración, el sector privado, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto, para que contribuyan activamente a la construcción de respuestas frente a los riesgos derivados del cambio climático.
- Dar cumplimiento y desarrollar en España los compromisos adquiridos en el contexto europeo e internacional.

Más claramente aparece desarrollada la perspectiva sociolaboral en la Estrategia de transición justa<sup>31</sup>, la cual constituye el:

[...] instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición,

<sup>31</sup> [https://www.miteco.gob.es/eu/transicion-justa/documentoetj\\_tcm35-514300.pdf](https://www.miteco.gob.es/eu/transicion-justa/documentoetj_tcm35-514300.pdf)

e incluirá los siguientes contenidos aprobados con carácter quinquenal (art. 27):

- Identificación de colectivos, sectores, empresas y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono.
- Análisis de las oportunidades de creación de actividad económica y empleo vinculadas a la transición energética.
- Políticas industriales, agrarias y forestales, de investigación y desarrollo, de innovación, de promoción de actividad económica y de empleo y formación ocupacional para la transición justa.
- Instrumentos para el seguimiento del mercado de trabajo en el marco de la transición energética mediante la participación de los agentes sociales, así como en las mesas de diálogo social.
- El marco de elaboración de los convenios de transición justa.

La Estrategia de transición justa elaborada en noviembre de 2020 como instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en actividad y empleo de la transición ecológica hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero identifica y prevé la adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a personas trabajadoras y territorios a través de los siguientes objetivos:

- OE1. Facilitar el aprovechamiento de las oportunidades de empleo y mejora de la competitividad y cohesión social y territorial generados por la transición ecológica de la economía.
- OE2. Garantizar un aprovechamiento igualitario de las oportunidades, por un lado, mediante medidas de igualdad de género que reduzcan las desigualdades laborales de las mujeres en la transición ecológica y, por otro, mediante medidas para colectivos con especiales dificultades.
- OE3. Dotar a las Administraciones públicas y a la sociedad española de una capacidad de observación dinámica y prospectiva sobre la situación y las tendencias del mercado de trabajo respecto a las transformaciones que se producen en el mismo por efecto de la transición ecológica.
- OE4. Convertir la transición ecológica en un vector para frenar la despoblación, mediante el desarrollo de un modelo que tenga en cuenta las características propias de las zonas rurales y apuesta por su dinamización, en un marco sostenible e integrador.
- OE5. Promover foros de participación sectoriales para una mejor comprensión entre los agentes económicos y sociales de las posibilidades de la transformación ecológica.

- OE6. Identificar, mediante la realización de planes sectoriales en los principales sectores económicos, los retos, oportunidades, amenazas y medidas necesarias para llevar a cabo su transformación, anticipándose a los posibles efectos negativos de algunas transformaciones relacionadas con la ecologización, tanto a nivel sectorial como concentradas sobre territorios concretos, para su acompañamiento.
- OE7. Evaluar los actuales instrumentos de la Administración General del Estado y sus organismos de apoyo a la empresa para actividades de I+D+i, como financiación, préstamos, avales, garantías, formación, asesoramiento, etc., y proponer su adaptación o mejora para garantizar su acompañamiento a la transición ecológica.
- OE8. Proponer políticas industriales, de investigación, desarrollo, innovación, digitalización, de promoción de actividad económica, de fomento de la inversión y la financiación requerida, políticas activas de empleo y formación profesional para el trabajo coordinado de la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales y los agentes sociales con el objetivo de aprovechar la transición para lograr los mejores resultados de empleo y la mejora de la competitividad.
- OE9. Minimizar los impactos negativos en zonas vulnerables a través de convenios de transición justa, apoyando técnica y financieramente su realización y con la participación de las diferentes Administraciones, agentes y organizaciones sociales del territorio.
- OE10. Impulsar la elaboración de convenios de transición justa para sectores estratégicos y colectivos afectados y apoyar su realización.
- OE11. Proponer un plan de acción urgente de transición justa para comarcas del carbón y territorios y colectivos afectados por el cierre de centrales.

En el marco de esta Estrategia de transición justa y para su desarrollo, se prevé suscribir convenios de transición justa con el objeto de fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores/as 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 instalaciones (art. 28.1 Ley de cambio climático).

Estos convenios de transición justa se suscribirán entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, previo informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y otras Administraciones públicas, en particular, entidades locales de áreas geográficas vulnerables a la transición hacia una economía baja en carbono. Y se contempla también la participación de empresas, organizaciones de los sectores empresariales, organizaciones sindicales, universidades, centros educativos, asociaciones y organizaciones ambientales no gubernamentales y demás entidades interesadas o afectadas. Por tanto, suponen un claro ejemplo de diálogo social para la búsqueda de una transición justa. Respecto a su concreto contenido, los convenios de transición justa incluirán (art. 28.3):



- Una evaluación del estado de vulnerabilidad del área geográfica o colectivo afectado.
- Compromisos de las partes participantes en el convenio, incluidas las empresas beneficiarias de 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/as, supeditadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el convenio.
- Un calendario para la adopción de las medidas, con objetivos medibles y mecanismos de seguimiento.

El objetivo prioritario de estos convenios radica en el mantenimiento y creación de actividad y empleo en la zona a través del acompañamiento a sectores y colectivos en riesgo, la fijación de población en los territorios rurales y la promoción de una diversificación y especialización coherente con el contexto socioeconómico. Se trata de aprovechar los recursos endógenos del territorio, ya sean económicos, sociales o ambientales, y atraer inversiones exógenas, apostando prioritariamente por aquellos sectores que también presenten mejores resultados de sostenibilidad, tanto ambiental como económica y social. Estos convenios de transición justa no son convenios administrativos ambientales por cuanto no se trata de negociar objetivos ambientales, sino de paliar los efectos que una reconversión industrial puede acarrear en el territorio en el que desaparece una industria en el marco de la transición justa (Escribano Gutiérrez, 2021, p. 132).

Cuando el resultado de la evaluación de la situación lleve al cierre de líneas de producción, actividades productivas o servicios inadaptados, se establecerá una línea de trabajo con las empresas afectadas por el cese de dichas actividades o procesos con objeto de que puedan desarrollar nuevas actividades en los mismos territorios y apoyar su diversificación. De este modo se pretende aprovechar su conocimiento de la realidad empresarial del territorio para construir nuevas iniciativas con una transición ágil entre el cierre de las instalaciones y la posible apertura de otras nuevas. Se trabajará, asimismo, con estas empresas las necesidades de recualificación del empleo directo e indirecto, para construir conjuntamente los mejores marcos de formación continua (Estrategia de transición justa, 2020, p. 43<sup>32</sup>). De nuevo, juega un importante papel la representación de las personas trabajadoras en orden a propiciar una formación útil y práctica, detectando carencias y necesidades, y constituye una ayuda imprescindible en la gestión del cambio. Al respecto, no cabe olvidar que son los mejores conocedores del funcionamiento de las empresas y mediante su intervención se consigue una cierta paz social en el caso de que dichas reconversiones impliquen sacrificios para las personas trabajadoras (Escribano Gutiérrez, 2021, p. 124).

<sup>32</sup> [https://www.miteco.gob.es/eu/transicion-justa/documentoetj\\_tcm35-514300.pdf](https://www.miteco.gob.es/eu/transicion-justa/documentoetj_tcm35-514300.pdf)

En este momento se están realizando varios diagnósticos de comarcas afectadas por el cierre de las minas de carbón y centrales térmicas, y ya se han aprobado también algunos protocolos de actuación. En cuanto hace a su contenido, las Administraciones firmantes se limitan a remitirse a las genéricas previsiones contenidas en el Marco estratégico de energía y clima: apuesta por las energías renovables. En ningún momento se habla de lograr un empleo de calidad o al menos mantener los niveles salariales del sector a reconvertir; es más, sorprende que su contenido sea idéntico cuando las necesidades de las diferentes comarcas son distintas. En estos protocolos aprobados se propone la necesidad de que los convenios de transición justa constituyan proyectos integrados de desarrollo territorial que garanticen el empleo a medio y largo plazo, y dinamicen la transición ecológica dando lugar a modelos económicos generadores de ventajas competitivas que promuevan un crecimiento económico sostenible, el desarrollo del tejido empresarial y el bienestar para toda la ciudadanía. También se procura que se dé voz a todas las partes interesadas, incluidas las organizaciones sindicales, si bien la decisión final corresponde a las partes firmantes, es decir, las Administraciones públicas involucradas. En concreto, en el documento de revisión de la metodología aplicada para la elaboración de los diagnósticos preliminares de los convenios de transición justa se realiza un cálculo de la retribución de las personas incursoas en dichos procesos y llama la atención el elevado salario bruto anual para una persona trabajadora a tiempo completo de los sectores de producción de energía eléctrica que se verán afectados y que desciende considerablemente para quien presta servicios en las contrataas y subcontratas (Escribano Gutiérrez, 2021, p. 127).

Al final, cabe concluir que el empleo que se pretende crear tras el tránsito a una economía más sostenible es de una calidad muy inferior al que se destruye y, al tiempo (y como causa última de la anterior aseveración), parece haberse renunciado a una participación de la representación de las personas trabajadoras capaz de alcanzar acuerdos vinculantes y compromisos de transición justa a través de la negociación colectiva (Escribano Gutiérrez, 2021, p. 126).

Como ejemplos y precedentes que parecen marcar el camino por el que discurrirán los futuros convenios, se han firmado dos acuerdos marco en el sector de la minería del carbón y de las centrales térmicas. En cuanto hace al primero<sup>33</sup>, se ratificó para el periodo 2019-2027 y fue firmado por CC. OO., UGT, USO, la Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunióon) y los Ministerios de Trabajo y Transición Ecológica. En el mismo se pactaron prejubilaciones y bajas incentivadas para las personas trabajadoras que perdían su empleo, y se creó una bolsa de trabajo para las que no se habían prejubilado. Las relocalaciones vinculadas a ese mecanismo, hasta el momento, han sido escasas y de duración temporal, vinculadas a trabajos de restauración ambiental de las cortas.

<sup>33</sup> <https://www.transicionjusta.gob.es/Noticias/common/Acuerdo-Marco-para-una-transicion-justa-de-la-mineria-del-carbon-2019.pdf>

Respecto al Acuerdo marco para la transición energética justa para centrales térmicas en cierre: el empleo, la industria y los territorios<sup>34</sup>, fue firmado por el Ministerio para la Transición Ecológica, el Ministerio de Trabajo y Economía Social, las empresas propietarias de las centrales térmicas de carbón en España y las organizaciones sindicales UGT FICA y CC.OO. Industria. El 17 de abril de 2020 ratificaron el acuerdo las siguientes empresas: Endesa, Iberdrola y Naturgy, y el 24 de marzo de 2021 EDP se sumó al mismo, ampliando la cobertura a todas las empresas propietarias de centrales térmicas de carbón en España. Para una mejor transición en el empleo desde los trabajos directos y auxiliares de las centrales térmicas de carbón en cierre hacia las posibilidades generadas por las nuevas actividades, se acuerdan, entre otras y por cuanto aquí interesa, las siguientes medidas:

- Medidas específicas para facilitar el empleo de trabajadores/as excedentes de estos cierres con especial atención para personas mayores de 52 años y de difícil recolocación como, por ejemplo, prever bonificaciones para la contratación de estas personas.
- Propuesta de nuevas inversiones en los mismos territorios relacionadas con oportunidades de negocio en generación mediante energías renovables u otras líneas de negocio cuando resulten viables.
- Planes de recolocación del personal propio preferentemente, en caso de ser posible, en las labores relacionadas con las nuevas actividades y el desmantelamiento y restauración de la central.
- Respecto a las personas trabajadoras de empresas auxiliares, priorización de las mismas en las labores relacionadas con las nuevas actividades y el desmantelamiento y restauración de la central. Para ello, cabe propiciar que las empresas calificadas que resulten adjudicatarias de las correspondientes licitaciones de dichas actuaciones empleen trabajadores/as de empresas auxiliares y de la zona.
- Apoyo en la búsqueda proactiva de otros inversores y participación en la elaboración de los convenios de transición. De este modo se pretende aprovechar su conocimiento de la realidad empresarial del territorio para construir nuevas iniciativas con una transición ágil entre el cierre de las instalaciones y la posible apertura de otras nuevas. Se coordinarán, asimismo, con estas empresas las tareas de atención a necesidades de recualificación del empleo que fueran requeridas.
- Colaboración a través de acciones específicas en el plan de apoyo para la formación profesional e inserción laboral para garantizar la mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras en las nuevas actividades.

<sup>34</sup> [https://www.transicionjusta.gob.es/Convenios\\_transicion\\_justa/common/acuerdoporunatransicion\\_energeticajustaparacentralestermicascierrees.pdf](https://www.transicionjusta.gob.es/Convenios_transicion_justa/common/acuerdoporunatransicion_energeticajustaparacentralestermicascierrees.pdf)

Con todo, en dicho acuerdo, los compromisos asumidos son muy genéricos, escasamente determinados y tienen un bajo nivel de exigibilidad.

### 3.2. La insustituible participación en la empresa: entre la información y una consulta deslavazada

Siguiendo con la idea que vertebra el análisis realizado a lo largo de estas páginas, el papel de la representación de las personas trabajadoras a nivel de empresa o centro de trabajo mediante el ejercicio de las facultades concedidas les lleva a convertirse en aliados imprescindibles a la hora de llevar a cabo la transición justa pretendida.

En primer lugar, el artículo 64.2 b) del ET reconoce el derecho de los/las representantes unitarios (y por extensión de los delegados/as sindicales ex Ley orgánica de libertad sindical) a ser informados sobre las actuaciones medioambientales que tengan repercusión directa en el empleo, sin olvidar tampoco que la exigencia de información sobre el cumplimiento de la normativa medioambiental deriva también de los artículos 37 y 39 de la LPRL (Álvarez Cuesta, 2016, p. 116; Escribano Gutiérrez, 2015, p. 139).

El ejercicio de este derecho no se satisface con la mera puesta a disposición de determinados materiales o conocimientos, sino que es preciso que la representación de las personas trabajadoras tengan un entendimiento cabal de la cuestión de que se trate, pudiendo examinar el problema desde los diversos ángulos en que se encuadre; «en definitiva se trata de que la información sea clara, comprensible, completa y fiable» (Tudela Cambroner, 1988, p. 197), y más en una cuestión como esta con un acusado carácter técnico. Se trataría de garantizar que los/las representantes obtuviesen una información aprehensible y vinculada al objeto en el que el citado derecho trae causa (Nieto Rojas, 2015, p. 282).

Este derecho no solo quedaría mermado por el deficiente contenido facilitado a los/las representantes, también recibe ataques desde otros flancos: por un lado, la redacción del precepto parece dejar en las solas manos de la persona empresaria la adopción de medidas de protección ambiental (Escribano Gutiérrez, 2015, p. 146) y bastaría solo una comunicación *ex post* (una vez llevada a cabo la decisión o al menos adoptada) y cuando tuvieran relación con el empleo (incluso cabe deducir el adjetivo «perjudicial» en dicha interconexión).

Por otro, la facultad analizada cuenta con la importante limitación, genérica, pero con un amplio campo de actuación en este ámbito, derivada de la excepción establecida en el artículo 65.4 del ET, en virtud del cual la empresa no estará obligada a comunicar aquellas informaciones específicas relacionadas con secretos industriales, financieros o comerciales cuya divulgación pudiera, según criterios objetivos, obstaculizar el funcionamiento de la empresa o del centro de trabajo u ocasionar graves perjuicios en su estabilidad económica. Por tanto, amparándose en el literal, la persona empleadora podría negar a

la representación de las personas trabajadoras determinada información relativa a concretos parámetros ambientales (Gutiérrez Pérez, 2010), quedando esta facultad reducida a un simple trámite burocrático.

Sin embargo, el deber de sigilo de los/las representantes se erigiría en un instrumento de garantía que tiene la empresa como destinataria final y directa, permitiendo crear y sustentar un clima de recíproca confianza entre aquella, obligada a dar la información, y los/las representantes como receptores de la misma, los cuales vienen obligados a una administración diligente y prudente de la información recibida con ocasión de la encomienda de funciones representativas (Boza Pro, 1997, p. 220). Desde el otro lado de la balanza, no cabe extender hasta el infinito este deber, pues para que un documento sea confidencial no basta con que así lo señale la empresa si no es necesario que objetivamente lo sea por acreditadas razones de fondo (Álvarez Alonso, 2020, p. 65).

Al final, este impedimento ha de quedar eliminado por la exigencia de suficiencia informativa, demostrada en una actuación empresarial transparente, concretada en la ausencia de trabas innecesarias, y en la obligación del empresario de realizar todos los esfuerzos para transmitir la información que resulte indispensable de la forma más detallada posible, así como a limitar el uso de las facultades de veto y de calificación de confidencial a lo estrictamente necesario (Nieto Rojas, 2015, p. 295).

Por último, es preciso destacar cómo el contenido de la información en materia medioambiental pudiera no coincidir estrictamente con los mecanismos de lucha contra el cambio climático que pudieran afectar o compeler a la organización productiva. En aras de ampliar su verdadera finalidad, habrá de acudir, en este sentido, a una interpretación extensiva y teleológica de este derecho, el cual quedaría vacío si no se avanza un paso más en la participación de los/las representantes en la lucha contra el cambio climático y en aras de una transición justa, precisamente por suponer «un ámbito privilegiado para el establecimiento de nuevas lógicas de colaboración entre los actores sociales en términos más de implicación y corresponsabilidad que de conflicto» (Monereo Pérez y Rivas Vallejo, 2010, p. 188), y más en un tema tan vital como el analizado.

El siguiente nivel dentro de los derechos de participación de la representación de las personas trabajadoras lo constituye el derecho a ser consultada, el cual comporta el deber de escuchar y de tomar en consideración sus opiniones y propuestas por parte de la empresa, de modo que su ejercicio implica la puesta en marcha de un diálogo entre las partes (Álvarez del Cuavillo, 2007, p. 435). Desde luego, no impone una negociación y menos la obligación de alcanzar acuerdos en este u otro asunto, pero sí presupone que la empresa escuchará el parecer de los/las representantes, estableciendo mecanismos adecuados para que puedan influir en la adopción de determinadas decisiones empresariales que les afectan directamente (Fernández Docampo, 2006, p. 113).

En cuanto hace a la obligación de consulta respecto a las medidas referidas a las transiciones justas derivadas de la lucha contra el cambio climático, el artículo 64.5 del ET reconoce el derecho de información y consulta de esa representación:

[...] sobre la situación y estructura del empleo en la empresa o en el centro de trabajo, así como a ser informado trimestralmente sobre la evolución probable del mismo, incluyendo la consulta cuando se prevean cambios al respecto. Asimismo, tendrá derecho a ser informado y consultado sobre todas las decisiones de la empresa que pudieran provocar cambios relevantes en cuanto a la organización del trabajo y a los contratos de trabajo en la empresa. Igualmente tendrá derecho a ser informado y consultado sobre la adopción de eventuales medidas preventivas, especialmente en caso de riesgo para el empleo.

Teniendo presentes las consecuencias que acarrearán tanto los efectos del cambio climático sobre sectores, empresas y ocupaciones, como las necesarias adaptaciones que han de realizarse en los niveles mencionados fruto de la estrategia de mitigación propugnada por el Reglamento europeo 2021/1119 y por la Ley 7/2021, deberán abordarse en el procedimiento de consulta entre empresa y representación de las personas trabajadoras los cambios y reestructuraciones necesarios para anticipar o reaccionar frente a la crisis climática así configurada y asegurar una transición justa para las trabajadoras y los trabajadores implicados.

Sin embargo, las consultas realizadas al amparo de este precepto no han establecido las conexiones pertinentes, hoy en día, en la mayor parte de las corporaciones, entre los efectos causados por el cambio climático o las estrategias de adaptación y la necesidad de reestructuración de la organización productiva.

Como conclusión, válida para el diálogo social y la participación en la empresa, cabe apuntar que para llevar a cabo los proyectos hacia las transiciones justas se hace necesario institucionalizar canales de representación con mayores competencias y formación que permitan a los/las representantes hacer valer su voz en tan importante materia (Chacartegui Jávega, 2021, p. 106).

### 3.3. La anticipación del futuro a través de la negociación colectiva

Por último, el papel transformador de los convenios en este ámbito anticipa el futuro de lo que está por venir con el cruce de la Agenda de Trabajo Decente y la Agenda 2030, pues la negociación colectiva ofrece potencialidades capaces de cristalizar en acuerdos interesantes en múltiples niveles (Chacartegui Jávega, 2021, p. 101).

En este sentido, la negociación colectiva ha de incorporar, al menos en aquellos sectores y empresas más afectados por las medidas legales de lucha contra el cambio climático y reducción de emisiones contaminantes, mecanismos para diseñar los cambios productivos derivados de la transición justa pretendida, similares a los previstos respecto a la digitalización y automatización. Cada vez más, los interlocutores sociales han de volcar su atención en la regulación de los despidos climáticos, teniendo en consideración las características de la actividad o de la empresa en la que se aplique el convenio, pactando tiempo de adaptación, recolocación o superiores indemnizaciones, y prestando especial atención a las necesidades formativas creadas por el cambio a una economía verde (Álvarez Cuesta, 2019, p. 22).

El impacto en cada sector y empresa es (puede ser) diferente y a la representación de las personas trabajadoras y a las empresas les corresponde hallar la mejor vía para proteger los puestos de trabajo y mejorar (o mantener) las condiciones laborales anteriores sin perjudicar ni la buena marcha de la unidad productiva ni el medioambiente. Precisamente es el objetivo a alcanzar por las estrategias de transición justa y para avanzar en ellas es imprescindible contar con la representación de las personas trabajadoras en cada paso.

Los cambios provocados por los efectos del cambio climático y las estrategias para su mitigación pueden acabar por afectar a un importante número de puestos de trabajo y sectores, bien porque despidan a las personas que los ocupan, bien porque se modifiquen sus condiciones laborales fijadas individual o colectivamente, o porque hayan de ser reubicados en otro punto geográfico. Prever las transformaciones venideras y hacerles frente han de formar parte de las facultades y obligaciones de la representación de las personas trabajadoras en todas las organizaciones productivas, sin importar la actividad que desarrollen.

En la enumeración que a continuación se realiza no se pretende jerarquizar las soluciones, sino proporcionar un elenco de medidas que han de tener presentes los/las representantes, quienes, junto con la dirección de la empresa, decidirán en el caso concreto cuáles son las mejores:

- Incorporar como contenido propio y necesario (al menos a nivel supraempresarial) mecanismos dirigidos a evitar (o al menos paliar) los despidos a consecuencia del cambio climático (individuales, plurales o colectivos). Para alcanzar este objetivo, la representación de las personas trabajadoras ha de tener en consideración las características de la actividad o de la empresa, pactando tiempo de adaptación, recolocación o superiores indemnizaciones con el fin de alcanzar reestructuraciones socialmente responsables que hayan tenido presentes los intereses de las partes implicadas, identificando los riesgos más importantes, calculando todos los costes directos e indirectos y formulando estrategias consensuadas. En este sentido resulta de sumo interés la obligación impuesta a la empresa de diseñar un plan de recolocación externa prevista en el artículo 51.10 del ET.

- Como materia imprescindible para llevar a cabo una transición medioambiental justa es necesario que la representación de las personas trabajadoras negocie con la empresa de forma proactiva las necesidades de formación, reciclaje y re-qualificación de los/las trabajadores teniendo en cuenta las nuevas competencias fruto de las ocupaciones de «cuello verde» (Bianchi *et al.*, 2022), bien de forma general para todos/as, o bien en función de su grupo profesional y competencias.
- En fin, cabría diseñar comisiones paritarias que sirvieran como observatorio del impacto de la lucha contra el cambio climático en el sector o empresa en cuestión en orden a anticipar los cambios y prevenir las consecuencias de los mismos, es decir, gobernar los impactos de la lucha contra la emergencia climática en cada organización productiva y sector, y no reaccionar con posterioridad a hechos (u obligaciones legales) consumados sin capacidad de maniobra alguna.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Alonso, D. (2020). *Representación y participación de los trabajadores en la empresa*. Tirant lo Blanch.
- Álvarez Cuesta, H. (2016). *Empleos verdes: una aproximación desde el derecho del trabajo*. Bomarzo.
- Álvarez Cuesta, H. (2019). El diálogo social y la negociación colectiva como herramientas para lograr una transición digital justa. *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, 42, 13-49. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.21204>
- Álvarez Cuesta, H. (2020). La protección del medioambiente en la negociación colectiva. En J. J. Fernández Domínguez (Dir.), *Nuevos escenarios y nuevos contenidos de la negociación colectiva* (pp. 723-756). Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- Álvarez Cuesta, H. (2022). La lucha contra la crisis climática en la Ley de cambio climático en España: ¿una verdadera apuesta por una transición justa? *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 10(1), 315-333.
- Álvarez del Cuvillo, A. (2007). *Vicisitudes del contrato de trabajo en las pequeñas empresas*. Consejo Económico y Social.
- Baylos Grau, A. (1991). *Derecho del trabajo, modelo para armar*. Trotta.
- Bianchi, G., Pisiotis, U. y Cabrera Giráldez, M. (2022). *GreenComp: The European sustainability competence framework*. En Y. Punie y M. Bacigalupo (Eds.). Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/13286>
- Boza Pro, G. (1997). *El deber de sigilo de los representantes de los trabajadores*. Tirant lo Blanch.
- Brîone, P. (2021). *Just transition. Remembering the UK workforce in the push for net zero*. Labour and Social Justice. Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/london/18391.pdf>
- Chacartegui Jávega, C. (2018). *Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental*. Bomarzo.
- Chacartegui Jávega, C. (2021). La gobernanza colectiva para una transición eco-laboral



- justa: el papel de la negociación colectiva. En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 97-123). Editorial Universidad de Jaén.
- Escribano Gutiérrez, J. (2015). Trabajo y medio ambiente: perspectivas jurídico-laborales. En L. Mora Cabello de Alba y J. Escribano Gutiérrez (Coords.), *La ecología del trabajo: el trabajo que sostiene la vida* (pp. 133-158). Bomarzo.
- Escribano Gutiérrez, J. (2021). Convenios de transición justa: perspectivas jurídico-laborales. En C. Chacartegui Jávega (Coord.), *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa* (pp. 119-148). Tirant lo Blanch.
- Fernández Avilés, J. A. (2013). Gestión medioambiental y negociación colectiva (potencialidades y límites). En M. P. Rivas Vallejo (Dir.<sup>ª</sup>), *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales. Participación, salud laboral y empleo* (pp. 125-138). Laborum.
- Fernández Docampo, B. (2006). *La participación de los trabajadores en el derecho social comunitario*. Tirant lo Blanch.
- Foster, D. (2010). BlueGreen Alliance: la construcción de una coalición para un futuro verde en los Estados Unidos. *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, 2(2), 259-271. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09236/09236\(2010-2\)259-271.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09236/09236(2010-2)259-271.pdf)
- Gárate Castro, J. (2020). *La representación de los trabajadores y de los empresarios en las relaciones colectivas de trabajo*. Bomarzo.
- Garí Ramos, M. (2013). La participación de los trabajadores y trabajadoras en las cuestiones ambientales de sus empresas. En M. P. Rivas Vallejo (Dir.<sup>ª</sup>), *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales. Participación, salud laboral y empleo* (pp. 111-124). Laborum.
- Garí Ramos, M. (2015). Naturaleza, trabajo y sindicalismo. En L. Mora Cabello de Alba y J. Escribano Gutiérrez (Coords.), *La ecología del trabajo: el trabajo que sostiene la vida* (pp. 175-188). Bomarzo.
- Garrigues Giménez, A. (2013). La negociación colectiva en materia medioambiental: amenazas y fortalezas. En M. P. Rivas Vallejo (Dir.<sup>ª</sup>), *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales. Participación, salud laboral y empleo* (pp. 155-177). Laborum.
- Goñi Sein, J. L. (2010). La tutela del medio ambiente natural y laboral. *Tribuna Social. Revista de Seguridad Social y Laboral*, 231, 13-28.
- Górriz, R. (2010). El papel de las relaciones laborales en el desarrollo sostenible. *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, 14, 65-78.
- Gutiérrez Pérez, M. (2010). La protección del medio ambiente como factor condicionante de las relaciones laborales. *Aranzadi Social*, 3.
- Huq, N. y Hugé, J. (2010). Los derechos de los trabajadores en las políticas de cambio climático. *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, 2(2), 181-206. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09236/09236\(2010-2\)181-206.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09236/09236(2010-2)181-206.pdf)
- IPCC. (2019a). *Global warming of 1.5 °C*. <https://www.ipcc.ch/sr15/download/>
- IPCC. (2019b). *Ocean and cryosphere in changing climate*. <https://www.ipcc.ch/srocc/>
- IPCC. (2020). *Climate change and land*. <https://www.ipcc.ch/srcc/>
- IPCC. (2021). *Climate change 2021: The physical science basis*. <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>

- Lara Ortiz, M. L. (2021). Instrumentos jurídicos en la lucha contra el cambio climático. En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 15-41). Editorial Universidad de Jaén.
- Martín Hernández, M. L. y Sastre Ibarreche, R. (2000). Un «nuevo» espacio para la acción sindical: la defensa del medio ambiente. *Revista de Derecho Social*, 16, 59-92.
- Miñarro Yanini, M. (2021a). El papel del derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa. En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 7-13). Editorial Universidad de Jaén.
- Miñarro Yanini, M. (2021b). Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el «empleo verde». En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 43-70). Editorial Universidad de Jaén.
- Monereo Pérez, J. L. y Rivas Vallejo, M. P. (2010). *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*. Comares.
- Nieto Rojas, P. (2015). *Las representaciones de los trabajadores en la empresa*. Lex Nova/Thomson Reuters.
- OIT. (2009). *The social and decent work dimensions of a new Agreement on Climate Change*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_158724.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_158724.pdf)
- OIT. (2012a). *Green jobs report*. <https://www.weact.org/es/publications/green-jobs-report/>
- OIT. (2012b). *Social dialogue for sustainable development. A review of national and regional experiences*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_176786.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_176786.pdf)
- OIT. (2015). *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_432859.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf)
- OIT. (2021). *World social report 2020 inequality in a rapidly changing world*. <http://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/02/World-Social-Report2020-FullReport.pdf>
- ONU. (2021). *World social report 2020 inequality in a rapidly changing world*. <http://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/02/World-Social-Report2020-FullReport.pdf>
- Preciado Domènech, C. H. (2015). *Secciones sindicales y delegados sindicales*. Bomarzo.
- Rivas Vallejo, M. P. (1999). La protección del medio ambiente en el marco de las relaciones laborales. *Tribuna Social. Revista de Seguridad Social y Laboral*, 103, 9-27.
- Rivas Vallejo, M. P. (2009). El tratamiento del ambiente natural en el marco de las relaciones laborales. En G. L. Barrios Baudor (Dir.), *Ambiente natural, empresa y relaciones laborales* (597-690). Aranzadi/Thomson Reuters.
- Rosemberg, A. (2010). Llevar a cabo una transición justa. Las conexiones entre el cambio climático y el empleo, y propuestas para futuras investigaciones. *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, 2(2), 137-179. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09236/09236\(2010-2\)137-175.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09236/09236(2010-2)137-175.pdf)
- Tudela Cambroneró, G. (1988). *Las garantías de los representantes de los trabajadores en las empresas*. Tecnos.

# Cláusulas ambientales en la contratación pública

**Juan José Fernández Domínguez**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.*

*Universidad de León (España)*

[jjferd@unileon.es](mailto:jjferd@unileon.es) | <https://orcid.org/0000-0002-5231-7566>

## Extracto

La aparición de los primeros informes, a nivel europeo y nacional, destinados a valorar el grado de implementación de la «cuarta generación» de directivas sobre contratación pública ofrece una magnífica oportunidad para revisar los aspectos cuantitativos y cualitativos de las previsiones que contienen en materia medioambiental. A su calor cabrá recorrer, dentro de la norma española encargada de trasponerlas, tanto las reglas de obligado cumplimiento como las cláusulas llamadas directamente a proporcionar valor estratégico a la contratación pública ecológica, analizando las distintas fases del procedimiento donde están llamadas a operar (preparación, adjudicación y ejecución), así como siendo conscientes no solo de cuantos problemas vienen lastrando de partida los objetivos comunes en este ámbito, sino también –y sobre todo– de las mejores prácticas sobre las cuales se ha de alzar el tránsito desde aquello que fue poco más que una herramienta de aprovisionamiento, a lo que se quiere aprovechar como un poderoso instrumento destinado a afianzar los comportamientos empresariales en favor del interés general en proteger el medioambiente.

**Palabras clave:** medioambiente; contratación pública ecológica; cláusulas de estrategia ambiental.

Recibido: 16-05-2022 / Aceptado: 23-05-2022

**Cómo citar:** Fernández Domínguez, J. J. (2022). Cláusulas ambientales en la contratación pública. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 121-154.



# Environmental clauses in public procurement

Juan José Fernández Domínguez

## Abstract

The appearance of the first reports, at European and national level, aimed at assessing the degree of implementation of the "fourth generation" of directives on public procurement offers a magnificent opportunity to review the quantitative and qualitative aspects of the environmental provisions they contain, as well as to review, within Spanish law, both the mandatory rules and the clauses directly called upon to provide strategic value to green public procurement. To this end, we proceed to analyse the different phases in which these provisions are called upon to operate (preparation, awarding and execution), being aware of the problems that have been hindering the common objectives in this field, as well as the best practices on which to build the transition from what was little more than a procurement tool to what we want to take advantage of as a powerful instrument aimed at strengthening business behaviour in favour of the environment.

**Keywords:** environment; green public procurement; environmental strategy clauses.

**Citation:** Fernández Domínguez, J. J. (2022). Environmental clauses in public procurement. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 121-154.

## Sumario

1. El estado de la cuestión: «... *eppur si muove*»
  - 1.1. El balance en el conjunto de la Unión Europea
  - 1.2. El informe español sobre CPE: aspectos cuantitativos y cualitativos
  - 1.3. El Plan de Contratación Pública Ecológica como marco estatal de referencia
2. La contratación pública verde en la LCSP
3. La introducción de cláusulas medioambientales durante las distintas fases del procedimiento de contratación
  - 3.1. La fase de preparación del contrato
    - 3.1.1. Las consultas preliminares
    - 3.1.2. La capacidad y solvencia de la empresa
    - 3.1.3. El diseño de la prestación: la delimitación del objeto del contrato a través de las prescripciones técnicas
  - 3.2. La fase de adjudicación
    - 3.2.1. La «ambientalización» de los criterios económicos en la adjudicación de los contratos; en particular, la perspectiva del ciclo de vida de los productos
    - 3.2.2. Los factores medioambientales como criterio de desempate
    - 3.2.3. El rechazo de ofertas anormalmente bajas por incumplimiento de normativa ambiental
  - 3.3. Las condiciones especiales de ejecución ordenadas a la consecución de objetivos ambientales de la contratación
4. Los acuerdos voluntarios para la protección del medioambiente

Referencias bibliográficas

## 1. El estado de la cuestión: «... *eppur si muove*»

Una aproximación al notable cambio que provocaron en el panorama legal las conocidas como directivas «de cuarta generación» sobre contratación pública, al introducir las cuestiones ambientales como estrategia política en su seno, obliga a parar la atención en los resultados de su implementación con carácter previo a analizar la forma jurídica a través de la cual se ha plasmado tal objetivo en la norma nacional encargada de trasponerlas.

Dosis de realismo que parte del diagnóstico proporcionado por los informes de los distintos Estados miembros, incluido –por supuesto– el español, para destacar las dificultades y las mejores prácticas en la consecución del objetivo propuesto y, sobre su base, articular una planificación ambiciosa respecto a la forma de actuar de ahora en adelante.

### 1.1. El balance en el conjunto de la Unión Europea

El 20 de mayo de 2021, en cumplimiento de la obligación de información o el ejercicio de presentación de informes que contemplan los artículos 83 y 85 de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública<sup>1</sup>, el artículo 45 de la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión<sup>2</sup>, y los artículos 99 y 101 de la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en el sector del agua, la energía, el transporte y los servicios postales<sup>3</sup>, ve la luz el primer documento de la Comisión Europea que trata de sintetizar el grado de implementación obtenido y reseñar algunas de las mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior (Comisión Europea, 2021).

<sup>1</sup> Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DOUE L 94, de 28 de marzo de 2014). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32014L0024>

<sup>2</sup> Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la adjudicación de contratos de concesión (DOUE L 94, de 28 de marzo de 2014). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/23/2022-01-01>

<sup>3</sup> Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, el transporte y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DOUE L 94, de 28 de marzo de 2014). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>

El informe no solo despierta el interés por ser pionero en la materia, sino por permitir una visión comparada de la contratación pública en los Estados miembros en general, así como de la contratación pública ecológica (CPE) en particular.

Por cuanto a lo primero hace, y con la advertencia del «carácter incompleto» (entradas parciales, limitadas o falta total de cualquier aportación) de los datos cuantitativos (ceñidos al año 2017), que «ha limitado las posibilidades de agrupar o apreciar los datos disponibles a escala de la UE», la exégesis de los aspectos cualitativos muestra varios problemas compartidos que lastran de partida los objetivos comunes en este ámbito, destacando como más frecuentes los siguientes:

- Un conocimiento insuficiente de las normas por parte de quienes son profesionales de la contratación pública, en particular de aquellas que no han sido objeto de aclaración por la jurisprudencia.
- Una dotación inadecuada de personal (en cuanto a la calidad necesaria y a la variedad de los perfiles), sobre todo a escala local.
- La falta de competencias en materia de contratación pública y un conocimiento insuficiente del mercado tanto por dirigentes como por empresas.
- La existencia de presiones para asegurar un determinado resultado del procedimiento por parte de la jerarquía política.
- La influencia ejercida a distintos niveles para garantizar resultados rápidamente, que se traducen en menos tiempo para planificar y ejecutar el procedimiento de forma adecuada.
- La ausencia de centrales de compras o medios insuficientes a disposición de unas entidades adjudicadoras de tamaño reducido y faltas de efectivos.

A ello se une la frecuencia de un desglose artificial del valor de la contratación; la aplicación de motivos de exclusión que esconden favoritismos o una discrecionalidad intolerable; la dificultad del poder adjudicador para formular unos criterios de calidad adecuados y significativos, en particular con respecto a la contratación pública estratégica (entendiendo por tal la ecológica, socialmente responsable y de innovación), y que guarden relación con el objeto del contrato; su preferencia por el criterio del precio más bajo en detrimento de aquel que pondere la mejor relación calidad-precio; la carencia de una investigación adecuada y previa del mercado, a traducir en especificaciones técnicas poco realistas u obsoletas; la brevedad interesada en los plazos para presentar ofertas o solicitudes de participación y/o para ejecutar contratos; en fin, y entre más, la presencia constante de casos de fraude, corrupción, conflictos de intereses o irregularidades graves.

Un panorama que invita a corregir estos fallos estructurales a riesgo de que unos ciementos poco firmes pongan en entredicho la construcción sobre la cual se debe alzar la

atención a los aspectos medioambientales. De ahí la importancia otorgada a cinco obligaciones en concreto:

- Publicar todos los documentos, incluida la información sobre las personas que operan en el concreto mercado.
- Efectuar pruebas y simulaciones de mercado para detectar conductas colusorias.
- Exigir a quienes ostentan la representación jurídica que proporcionen los datos sobre su estructura de propiedad.
- Designar personal en materia de integridad y crear departamentos de auditoría interna en el seno de los poderes adjudicadores.
- En fin, evitar los conflictos de intereses e insistir en la exigencia de imparcialidad y objetividad, que lleve a prohibir la participación simultánea en varios comités técnicos o de evaluación relacionados con un mismo procedimiento, establecer la declaración de nulidad de pleno derecho cuando se infrinjan las normas sobre conflictos de intereses (incluyendo la imposición de las pertinentes sanciones) y demandar, a quienes controlan la contratación pública, la presentación de declaraciones periódicas de patrimonio.

Por cuanto hace en concreto a la CPE, se da cuenta de los problemas de ambigüedad en que se mueven muchos ordenamientos jurídicos a la hora de plasmar la propia noción, incluso cuando han optado por el concepto europeo aquilatado allá por 2008 y que entiendo por tal:

[aquel] proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de mercancías, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar (Comisión Europea, 2008).

También queda constancia fehaciente del condicionante importantísimo derivado de que únicamente un tercio de los Estados miembros hayan establecido la obligación jurídica de incluir las condiciones medioambientales en sus procedimientos de contratación para determinados sectores o grupos de productos o cuando el valor del contrato supere ciertos umbrales especificados; ciñéndose, en los demás casos, a la opción por la inclusión voluntaria.

Cuatro problemas aparecen como principales determinantes para poner en práctica esta contratación ecológica:

- La dificultad a la hora de promover las prácticas de CPE, debido a que los poderes adjudicadores no tienen la obligación jurídica de incluir criterios medioambientales en los procedimientos de licitación.



- La falta de seguridad jurídica sobre la correcta interpretación del requisito de «vinculación al objeto del contrato» y el temor a posibles litigios.
- La ausencia de datos sobre la eficacia y los beneficios económicos de aplicar los criterios de la CPE y la dificultad para supervisar su aplicación.
- La escasez de competencias y conocimientos específicos entre las personas encargadas de los procedimientos, así como el hecho de que la CPE pueda percibirse como un obstáculo a la competencia, en el sentido de restringir la participación de las pymes en las licitaciones públicas.

Frente a una realidad ciertamente adversa, cinco son las buenas prácticas mencionadas como guía a seguir:

- Incluir criterios u objetivos de CPE obligatorios en la legislación sectorial nacional.
- Crear un catálogo de criterios de CPE para diferentes productos y servicios, de acceso gratuito y con distintas pautas en función del grado de afectación al medioambiente.
- Imponer la obligación de presentar informes anuales sobre los aspectos medioambientales en los procedimientos de contratación al objeto de garantizar la transparencia y facilitar la recogida de datos.
- Impartir formación sobre la CPE a los poderes adjudicadores y a las empresas.
- Colaborar con las agencias para la protección del medioambiente (u otros organismos que desempeñen funciones similares) en la puesta en práctica de estas políticas.

## 1.2. El informe español sobre CPE: aspectos cuantitativos y cualitativos

El marco continental encuentra vía previa en el detalladísimo informe español (sin duda uno de los más completos), en el cual no solo se puede comprobar la evolución cuantitativa en la CPE, con apreciable incremento tanto numérico como porcentual en los 3 años evaluados y en todas las Administraciones –según cabe constatar en la tabla 1–, sino también el riguroso análisis de los concretos problemas y soluciones implementados a nivel nacional (Ministerio de Hacienda. Gobierno de España, 2021, pp. 71 y 127-131).

Tabla 1. Contratación ecológica por desagregación normativa y territorial del indicador (años 2018-2020)

Año	2018	2019	2020
<b>Armonizada</b>			
<b>Total</b>	<b>2.249</b>	<b>8.676</b>	<b>11.374</b>
AGE	410	1.449	2.007
Autonómico	1.400	5.661	6.502
Local	439	1.566	2.865
%	7,2%	18,9%	20,8%
AGE	5,7%	15,1%	14,8%
Autonómico	7,7%	21,8%	24,9%
Local	7,2%	15,1%	19%
<b>Por debajo de umbrales</b>			
<b>Total</b>	<b>6.860</b>	<b>18.075</b>	<b>13.869</b>
AGE	636	2.281	2.310
Autonómico	3.821	8.622	6.163
Local	2.403	7.172	5.396
Total	5,6%	8,1%	8,6%
AGE	7,1%	15,3%	20,2%
Autonómico	3,9%	5,1%	5,1%
Local	14,1%	17,7%	19,2%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Gobierno de España (2021).

En este sentido, las entidades consultadas apuntan a un cuádruple origen en los problemas que afectan a la CPE en el ámbito estatal y local:

- En primer lugar, los aspectos derivados de la complejidad y dispersión de la normativa medioambiental, lo cual dificulta su conocimiento –y, en consecuencia, su aplicación– por los poderes adjudicadores; además, se echan en falta criterios comunes en la utilización de este tipo de cláusulas.
- En segundo término, y en relación con la elaboración de pliegos, se apunta la dificultad para su elaboración con cláusulas de contenido ecológico entre los criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución que guarden relación y presenten coherencia con la finalidad del contrato, yendo más allá del cumplimiento estrictamente formal por exigencias legales. A su lado, la pérdida de eficacia del contrato por el aumento de los costes económicos que suponen los criterios de contenido ecológico, con el consiguiente incremento del presupuesto y precio del contrato. Como añadido, los obstáculos técnicos encontrados para configurar las propias cláusulas, dada la complejidad de la materia y su desconocimiento por el personal al servicio de los órganos de contratación. En fin, la nada sencilla labor de valorar los criterios ecológicos, en particular a la hora de establecer parámetros cuantitativos al efecto.
- En una tercera posición destaca la elevada dificultad para encontrar empresas que cumplan con los requisitos adecuados (con el ejemplo más claro dado por la carencia de certificaciones ambientales, de las cuales adolecen muchas entidades), lo cual trae consigo el riesgo de limitar la concurrencia al no poder contar con quienes liciten con capacidad suficiente, o incrementar el coste económico de ser obligatorios tales condicionantes, lo cual afecta de manera especialmente grave a las pymes. Además, y de no menor calado, resulta ser la cuestión relativa a la complejidad para ejercer un control efectivo de este tipo de cláusulas, dadas las trabas e inconvenientes habituales para su seguimiento y verificación por parte de los órganos de contratación.
- Por último, pero no menos importante, todas las cuestiones relativas a la falta de formación especializada en materia medioambiental, en tanto la preparación inicial y formación continuada de los servicios de contratación aparece centrada fundamentalmente en la normativa contractual.

Como reacción a estos elementos que perturban la normal progresión de la CPE en España, se destaca la adopción de algunas buenas prácticas que han llevado a los interesantes resultados cuantitativos arriba reseñados, susceptibles de ser agrupados en el cuádruple ámbito relativo a normas e instrucciones internas, formulación de guías informativas, planes de formación y creación de medios instrumentales e institucionales a este fin:

- En los aspectos normativos (incluyendo la normativa interna) se realiza la elaboración de planes de CPE con delimitación clara de objetivos a alcanzar, entre los

cuales destaca la identificación de objetivos prioritarios (bienes, servicios y obras), de aspectos a ponderar a la hora de establecer prescripciones técnicas o patrones de selección, adjudicación o fijación de condiciones especiales de ejecución y de criterios considerados adecuados para lograr un menor impacto ambiental (vida útil de suministros, certificaciones ambientales, circularidad, etc.); también el establecimiento de objetivos de contratación pública relativos, por ejemplo, al número de contratos que han de incorporar criterios atinentes a la reducción de la huella de carbono, porcentajes de electricidad consumida de origen renovable, autoconsumo, etc. Básica, a este fin, resultará la aprobación de estrategias medioambientales que sistematicen tales objetivos y, además, den cabida a indicaciones, orientaciones y ejemplos sobre criterios de adjudicación (valores mínimos y máximos para la ponderación de criterios medioambientales), uso de etiquetas y certificaciones, realización de auditorías externas y seguimiento durante la ejecución, preferencia por la adquisición de productos ecológicos o respetuosos con el medioambiente o reciclados y, por supuesto, sanciones asociadas al incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución establecidas.

- En cuanto hace a las guías informativas y recomendaciones, se entienden especialmente necesarias en lo concerniente a los aspectos problemáticos identificados como comunes, resultando convenientes, en particular, respecto a asuntos tales como: explicaciones sobre la normativa sectorial medioambiental a fin de facilitar su comprensión y aplicación; identificación de criterios para determinar qué instrumento legal de entre los disponibles (prescripciones técnicas, criterios de adjudicación, requisitos de solvencia, condiciones especiales de ejecución, etc.) es el más adecuado en función de finalidad a conseguir, o cuál el instrumento a utilizar (por ejemplo, etiquetas ecológicas, sistemas de gestión medioambientales, etc.); ejemplos prácticos de aplicación de las medidas, con propuestas de redacción de cláusulas y establecimiento de listados con posibles contenidos de condiciones y recomendaciones sobre la manera de incorporarlos al cuerpo de los contratos; errores comunes en la aplicación de las medidas, formas de detectarlos y soluciones a aplicar; delimitación de tipos de contratos en los cuales pueden aplicarse estas medidas con mayor facilidad; detalle de los criterios de adjudicación por tipo y objeto del contrato y propuestas de redacción; formas de acreditar el cumplimiento de las especificaciones técnicas y, en general, de controlar el cumplimiento de las condiciones medioambientales; por no seguir, definición de especificaciones técnicas para garantizar la reducción del impacto ambiental.
- Por cuanto hace a la actividad de formación, se insiste en la necesidad de una sensibilización específica al personal de los órganos de contratación sobre el modo de aplicar la CPE, en particular la relacionada con cuestiones tales como los errores frecuentes en la aplicación de la normativa, los costes del ciclo de vida, las variantes en las cláusulas medioambientales o la concienciación de la importancia de incluir estos aspectos en la contratación, realizando la mejora que se produciría en el impacto deseado si se controlara la ejecución de los contratos.

- En fin, y desde el punto de vista instrumental, se considera preciso utilizar métodos eficaces de seguimiento del impacto de las condiciones utilizadas en la contratación. Desde el institucional, se da cuenta de la creación de dos órganos destinados a impulsar la contratación ecológica: de un lado, la Comisión interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública, cuyo fin radica en garantizar la coordinación de la Administración General del Estado, sus organismos públicos y los servicios comunes y las entidades gestoras de la Seguridad Social, en la incorporación y el uso de criterios ecológicos en la contratación pública; de otro, la Comisión interministerial para la incorporación de la metodología BIM en la contratación pública, que tiene por finalidad el impulso en la implantación de esta metodología referida al ciclo de vida completo de las edificaciones o infraestructuras.

### 1.3. El Plan de Contratación Pública Ecológica como marco estatal de referencia

En el contexto expuesto, muchas son las iniciativas y referencias normativas o programáticas que podrían servir para enmarcar objetivos y medidas tanto a nivel internacional (con referencias imprescindibles como el Protocolo de Kioto de 1997<sup>4</sup> o el Acuerdo de París de 2015 –COP21–<sup>5</sup>) como europeo (además de las directivas mencionadas, resulta imprescindible tener presente el marco estratégico en materia de clima y energía –Comisión Europea, 2014–, el Pacto Verde Europeo –Comisión Europea, 2019–, la legislación europea sobre el clima –Reglamento 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021<sup>6</sup>– y, en el plano operativo, los criterios de contratación pública verde, *EU GPP criteria* –Comisión Europea, 2022– o la guía *Cómo hacer que la contratación pública sea socialmente responsable: 71 casos de buenas prácticas* –Comisión Europea, 2020–).

A ellas cabría añadir el amplio bagaje autonómico en el plano normativo y en el de orientación a los poderes contratantes. Bajo el primero, procedería hacer alusión, por ejemplo, a los artículos 25 y siguientes de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico de Galicia<sup>7</sup>; artículos 66, 105 y 106 de la Ley foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos de Navarra<sup>8</sup>; artículos 1, 3, 5, 7, 8, 10.1 c), 12, 15.2, 16.1,

<sup>4</sup> <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contra-el-cambio-climatico/naciones-unidas/protocolo-kioto.aspx>

<sup>5</sup> [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)

<sup>6</sup> 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») (DOUE L 243, de 9 de julio de 2021). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj>

<sup>7</sup> DOG núm. 17, de 27 de enero de 2014. <https://www.boe.es/eli/es-ga/l/2013/12/26/14/con>

<sup>8</sup> BON núm. 73, de 17 de abril de 2018. <https://www.boe.es/eli/es-nc/lf/2018/04/13/2/con>

25, 27 y 40 de la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura<sup>9</sup>; o, en una última muestra, artículos 5.3.9, 17.2 y 4 y anexo I del Decreto 75/2019, de 23 de mayo, relativo a las directrices de política general sobre la incorporación de criterios y cláusulas sociales en la contratación del sector público de la comunidad autónoma de Cantabria<sup>10</sup>.

En cuanto hace a la abundante gama de instrucciones, guías u otros instrumentos, cabría mencionar, por ejemplo, el Acuerdo de 18 de octubre de 2016, por el que se impulsa la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en los contratos de la comunidad autónoma de Andalucía<sup>11</sup>; la Orden HAP/522/2017, de 7 de abril, relativa a medidas para el uso estratégico de los contratos públicos en apoyo de objetivos sociales y la reducción del déficit de la comunidad autónoma de Aragón<sup>12</sup>; las instrucciones y la guía para la inclusión de criterios sociales en la tramitación de contratos de la Administración del Principado de Asturias y su sector público, en las distintas fases del procedimiento de contratación –Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en su reunión de 3 de mayo de 2018<sup>13</sup>–; la Guía para la inclusión de cláusulas de carácter social en la contratación de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears y su sector público instrumental<sup>14</sup>; la Instrucción del Gobierno de Castilla-La Mancha sobre la inclusión de cláusulas sociales de perspectiva de género y medioambientales en la contratación del sector público regional<sup>15</sup>; el Acuerdo por el que se aprueban las directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León sobre incorporación de los aspectos sociales en la contratación<sup>16</sup>; el Acuerdo por el que se aprueba el Código para una contratación pública socialmente responsable en el ámbito de la Administración de la Generalitat de Cataluña y su sector público<sup>17</sup>; el Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba la incorporación de criterios sociales,

<sup>9</sup> DOE núm. 251, de 28 de diciembre de 2018. <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2018/12/26/12/con>

<sup>10</sup> BOC núm. 108, de 6 de junio de 2019. <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=339360>

<sup>11</sup> BOJA núm. 203, de 21 de octubre de 2016. [https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2016/203/BOJA16-203-00003-18282-01\\_00100614.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2016/203/BOJA16-203-00003-18282-01_00100614.pdf)

<sup>12</sup> BOA núm. 78, de 26 de abril de 2017. <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=958524025050>

<sup>13</sup> [https://sede.asturias.es/Proveedores/FICHEROS/ESTRUCTURA%202011/NORMATIVA%20PERFIL/INSTRUCCIONES%20LEY%209\\_2017/instrucciones\\_inclusion\\_clausulas\\_sociales\\_07-05-2018.pdf](https://sede.asturias.es/Proveedores/FICHEROS/ESTRUCTURA%202011/NORMATIVA%20PERFIL/INSTRUCCIONES%20LEY%209_2017/instrucciones_inclusion_clausulas_sociales_07-05-2018.pdf)

<sup>14</sup> BOIB núm. 5, de 12 de enero de 2017. <https://www.caib.es/eboibfront/pdf/es/2017/5/969392>

<sup>15</sup> DOCM núm. 209, de 26 octubre de 2016. [https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2016/10/26/pdf/2016\\_11331.pdf&tipo=rutaDocm](https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2016/10/26/pdf/2016_11331.pdf&tipo=rutaDocm)

<sup>16</sup> BOCYL núm. 142, de 25 de julio de 2016. <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2016/07/25/pdf/BOCYL-D-2507-2016-10.pdf>

<sup>17</sup> <https://contractacio.gencat.cat/web/.content/principis/contractacio-estrategica/social/codi-cp-socialment-responsable/codi-cp-socialment-responsable-castellano.pdf>

medioambientales, de promoción de las pymes y de impulso de la sostenibilidad en la contratación pública de la Junta de Extremadura y entidades que integran su sector público<sup>18</sup>; o, en fin, la Guía para una contratación pública socialmente responsable en el sector público autonómico gallego<sup>19</sup> y el Acuerdo del Consell por el que se aprueba la II Guía práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación de la Generalitat Valenciana y su sector público<sup>20</sup>.

Y aún procedería no olvidar las aportaciones a nivel local, algunas tan veteranas como las iniciativas del Ayuntamiento de Barcelona (cuya versión actualizada puede cotejarse en el Decreto de la Alcaldía S1/D/2017-1271, de 24 de abril de 2017, de contratación pública sostenible<sup>21</sup>) o las más recientes de los consistorios de Madrid (Ayuntamiento de Madrid, 2018) o Valladolid (Instrucción 1/2018, para impulsar la contratación socialmente eficiente: estratégica, íntegra y sostenible en el Ayuntamiento de Valladolid y las entidades de su sector público<sup>22</sup>), así como algunas iniciativas de otras entidades locales tales como la Circular 35/2018, de 25 de junio, de la Diputación de Vizcaya<sup>23</sup>, la Guía práctica para la inclusión de cláusulas sociales de la Diputación de Granada<sup>24</sup> o la Instrucción para la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en la contratación del Cabildo Insular de Tenerife y su sector público, completada por una guía que procede a la identificación de criterios bajo la perspectiva de los ODS de la ONU (Mendoza Jiménez *et al.*, 2021).

Sin embargo, para ilustrar sobre el marco general español se ha preferido acudir a cuanto contempla la Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, en virtud del cual se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025)<sup>25</sup>. En

<sup>18</sup> DOE núm. 43, de 3 de marzo de 2016. <http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2016/430o/16060311.pdf>

<sup>19</sup> <https://www.conselleriadefacenda.gal/documents/10433/5619673/GUIA+PARA+UNHA+CONTRATACION+PUBLICA+SOCIALMENTE+RESPONSABLE+NO+SECTOR+PUBLICO+AUTONOMICO.pdf/383a5f8b-353b-43f6-a447-5705c3790a8b>

<sup>20</sup> DOGV núm. 8259, de 22 de marzo de 2018. [https://dogv.gva.es/datos/2018/03/22/pdf/2018\\_2890.pdf](https://dogv.gva.es/datos/2018/03/22/pdf/2018_2890.pdf)

<sup>21</sup> Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Barcelona de 28 de abril de 2017. [https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/102426/1/Decreto%20de%20Alcald%3%ADa\\_Contrataci%3%B3n%20P%3%BAblica%20Sostenible.pdf](https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/102426/1/Decreto%20de%20Alcald%3%ADa_Contrataci%3%B3n%20P%3%BAblica%20Sostenible.pdf)

<sup>22</sup> Junta de Gobierno Local de 9 de mayo de 2018. [https://www.valladolid.es/es/ayuntamiento/normativa/instruccion-1-2018-impulsar-contratacion-socialmente-eficie.ficheros/475710-INSTRUCCION\\_Contrataci%3%B3n%20eficiente%20y%20estrat%3%A9gica.docx.pdf](https://www.valladolid.es/es/ayuntamiento/normativa/instruccion-1-2018-impulsar-contratacion-socialmente-eficie.ficheros/475710-INSTRUCCION_Contrataci%3%B3n%20eficiente%20y%20estrat%3%A9gica.docx.pdf)

<sup>23</sup> [https://www.bizkaia.eus/herri\\_administrazioa/kontratu\\_publicoak/dokumentuak/Circular\\_y\\_Guia\\_ca.pdf?hash=ffdbed0348792057c75a693115618cd2](https://www.bizkaia.eus/herri_administrazioa/kontratu_publicoak/dokumentuak/Circular_y_Guia_ca.pdf?hash=ffdbed0348792057c75a693115618cd2)

<sup>24</sup> <http://www.reasnet.com/clausulassociales/documentos/guias/Gu%3%ADa%20CCSS%20Diputaci%3%B3n%20Granada.pdf>

<sup>25</sup> BOE núm. 30, de 4 de febrero de 2019. <https://www.boe.es/eli/es/o/2019/01/31/pci86/con>

él, y tras dotar al texto del contexto adecuado tanto en cuanto hace a evolución histórica como respecto al momento en el cual se elabora, en Europa y en España (en particular la nueva regulación en materia de contratación), se incorpora el contenido del plan como anexo. En su seno, destaca la identificación de los veinte grupos de bienes, obras y servicios prioritarios que enuncia su apartado cuarto (y más adelante detallará, en la medida necesaria, dentro de su extensa tabla destinada a fijar criterios y especificaciones), así como las previsiones específicas relativas a la necesidad de incluir en el proceso de contratación de aquel conjunto dotado de prioridad un criterio de adjudicación que valore la inscripción en el Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono. Pero, sobre todo, resultan de gran interés los apartados relativos a la definición de los objetivos y los criterios generales de actuación.

Por lo que a los primeros atañe, cinco vienen a ser los ejes de la actuación; centrada, según sienta su apartado tercero, en:

- Promover la adquisición por parte de la Administración de bienes, obras y servicios con el menor impacto medioambiental posible.
- Servir como instrumento de impulso de la Estrategia española de economía circular.
- Apoyar con medidas concretas el objetivo de conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador; garantizando, al mismo tiempo, un uso más racional y económico de los fondos públicos, tanto desde el punto de vista de la inversión como de la explotación.
- Promover la incorporación de cláusulas medioambientales en la contratación pública.
- Dar publicidad en el ámbito de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social, de las posibilidades que ofrece el marco jurídico tanto nacional como internacional sobre la CPE.

En cuanto a los segundos se refiere, seis son las pautas fundamentales glosadas en el apartado quinto:

- Con el fin de lograr los objetivos de la CPE, en cuyo seno se promueva una mayor participación de las pymes, los órganos de contratación podrán utilizar, como posibles los criterios de selección, los criterios de adjudicación, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales de ejecución de los contratos relativos a los bienes, obras y servicios detallados en las mencionadas tablas que subsiguen al anexo y responden al marco de las directivas de contratación.
- Asimismo, se entiende necesario introducir criterios de selección de empresas que cuenten con sistemas de calidad homologados capaces de contribuir a



lograr una mejor sostenibilidad ambiental, detallándose también en las tablas las especificaciones en este sentido para los distintos grupos de productos.

- La posibilidad de valoración de la vida útil larga de la compra de material inventariable y del resto de productos y servicios, en detrimento de aquellos con obsolescencia programada o vida útil corta, como instrumento adecuado para poder requerir a quienes fabrican que declaren o certifiquen garantías de productos con una vida útil suficientemente larga en cada tipología de material o equipos. En los criterios de la Comisión Europea y en la tabla de referencia se detallan las especificaciones en este sentido para los distintos grupos de productos.
- De igual modo, la incorporación de criterios de circularidad para mejorar la disposición de materias primas, fundamentalmente a través de las materias primas secundarias, debe realizarse en aplicación del principio de jerarquía de residuos fomentada desde la normativa europea y desde el propio ordenamiento jurídico español.
- Se promoverá la contratación de bienes y servicios adheridos a un sistema de certificación ambiental, dando preferencia a Ecolabel o, en caso de no disponer de dicho distintivo para ese bien o servicio en particular, optando primero por una certificación ISO y, en último término, por una declaración ambiental del producto.
- Se promocionará la contratación de aquellas empresas que dispongan de un sistema de gestión ambiental adherido al Sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría, conocido como EMAS, pudiendo consultarse dichas empresas en el enlace oficial del Gobierno.

Un apéndice necesario en el contexto de este plan y panorama normativo y de actuación ha de venir dado por la aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética<sup>26</sup>, en tanto potencia la utilización de instrumentos jurídico-ambientales hasta el momento infrautilizados, como la contratación pública (o la fiscalidad y actividad presupuestaria), para fines que sirvan para sentar las bases destinadas a impulsar y dotar de generalidad al desarrollo sostenible hipocarbónico (Alenza García, 2021, pp. 4 y 7).

En medio de la transversalidad a la que obedece y de la heterogeneidad de sus contenidos, cobra singular relieve cuanto recoge su artículo 31, pues no se limita a recordar la necesaria aplicación de los criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono dirigidos específicamente a la lucha contra el cambio climático, incorporándolos a las prescripciones técnicas particulares en los pliegos de contratación de conformidad con cuanto exige el artículo 126.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector

<sup>26</sup> BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021. <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/05/20/7/con>

público<sup>27</sup> (LCSP). Más allá de tales consideraciones, introduce distintos matices de interés y una cláusula específica en materia de arrendamientos de inmuebles.

El programa arranca de la encomienda atribuida al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y al de Hacienda de elaborar conjuntamente un catálogo de prestaciones en cuya contratación se tendrán en cuenta, con identificación expresa, los criterios de lucha contra el cambio climático, incluidos los de una alimentación sostenida y saludable.

Incide, en segundo término, en la obligación que pesa sobre los órganos de contratación de adoptar las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de los contratos, se cumplan las obligaciones aplicables en materia medioambiental, bajo los términos previstos en el artículo 201 de la LCSP.

Por su parte, y de la mano de cuanto previene el artículo 145.2 de la LCSP, recoge que las licitaciones de redacción de proyectos, de contratos de obra o de concesión de obra incluirán, entre los criterios de adjudicación, algunos de los siguientes:

- Requisitos de máxima calificación energética de las edificaciones que se liciten.
- Ahorro y eficiencia energética que propicien un alto nivel de aislamiento térmico en las construcciones, energías renovables y bajas emisiones de las instalaciones.
- Uso de materiales de construcción sostenibles, teniendo en cuenta su vida útil.
- Medidas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos en las distintas fases del proceso de construcción de obras públicas.
- Medidas de adaptación al cambio climático.
- Minimización de generación de residuos.

Finaliza, en esta ocasión, rememorando lo dispuesto en los artículos 125 y 126 de la LCSP, es decir, la facultad («se podrán») de incluir como prescripción técnica alguna de las dos que enuncia: de una parte, que la madera a utilizar en las construcciones proceda de bosques gestionados de forma sostenible y atendiendo a su huella ecológica; de otra, las actuaciones de repoblación forestal con especies autóctonas, como medida compensatoria para paliar la huella de carbono resultante de la ejecución de la obra o servicio objeto de licitación.

El conjunto de previsiones se cierra con una que, «pese a la sencillez de su formulación, pudiera ser demasiado rígida en la práctica» (López Ramón, 2021, p. 19): la prohibición para el sector público de prorrogar más allá de 2030 los arrendamientos de inmuebles que no tengan la consideración de «edificación con consumo de energía casi nulo».

<sup>27</sup> BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017. <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>

## 2. La contratación pública verde en la LCSP

El sistema legal de contratación pública que se establece en la presente ley persigue aclarar las normas vigentes en aras de una mayor seguridad jurídica y trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las pymes y de diferencia de la competencia (apdo. III preámbulo LCSP).

Toda una declaración de principios en esta afirmación, que quiere enfatizar el tránsito de lo deseable a lo exigible (Galán Vioque, 2020, p. 281), de concebir la contratación pública como una simple herramienta de aprovisionamiento a aprovecharla como un poderoso instrumento para, superando el falso dilema público-privado, orientar y afianzar comportamientos empresariales beneficiosos para el interés general (Rodríguez Arana, 2013, p. 43).

En este cambio, que ilustrativamente puede ser compendiado como tránsito desde un Estado mero «comprador» a otro «ordenador» (Sanz Rubiales, 2018, pp. 49 y ss.):

[...] por primera vez se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato. [Asimismo, se introducen normas estrictas en cuya virtud] los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral (apdo. II preámbulo LCSP).

Visión instrumental y estratégica que no puede quedar ignorada en toda su versatilidad a riesgo de renunciar al liderazgo institucional que corresponde a los poderes públicos (Gimeno Feliú, 2014) y cuya esencia destila el artículo 1.3 de la LCSP, cuando determina con rotundidad que:

En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de fondos públicos.

El mandato no solo es inequívoco, sino que viene acompañado a lo largo de toda la norma de mecanismos destinados a dotarlo de la necesaria efectividad, de forma que late de manera permanente hasta convertirlo en parte estructural («estructurante») del articulado (Gallego Córcoles, 2017, p. 96). Se concreta, en primer lugar, a través de una serie de previsiones que,

sin añadir un especial valor estratégico a la contratación pública, pretenden asegurar que la protección ambiental queda garantizada a lo largo de todo el procedimiento de contratación. Sin perjuicio de que «tal declaración no fuera necesaria [...] y además resulte superflua» (Alonso García, 2019, p. 26), su intención última aparece recogida en el artículo 201 de la LCSP, cuando establece que:

Los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado [...], sin perjuicio de la potestad de los órganos de contratación de tomar las oportunas medidas para comprobar, durante el procedimiento de licitación, que los candidatos y licitadores cumplen las obligaciones a que se refiere el citado párrafo.

Las reglas llamadas a concretar cuanto no deja de ser el «espíritu que ordena su sentido» (Juan Gómez, 2018, p. 6) toman forma de prohibiciones para contratar, requisitos de solvencia técnica y profesional de la empresa y consideración de las ofertas anormalmente bajas.

A su lado, otras otorgan un claro valor estratégico a la contratación pública, conforme ocurre con la valoración de las medidas medioambientales como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública (art. 28.2 LCSP) o lo pertinente de tener en cuenta las consideraciones ambientales a la hora de definir el objeto y el tipo de contrato (art. 35.1), añadiendo que se pueda aquilatar sin cerrarlo a una única solución, en especial de estimar que cabe incorporar innovaciones tecnológicas, sociales o medioambientales capaces de mejorar la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios contratados. En esta línea, bien cabrá leer previsiones como las contenidas en el artículo 126.5 de la LCSP, en relación con el hecho de que las prescripciones técnicas de carácter medioambiental se habrán de realizar en términos de rendimiento o exigencias funcionales (cuando no se haga por reenvío a normas y sistemas de referencia técnica –art. 26.5–); en el artículo 127 de la LCSP, destinada a regular las etiquetas de tipo social o ambiental; o, en fin, en la posibilidad que el artículo 157.5 de la LCSP abre a la mesa de contratación de solicitar informes que permitan verificar las consideraciones sociales y ambientales.

Con todo, entre los mecanismos más potentes para tratar de dotar de efectividad a la encomienda de integrar las políticas ambientales en la contratación será preciso destacar la exhaustiva ordenación de las cláusulas sobre la materia como factores con incidencia en la adjudicación, utilizando una pluralidad de criterios en atención a la mejor relación calidad-precio, entre los cuales figuran los medioambientales (art. 145.2.1.º LCSP); o, en otra variante significativa, dejando constancia de un criterio relacionado con los costes que podrá consistir, a elección del órgano de contratación, en el precio o en un planteamiento fundado en la rentabilidad, como puede ser el coste del ciclo de vida calculado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 de la LCSP.

A tal regulación exhaustiva cabrá añadir, también, la preceptiva utilización de condiciones de ejecución relacionadas con estas políticas sectoriales; en especial, y en cuanto al presente discurso importa, lo establecido en el artículo 202.2.2.º, cuando contempla que:

En particular, se podrán establecer, entre otras, consideraciones de tipo medioambiental que persigan: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible; el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.

### 3. La introducción de cláusulas medioambientales durante las distintas fases del procedimiento de contratación

De considerar los sucesivos momentos en el procedimiento de origen, desarrollo y finalización de un contrato público, y de prestar atención a las indicaciones y sugerencias que, a partir de lo previsto en la ley, formulan tanto quienes más experiencia acreditan como las guías arriba enunciadas, cabrá establecer un inventario amplio de cláusulas llamadas a concretar tanto las reglas de obligado cumplimiento como aquellas otras dirigidas directamente a proporcionar valor estratégico a la contratación pública.

Con carácter general, estas previsiones quedan sometidas a un cuádruple condicionante, cualquiera que sea la fase del procedimiento en la cual se utilicen (Alonso García, 2019, p. 31):

- Han de estar vinculadas, siempre, al objeto del contrato.
- Su exigencia ha de guardar adecuada proporción con los fines ambientales a conseguir, debiendo asegurar la imparcialidad, no discriminación e igualdad de trato entre todas las entidades o personas licitadoras.
- En aras de la imprescindible transparencia, los criterios ambientales incorporados tendrán que aparecer expresados en los pliegos de condiciones o en el anuncio de licitación.
- Los criterios deben ser suficientemente específicos y cuantificables, de modo tal que se reduzca en lo posible el margen de discrecionalidad otorgado a los poderes adjudicadores.

Bajo el afán de destacar tan solo los principales momentos en la contratación y las iniciativas medioambientales más significativas en cada uno de ellos, cabrá atender a las tres fases fundamentales del procedimiento bajo los términos a renglón seguido esbozados.

### 3.1. La fase de preparación del contrato

Promover la sostenibilidad ambiental en el ámbito de la contratación pública presupone que, con anterioridad a la apertura del procedimiento, la propia decisión de contratar aparezca impregnada de cuestiones ambientales; sugiriéndose a tal fin otorgar preferencia a la contratación de ciertas prestaciones sobre otras en función de su repercusión medioambiental. Como factores para otorgar tal prioridad aparecen, entre otros, el impacto ambiental, la importancia presupuestaria, el potencial para influir en el mercado, las necesidades apreciadas como más salientes por quienes ostentan responsabilidades de gobierno, la disponibilidad en el mercado de opciones más ventajosas desde el punto de vista ambiental, las consideraciones sobre el coste, la disponibilidad de criterios de contratación ecológica (los ya mentados *EU GPP criteria*) o la viabilidad y otras consideraciones prácticas, entre las cuales juegan un papel importante el plazo que resta a los contratos en vigor, los recursos financieros disponibles o los conocimientos técnicos existentes (Comisión Europea, 2016, pp. 11-12).

Será preciso considerar varios aspectos en este momento inicial.

#### 3.1.1. Las consultas preliminares

Entre estas actividades características en la gestación del contrato, los artículos 40 de la Directiva 2014/24/UE y 58 de la Directiva 2014/25/UE establecen la posibilidad de «solicitar o aceptar el asesoramiento de expertos o autoridades independientes o de participantes en el mercado» respecto a la planificación y desarrollo del procedimiento. Una especie de consultas dirigidas al mercado, como adaptación a este propósito del artículo 115 de la LCSP, para evaluar la existencia de alternativas ecológicas y sus características y criterios, a la vez de servir para informar a quienes eventualmente tuvieran interés con la antelación suficiente sobre las licitaciones que van a incluir criterios medioambientales (Gonçalves Moniz y Román Márquez, 2018, p. 102).

#### 3.1.2. La capacidad y solvencia de la empresa

En su informe al anteproyecto de LCSP, el Consejo General del Poder Judicial afirmaba que, en principio:

[...] todas las personas físicas o jurídicas son aptas para contratar con el sector público, si bien la ley [...] impone que dichas personas acrediten su solvencia económica, financiera, técnica o profesional o estén debidamente clasificadas cuando así lo requiera la ley, y no se encuentren incursas en una prohibición de contratar. Estas causas, que impiden adjudicar un contrato del sector público a determinadas personas o empresas, en tanto suponen una restricción al ejercicio de sus

derechos, deben estar previstas en una ley [...], atendiendo a los considerandos de la Directiva 2014/24/UE se pretende asegurar la moral de esas personas excluyéndolas de la contratación cuando han cometido determinado tipo de delitos.

Con el mismo tenor de cuanto establecía el artículo 49 de la Ley 30/2007<sup>28</sup>, el vigente artículo 71 de la LCSP recoge, entre otras vicisitudes de distinta naturaleza en las que subyacen o se albergan dudas sobre la honorabilidad de la contratista, la exclusión de quienes hubieran sido objeto de condena mediante sentencia firme por delitos relativos a la protección del medioambiente, así como de las personas sancionadas por falta muy grave en materia medioambiental, entendiéndose la referencia dirigida a las normas que hayan establecido la protección al medioambiente como eje principal, tanto de ámbito estatal como autonómico (Medina Arnáiz, 2018, pp. 62 y ss.).

Al lado de estos criterios de selección negativos, cabrá ponderar el supuesto inverso de selección positiva o cualitativa, en tanto supone requerir de las empresas, para poder celebrar contratos con el sector público, la acreditación de unas condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que previamente hubiera determinado el órgano de contratación. Para su operatividad, los órganos judiciales vienen a exigir un triple requisito (Gómez Fariñas, 2019, pp. 63-72, o Santiago Fernández, 2018, pp. 68-77): en primer lugar, que guarde relación «directa» con el objeto del contrato, sin incurrir, por tanto, en una discriminación entre empresas vulneradoras del principio de concurrencia; en segundo término, la ponderación de los certificados como requisito de solvencia, pero no como criterio de adjudicación; y, en fin, la adecuada concreción de los criterios establecidos en relación con los aspectos medioambientales.

Cabrá amparar, así, la pretensión de la Administración de contratar con la entidad o persona más adecuada para la posterior ejecución del contrato, de forma tal que posea determinados requisitos de capacidad técnica, en particular en el plano medioambiental; motivo por el cual la licitación abierta resulta inadecuada, al permitir la participación aun cuando se carezca de las cualificaciones deseadas. El recurso a un procedimiento restringido, negociado o de diálogo competitivo puede resultar especialmente útil en el fomento de la sostenibilidad ambiental a partir de la CPE; en todo caso, la delimitación admitiría la doble modalidad de exigir la acreditación de un conjunto de criterios subjetivos o la posibilidad de demandar la presentación de certificados ecológicos (Valcárcel Fernández y Gómez Fariñas, 2018, p. 88).

Desde el primer punto de vista, se trata de que quienes presentan su candidatura muestren su capacidad técnica y profesional a través de los requisitos y criterios concretos cuyos términos figuran en los artículos 91 y 92 de la LCSP, para asegurar de este modo cuanto

<sup>28</sup> Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2007). <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/10/30/30>

demanda el artículo 74.2 de la LCSP, es decir, un nivel suficiente de experiencia en la ejecución de contratos de forma sostenible (Palacín Sáenz, 2021, pp. 281-283); o eso, o la disponibilidad de un determinado conjunto de recursos humanos con conocimientos en seguridad y gestión o formación específica en protección ambiental, o de recursos técnicos y medidas de gestión ambiental susceptibles de aplicación en la ejecución del contrato (Gonçalves Moniz y Román Márquez, 2018, p. 108, y Pernas García, 2018, p. 113).

Desde el segundo de los planos, las entidades contratadas podrán exigir a las personas candidatas la presentación de certificados ecológicos expedidos por organismos independientes a partir de los cuales se acredite que cumplen determinadas normas de gestión ambiental, haciendo referencia, bien al Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) de la Unión Europea, bien a otros sistemas recogidos en las normas europeas o internacionales pertinentes (entre los cuales destaca la ISO 14001), bien, en fin, a cualquier otra prueba de medida de la gestión medioambiental equivalente («prueba de equivalencia») en los términos recogidos en el artículo 94.1 y 2 de la LCSP (Guillén Navarro, 2018, pp. 323-324). En todo caso, teniendo presente cómo la jurisprudencia comunitaria admite que las entidades contratantes puedan exigir a las personas licitadoras el cumplimiento de los requisitos establecidos en una etiqueta ecológica específica, pero no la posesión de una etiqueta como tal (Alonso García, 2015, p. 5), pues los poderes adjudicadores únicamente disponen de la facultad de recurrir a certificados y etiquetas ecológicas de forma «secundaria», o como prueba del cumplimiento de los requisitos exigidos, para facilitar así la labor de los órganos de contratación –Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de mayo de 2012, asunto C-368/10 (ECLI:EU:C: 2012:284), Comisión c. Países Bajos<sup>29</sup>; Pernas García, 2013, p. 79–.

### 3.1.3. El diseño de la prestación: la delimitación del objeto del contrato a través de las prescripciones técnicas

Como pórtico a cuanto luego regulará, el preámbulo de la norma no solo contiene el ya reseñado llamamiento a los órganos de contratación para conseguir una mejor relación calidad-precio en su objeto, obligándoles a velar por que el diseño de los criterios de adjudicación les permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad a partir de la inclusión de, entre otros, los aspectos medioambientales (apdo. II). Yendo más allá, precisa con posterioridad que tal «introducción está supeditada a que se relacionen con el objeto de contrato a celebrar» (apdo. V).

De este modo, la relación mencionada en la norma, y que está presente a lo largo de todo su articulado (arts. 127, 145, 202, etc.), resulta elemento eficaz para asegurar el principio de igualdad y no discriminación, y viene a exigir que antes incluso del diseño de la

<sup>29</sup> <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-368/10>



prestación, o el objeto mismo del contrato (art. 28 LCSP), se haya procedido a evaluar las necesidades reales a satisfacer, teniendo en cuenta los elementos personales, recursos materiales y medios e instalaciones precisas para su ejecución. También procederá plantearse el modelo de gestión y, dada la exigencia del artículo 116 de la LCSP de motivar la necesidad o idoneidad del contrato en los términos del artículo 28 de la LCSP, al inicio del expediente procederá contar ya con una aproximación al objeto que contenga el esquema del contrato pretendido.

Detectada la necesidad a satisfacer, la forma de hacerlo y presente la intención de cubrir ciertas expectativas medioambientales, el objeto encuentra una delimitación fundamental en los términos exigidos en el artículo 99 de la LCSP a través de las prescripciones técnicas, que sirven al doble propósito de, por un lado, dar a conocer el contrato con los pormenores requeridos a quienes actúen en el mercado para que puedan decidir si tienen o no interés; de otro, establecer unos criterios cuantificables a partir de los cuales los poderes contratantes estén en disposición de evaluar las diferentes propuestas presentadas.

«Conversión de la idea en lo concreto», o pasar «del boceto al cuadro», la transición desde la memoria a esta fase supone llevar a una descripción precisa e inteligible del objeto (Palacín Sáenz, 2021, p. 315) a través de las especificaciones técnicas recogidas en el pliego de condiciones. Su formulación puede llevar a una incorporación por remisión a normas o sistemas de referencia técnica (art. 26.5 b), o hacerse en términos de rendimiento o de requisitos funcionales, incluidas las prácticas y criterios medioambientales a seguir u observar, siempre y cuando los parámetros utilizados sean lo suficientemente detallados como para que no haya dudas en quienes licitan a la hora de preparar su oferta y exista seguridad para el órgano de contratación en el proceso de adjudicación (López Picó, 2019, pp. 103-104).

Doble posibilidad de materialización, cuyas dos formas básicas pueden combinarse entre sí (Fernández Acevedo, 2018, pp. 29 y ss.), sin llegar a permitir, no obstante, que las cláusulas «estratégicas» alcancen tal entidad como para desnaturalizar la «oferta económica más ventajosa», aun cuando –y a diferencia de las sociales– los criterios medioambientales puedan alcanzar un valor elevado si figuran incluidos también como criterios económicos para la selección (Razquin Lizarraga, 2017, pp. 147-148), en particular –y según se verá– a través de los costes del ciclo de vida (Sanz Rubiales, 2018, pp. 63-64).

En cuanto cabe considerar una estricta novedad, y siguiendo las pautas europeas, el artículo 127 de la LCSP admite el recurso a las etiquetas ecológicas como medio apto para determinar las prescripciones técnicas ambientales de un bien, obra o servicio, al servir tanto para simplificar la carga que supone redactar las prescripciones destinadas a definir un contrato para los poderes adjudicadores como para suministrar a las personas licitadoras una importante información sobre los términos –medioambientales en esta ocasión– en los cuales han de plantear su oferta si quiere ser admitida a participar en el procedimiento.

Del artículo 43 de la Directiva 2014/24/UE cabrá seguir que la exigencia de etiquetas habrá de estar vinculada al cumplimiento de dos condiciones (Pernas García, 2018, pp. 104 y ss.). En primer lugar, que los requisitos aplicables se refieran únicamente a criterios vinculados al objeto del contrato y sean adecuados para definir las características de las obras, los suministros o los servicios a contratar; se basen en criterios verificables objetivamente y no discriminatorios; y, en fin, hayan sido fijados por una tercera persona sobre quien la persona candidata no pueda ejercer una influencia decisiva. En segundo término, que se establezcan en un procedimiento abierto y transparente en el cual puedan participar todas las partes concernidas; además, que sean accesibles a todas las partes interesadas.

A ellas cabrá añadir, como principales aportaciones derivadas de los apartados 4, 5 y 6 del artículo 127 de la LCSP (Pozo Bouzas, 2018), tres fundamentales: a) cuando los órganos de contratación no requieran en los pliegos que las obras, suministros o servicios cumplan todos los requisitos exigidos para la obtención de una etiqueta, indicarán a cuáles de dichos requisitos se está haciendo referencia; b) la indicación de una etiqueta específica en las prescripciones técnicas en ningún caso exime al órgano de contratación de su obligación de detallar con claridad en los pliegos las características y requisitos que desea imponer y cuyo cumplimiento aquella pretende probar; c) la carga de la prueba de la equivalencia recaerá, en todo caso, en quien es candidato o licita.

### 3.2. La fase de adjudicación

Valorando la mejora en la baja emisión de gases de dióxido de nitrógeno, una sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (STJCE) constituye acontecimiento paradigmático en la admisión de cláusulas medioambientales como criterio de adjudicación (STJCE de 17 de septiembre de 2002, asunto C-513/99 –ECLI:EU:C:2002:495–, Concordia Bus Finland<sup>30</sup>). A partir de ese momento ya no se alude solo al aspecto intrínseco de la oferta, situado en la relación calidad-precio, sino también a la gestión por la empresa en relación con el medioambiente (López Toledo, 2014, p. 13), siempre y cuando –y es trascendente según ha quedado anticipado– este dato guarde vinculación con el objeto del contrato (STJCE de 4 de diciembre de 2003, asunto C-448/01 –ECLI:EU:C:2003:651–, EVN Wienstrom<sup>31</sup>), se garanticen la transparencia y objetividad apropiadas (SSTJCE de 20 de septiembre de 1988, asunto C-31/87 –ECLI:EU:C:1988:422–, Gebroeders Beentjes BV c. Países Bajos<sup>32</sup>, y de 18 de octubre de 2001, asunto C-19/00 –ECLI:EU:C:2001:553–, SIAC

<sup>30</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0513>

<sup>31</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0448>

<sup>32</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0031>

Construction<sup>33</sup>) y se satisfagan los requisitos de verificabilidad y garantía de la competencia (Sola Teyssiere, 2018, pp. 130-133).

### 3.2.1. La «ambientalización» de los criterios económicos en la adjudicación de los contratos; en particular, la perspectiva del ciclo de vida de los productos

Al igual que ocurrirá en la norma precedente, el vigente artículo 145.3 de la LCSP contiene un listado de contratos que deben ser adjudicados teniendo en cuenta varios criterios, y no solo el de los costes. Su letra h) menciona entre tales aquellos:

[...] cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y la gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.

No se queda, sin embargo, en ese lugar conocido, sino que va más allá, pues previamente había distinguido entre criterios económicos y cualitativos, para ubicar dentro de estos últimos las características ambientales (que podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero, al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato, y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato) y las sociales e innovadoras. No obstante, obra una notable diferencia entre las de contenido ecológico y las otras dos, pues para estas solo jugarán los criterios cualitativos en la adjudicación, mientras para las primeras pueden obrar los dos, tanto el precio como la rentabilidad, según muestra el ejemplo dado por el coste del ciclo de vida (Sanz Rubiales, 2018, p. 69).

Este matiz sustancial se ha traducido en la ponderación económica, además de cualitativa, de elementos como la compra de proximidad para la reducción de la huella de carbono (Serrano Chamizo, 2018), o la valoración del círculo virtuoso que encierra el concepto de «economía circular» (Santamaría Arinas, 2019, p. 5); sin embargo, es la sostenibilidad del medio natural, a partir de la consideración del ciclo de la vida, el que debe ser ponderado en mayor medida, dada su repercusión en el ahorro público.

<sup>33</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0019>

Así lo hace, como estricta novedad, la vigente norma sobre contratación pública en España, pues lo concibe como un criterio económico, en tanto se concreta en costes tanto de adquisición como vinculados a la vida del producto (art. 148.1 LCSP); al tiempo, como criterio netamente ambiental, pues bien cabrá espigar entre las previsiones del artículo 148.2 de la LCSP para resaltar como tales (Sarasíbar Iriarte, 2017, pp. 133-138): de un lado, y dentro de los costes sufragados por quien lo adquiere o utiliza, los vinculados al consumo de energía o de otros recursos naturales («huella del agua», vegetales, minerales transformados, etc.), así como los derivados de la recogida y reciclado, característicos de la gestión de recursos; de otro, y como su nombre indica, todo el bloque de externalidades ambientales entra a formar parte de la categoría que es portadora de la idea de fomentar el uso estratégico de la contratación pública (Delgado Fernández, 2016, pp. 122-124), mencionándose como tales las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes, así como los costes de mitigación del cambio climático.

Su importancia es tal que, al lado de otros supuestos en los cuales el precio más bajo es el criterio único de adjudicación, o esta es el resultado (voluntario, o imperativo en los casos del art. 145.3 LCSP) de combinar varios criterios o de partir de un precio o coste fijo determinado sobre cuya base las personas o entidades interesadas únicamente competirán en función de los criterios de calidad (Sola Teysiere, 2018, pp. 138 y 142), cabrá mencionar la variante dada por el artículo 146.1 de la LCSP, al contemplar que:

[...] cuando solo se utilice un criterio de adjudicación, este deberá estar relacionado con los costes, pudiendo ser el precio o un criterio basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de acuerdo con lo indicado en el artículo 148.

De este modo, puede configurarse como criterio único de adjudicación, al ser perfectamente compatible con la valoración de los criterios ambientales en la medida en la cual el sistema monetiza los costes económico-ambientales (Lazo Vitoria, 2018, p. 137, o Rozados Oliva, 2019, p. 123).

Unánime resulta el parecer doctrinal acerca de que el principal problema planteado por la incorporación de esta herramienta en el ámbito de la contratación pública viene dado por la dificultad para concretar su cálculo. Entre otros motivos, por la inexistencia de un patrón claro de evaluación, lo que lleva a clamar por modelos armonizadores, para los cuales existen propuestas sugerentes (Gómez Guzmán, 2018; León García, 2018; o Román Márquez, 2020) cuya base se asienta en considerar la presencia de una técnica de cálculo de costes donde la dificultad no se encuentra únicamente en la concreta aplicación, para lo cual procederá introducir herramientas propias de la contabilidad, sino en la previa fijación de los elementos y aspectos de las distintas etapas del ciclo de vida de los productos y servicios sobre los cuales se ha de llevar a cabo la traducción monetaria, así como en la determinación de los costes directos e indirectos a ponderar.

### 3.2.2. Los factores medioambientales como criterio de desempate

A tenor del artículo 147.1 de la LCSP:

Los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares criterios de adjudicación específicos para el desempate en los casos en que, tras la aplicación de los criterios de adjudicación, se produzca un empate entre dos o más ofertas.

El carácter imperativo utilizado («se referirán a»), unido al enunciado de factores que tienen un neto contenido social tanto en su expresión principal como en su consideración como elementos subsidiarios, da a entender que ningún espacio queda para la consideración de factores ecológicos. Tal es la tónica observada en las distintas guías consultadas, sin que se comprenda muy bien el carácter cerrado del precepto, en particular cuando en los pliegos quedara justificada su trascendencia en el caso concreto sin llevar, por ello, a ningún falso dilema entre lo social y lo ambiental (Gallego Córcoles, 2019, pp. 121-123).

### 3.2.3. El rechazo de ofertas anormalmente bajas por incumplimiento de normativa ambiental

Completando cuanto habían establecido los considerandos 18 y 40 sobre control del cumplimiento de disposiciones de derecho ambiental, el considerando 103 de la Directiva 2014/24 afirma que:

Las ofertas que resulten anormalmente bajas con relación a las obras, los suministros o los servicios podrían estar basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, económico o jurídico. Cuando el licitador no pueda ofrecer una explicación suficiente, el poder adjudicador debe estar facultado para rechazar la oferta. El rechazo debe ser obligatorio en los casos en que el poder adjudicador haya comprobado que el precio y los costes anormalmente bajos propuestos resultan del incumplimiento del derecho imperativo de la Unión o del derecho nacional compatible con este en materia social, laboral o medioambiental o de disposiciones del derecho laboral internacional.

Sin que las directivas de contratación especifiquen nunca lo que se haya de entender por oferta anormalmente baja, remitiendo al desarrollo por los Estados miembros, cabrá leer en el apartado II del preámbulo de la LCSP que:

Se introducen normas más estrictas tanto en beneficio de las empresas como de sus trabajadores, de manera que las nuevas normas endurecen las disposiciones

sobre esta materia en las denominadas ofertas «anormalmente bajas». Así, se establece que los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque no cumplan las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral.

Da pie, de este modo, a una utilización de la contratación pública como instrumento para implementar políticas estratégicas también a través de la figura de las ofertas bajas temerarias, en tanto permite introducir cuestiones medioambientales a la hora de determinar si una oferta resulta justificada y es viable para dar cumplimiento a los términos del contrato (Alba Pacheco, 2018, pp. 148-151).

Al fin anterior se ordena el procedimiento establecido en el artículo 149 de la LCSP, que permite presumir la anomalía de la oferta tanto cuando se haya seguido un criterio único de adjudicación como si se hubieran utilizado varios. Presumido tal desajuste inopinado, procederá valorar las justificaciones presentadas por quienes hubieran incurrido en tal anomalía, cuyas alegaciones serán aceptadas o rechazadas previa verificación objetiva de si la oferta cumple o no los indicativos legales de tipo medioambiental, social, laboral y de subcontratación, así como, también, las mejoras ofertadas que han sido objeto de valoración en la fase de adjudicación del contrato.

### 3.3. Las condiciones especiales de ejecución ordenadas a la consecución de objetivos ambientales de la contratación

Avanzado, incluso, sobre cuanto previene el artículo 70 de la Directiva 2014/24, el artículo 202 de la LCSP no se ciñe a permitir la inclusión de criterios estratégicos en la contratación pública; antes bien, exige que, en todo caso, se establezca en el pliego de cláusulas administrativas particulares al menos una condición especial de ejecución económica relacionada con la innovación, de tipo ambiental o social.

Atendiendo siempre a los principios rectores de la contratación pública, especialmente a los de publicidad y no discriminación (De Guerrero Manso, 2018, pp. 157-164), tres claves habrán de barajarse a la hora de fijar condiciones especiales de ejecución de carácter ambiental (Delgado Fernández, 2018; o Medina Arnáiz, 2019, pp. 127 y ss.): la vinculación al contrato, la elección de las consideraciones a establecer y los requisitos a observar.

Por cuanto a la vinculación al objeto hace, y sobre la base de lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP:

- No pueden redactarse de forma vaga e imprecisa, de forma genérica; así, dependiendo de cada contrato, procederá establecer las más idóneas.

- Tampoco remitirán de forma amplia e inespecífica al cumplimiento de la normativa vigente, sino a algo adicional a lo en ella exigido, debiendo instrumentarse el medio o los medios para poder verificar su cumplimiento.
- Además, procederá indicar si se configuran como obligaciones contractuales esenciales, o determinar si su incumplimiento es considerado como una infracción grave a efectos de posibles sanciones, incluso de resolución del contrato.

En cuanto hace a la selección de las concretas consideraciones, deberán perseguir alguno de los siguientes objetivos: reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato, una gestión más sostenible del agua, el fomento del uso de las energías renovables, la promoción del reciclado de productos, el uso de envases reutilizables, el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.

En fin, y por cuanto a los requisitos a cumplir hace, cabrá exigir (también a todas las empresas subcontratistas que participen de la ejecución del contrato –art. 202.2 LCSP–) que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145 de la LCSP, y relacionadas con la fase de ejecución; no sean directa o indirectamente discriminatorias y sí compatibles con el derecho de la Unión Europea; aparezcan indicadas en el anuncio de licitación; sean objeto de supervisión durante la fase de ejecución; y, en fin, fijen sanciones para posibles incumplimientos.

De manera opcional, cabrá disponer la posibilidad de atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en el artículo 211 f) de la LCSP y, cuando el incumplimiento de estas condiciones no aparezca tipificado como causa de resolución del contrato, podrá ser considerado como infracción grave a los efectos establecidos en la letra c) del apartado 2 del artículo 71 de la LCSP.

## 4. Los acuerdos voluntarios para la protección del medioambiente

Excluidos por el artículo 6.2 de la LCSP siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos en ella regulados o en normas administrativas especiales, no cabrá desdeñar, por último, el papel que pueden desempeñar los acuerdos voluntarios, en tanto instrumentos paccionados de protección ambiental, al servir, tras el intercambio de contraprestaciones entre una o varias Administraciones y una o varias personas físicas o jurídicas de naturaleza privada (por lo común empresas o asociaciones industriales), al fin común de conservar y mejorar el medioambiente (Sánchez Sáez, 2004, pp. 37 y ss.).

Regidos por la normativa específica que les sea de aplicación, y solo supletoriamente por la LCSP, su forma más frecuente son los convenios de colaboración que firman las Administraciones con las personas particulares en materias tales como protección de montes (arts. 31.6 g), 48.3 c), 58.2 o disp. adic. primera Ley 43/2003<sup>34</sup>), agricultura (art. 16.2 Ley 45/2007<sup>35</sup>, con desarrollo en RD 1336/2011<sup>36</sup>), residuos (arts. 12.4 g), 13.2 i), 44, 101 y 102.2 h) y 3 g) Ley 7/2022, de 8 de abril<sup>37</sup>), espacios naturales (art. 4.4 Ley 42/2007<sup>38</sup> y arts. 16.1 k), 26.5, 29.2 y 3, 32.3 y 36 Ley 30/2014<sup>39</sup>) o, por no seguir, emisiones (art. 20 Ley 34/2007<sup>40</sup>).

Entre sus características más señaladas cabrá considerar (Figueiredo Dias y Sánchez Sáez, 2018, pp. 228-232) la libertad de forma y de negociación dentro de la esfera de discrecionalidad que la norma otorga a la Administración, teniendo un objeto que, por lo habitual, no suele ser exclusivamente patrimonial, en particular en cuanto suponen de fomento de actividades privadas que pueden tener interés público. Como regla, consistirán en la modulación de la actividad anterior al pacto (acuerdos de descontaminación progresiva) y en la gran mayoría se excluye la aplicación del principio de libre competencia, no en vano la actividad, la prestación o la propiedad de la empresa o particular son determinantes para la suscripción del acuerdo. Por último, cabrá destacar que, dada su naturaleza no contractual, únicamente vincularán a la Administración en tanto en cuanto no quede afectado ni condicionado el ejercicio de potestades administrativas; fuera de tales supuestos, sus cláusulas han de ser cumplidas de manera coercitiva y el apartamiento por la empresa o particular de los objetivos a los cuales se ha obligado determinará las consecuencias previstas en el propio convenio, quedando garantizado su cumplimiento a través de los medios de ejecución forzosa recogidos en la legislación supletoria.

<sup>34</sup> Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes (BOE núm. 280, de 22 de noviembre de 2003). <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/11/21/43/con>

<sup>35</sup> Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007). <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/45/con>

<sup>36</sup> Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural (BOE núm. 239, de 4 de octubre de 2011). <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/10/03/1336>

<sup>37</sup> Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (BOE núm. 85, de 9 de abril de 2022). <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/04/08/7/con>

<sup>38</sup> Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007). <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/42/con>

<sup>39</sup> Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales (BOE núm. 293, de 4 de diciembre de 2014). <https://www.boe.es/eli/es/l/2014/12/03/30/con>

<sup>40</sup> Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (BOE núm. 275, de 16 de noviembre de 2007). <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/11/15/34/con>



## Referencias bibliográficas

- Alba Pacheco, M. (2018). Las ofertas anormalmente bajas: especial referencia a los criterios medioambientales. En X. Lazo Vitoria (Dir.<sup>a</sup>), *Compra pública verde* (pp. 145-162). Atelier.
- Alenza García, J. F. (2021). Una ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética). *Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, 38-39.
- Alonso García, M. C. (2015). La consideración de la variable ambiental en la contratación pública en la nueva Directiva europea 2014/24/UE. *La Ley Unión Europea*, 26, 5-17.
- Alonso García, M. C. (2019). Contratación pública ecológica. *Gabilex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. extraordinario, 21-37. <https://gabilex.castillalamancha.es/articulos/contratacion-publica-ecologica>
- Ayuntamiento de Madrid. (2018). *Guía para la contratación pública municipal para pymes, autónomos y entidades del tercer sector*. <https://contratodeobras.com/images/Gu%C3%ADa-sobre-contrataci%C3%B3n-p%C3%BAblica-municipal-para-pymes-Ayto-Madrid.pdf>
- Comisión Europea. (2008). *Contratación pública para un medio ambiente mejor*. COM(2008) 400 final, de 16 de julio de 2008. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>
- Comisión Europea. (2014). *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*. COM(2014) 15 final, de 22 de enero de 2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52014DC0015>
- Comisión Europea. (2016). *Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica*. (3.<sup>a</sup> ed.). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_2016\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_es.pdf)
- Comisión Europea. (2019). *El Pacto Verde Europeo*. COM(2019) 640 final, de 11 de diciembre de 2019. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF)
- Comisión Europea. (2020). *Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://data.europa.eu/doi/10.2826/844552>
- Comisión Europea. (2021). *Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior*. COM(2021) 245 final, de 20 de mayo de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0245&rid=1>
- Comisión Europea. (2022). *Criterios de contratación pública verde (EU GPP criteria)*. [https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)
- Delgado Fernández, M. R. (2016). El cálculo del coste del ciclo de vida en la contratación administrativa. *Gabilex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 7, 114-152.
- Delgado Fernández, M. R. (2018). Las cláusulas ambientales como condiciones especiales de ejecución. En X. Lazo Vitoria (Dir.<sup>a</sup>), *Compra pública verde* (pp. 175-188). Atelier.
- Fernández Acevedo, R. (2018). Incorporación [de] cláusulas ambientales en la contratación pública. En X. Lazo Vitoria (Dir.<sup>a</sup>), *Compra pública verde* (pp. 29-51). Atelier.

- Figueiredo Dias, J. E. y Sánchez Sáez, A. J. (2018). Los acuerdos voluntarios para la protección del medio ambiente. En R. Galán Vioque (Dir.), *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 207-241). Universidad de Sevilla/Instituto García Oviedo.
- Galán Vioque, R. (2020). Cláusulas ambientales: ¿una moda o un nuevo elemento imprescindible de la contratación pública? En E. Díaz Bravo y J. A. Moreno Molina (Dirs.), *Contratación pública global: visiones comparadas* (pp. 269-313). Tirant lo Blanch.
- Gallego Córcoles, I. (2017). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa*, 4, 92-113. <https://doi.org/10.24965/da.v0i4.10497>
- Gallego Córcoles, I. (2019). Posibilidades y límites generales de las cláusulas sociales y medioambientales como criterios de adjudicación y desempate. En M. M. Pardo López y A. Sánchez García (Dirs.), *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos: guía práctica profesional* (pp. 107-125). Aranzadi Thomson Reuters.
- Gimeno Feliú, J. M. (2014). *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. (El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos)*. Aranzadi Thomson Reuters.
- Gómez Fariñas, B. (2019). Posibilidades y límites generales de las cláusulas sociales y medioambientales como criterios de solvencia. En M. M. Pardo López y A. Sánchez García (Dirs.), *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos. Guía práctica profesional* (pp. 63-81). Aranzadi Thomson Reuters.
- Gómez Guzmán, J. C. (2018). La ecuación de «coste del ciclo de la vida» (CCV). Procedimientos y metodología para su cálculo, y del criterio de valoración y adjudicación. *Contratación Administrativa Práctica. Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, 154, 32-43.
- Gonçalves Moniz, A. R. y Román Márquez, A. (2018). La inclusión de criterios ambientales durante la fase de preparación de los contratos públicos. Regulación en los ordenamientos jurídicos portugués y español. En R. Galán Vioque (Dir.), *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 91-123). Universidad de Sevilla/Instituto García Oviedo.
- Guerrero Manso, C. de. (2018). La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medioambiente a través de la contratación pública. *Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. extraordinario 19*, 141-177.
- Guillén Navarro, N. A. (2018). Unidad de mercado interior, normalización industrial, etiquetas ecológicas y sistemas de gestión y auditoría medioambientales. *Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. extraordinario 19*, 271-328.
- Juan Gómez, M. (2018). Breve estudio sobre la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública actual. *Contratación Administrativa Práctica. Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, 155, 6-21.
- Lazo Vitoria, X. (2018). La perspectiva ambiental en la Ley 9/2017, de contratos del sector público, especial referencia al coste del ciclo de la vida. En X. Lazo Vitoria (Dir.ª), *Compra pública verde* (pp. 129-144). Atelier.
- León García, P. (2018). Análisis del ciclo de vida: metodología y aplicaciones. En X. Lazo Vitoria (Dir.ª), *Compra pública verde* (pp. 347-363). Atelier.
- López Picó, R. (2019). Posibilidades y límites generales de las cláusulas sociales y medioambientales como prescripciones técnicas. En M. M. Pardo López y A. Sánchez

- García (Dir.), *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos (Guía práctica profesional)* (pp. 99-106). Aranzadi Thomson Reuters.
- López Ramón, F. (2021). Notas de la Ley del cambio climático. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 114. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/07/2021-07-19-Lopez-Ley-cambio-climatico.pdf>
- López Toledo, P. (2014). La contratación pública verde y su nueva regulación en el derecho de la Unión Europea. *Contratación Administrativa Práctica. Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, 134, 10-29.
- Medina Arnáiz, T. (2018). ¿Quién contamina no contrata? Las prohibiciones de contratar vinculadas a la protección del medio ambiente. En X. Lazo Vitoria (Dir.), *Compra pública verde* (pp. 53-78). Atelier.
- Medina Arnáiz, T. (2019). Posibilidades y límites generales de las cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución. En M. M. Pardo López y A. Sánchez García (Dir.), *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos (Guía práctica profesional)* (pp. 127-142). Aranzadi Thomson Reuters.
- Mendoza Jiménez, J., Ruiz de la Rosa, I., García Rodríguez, F. J., Antonova, N. y Armas González, A. (2021). *Una guía para la incorporación de criterios sociales, ambientales y contratos reservados y evaluar su impacto en línea con las estrategias del Cabildo de Tenerife y los ODS de la ONU*. Cabildo de Tenerife. <https://www.crisisycontratacionpublica.org/wp-content/uploads/2021/06/Cabildo-Tenerife.-Guia-criterios-ambientales-y-sociales-contratacion.pdf>
- Ministerio de Hacienda. Gobierno de España. (2021). *Informe trienal relativo a la contratación pública en España en 2018, 2019 y 2020*. <https://www.hacienda.gob.es/Lists/DGPatrimonio/junta%20consultiva/trienal2021.pdf>
- Palacín Sáenz, B. (2021). *A la responsabilidad social por la contratación pública*. Universidad de La Rioja.
- Pernas García, J. J. (2013). El uso de etiquetas para la integración de consideraciones ambientales y sociales en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. *Contratación Administrativa Práctica. Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, 125, 74-85.
- Pernas García, J. J. (2018). El uso de etiquetas ambientales en la contratación pública. En X. Lazo Vitoria (Dir.), *Compra pública verde* (pp. 103-128). Atelier.
- Pozo Bouzas, E. G. (9 de marzo de 2018). *Las cláusulas sociales y medioambientales en la nueva Ley 9/2017, de contratos del sector público*. ElDerecho.com. <https://elderecho.com/las-clausulas-sociales-y-medioambientales-en-la-nueva-ley-92017-de-contratos-del-sector-publico>
- Razquin Lizarraga, M. M. (2017). Mecanismos para la inclusión de cláusulas ambientales en los contratos públicos. En M. M. Razquin Lizarraga y J. F. Alenza García (Coords.), *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 147-178). Aranzadi Thomson Reuters.
- Rodríguez Arana, J. (2013). La contratación del sector público como política pública. En J. J. Pernas García (Dir.), *Contratación pública estratégica* (pp. 31-44). Aranzadi Thomson Reuters.
- Román Márquez, A. (2020). El ciclo de la vida de las prestaciones en la contratación pública. Metodologías para el cálculo de su coste en el ámbito europeo. En E. Díaz Bravo y J. A. Moreno Molina (Dir.), *Contratación pública global: visiones comparadas* (pp. 375-409). Tirant lo Blanch.
- Rozados Oliva, M. J. (2019). Instrumentos para la contratación pública estratégica:

el ciclo de vida de los productos y servicios y su coste. *Administración en Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, 104, 107-133.

- Sánchez Sáez, A. J. (2004). *Los convenios administrativos para la protección ambiental*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/libros/conveniosadministrativos/files/assets/common/downloads/convenios.pdf>
- Santamaría Arinas, R. J. (2019). Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10(1).
- Santiago Fernández, M. J. (2018). Doctrina de los Tribunales Administrativos de recursos contractuales en relación a los aspectos medioambientales en la contratación. En R. Galán Vioque (Dir.), *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 65-90). Universidad de Sevilla/Instituto García Oviedo.
- Sanz Rubiales, I. (2018). La protección del ambiente en la nueva Ley de contratos: del Estado meramente «comprador» al Estado «ordenador». *Revista de Administración Pública*, 205, 49-80.
- Sarasíbar Iriarte, M. (2017). Cláusulas de contratación pública: referencia al ciclo de la vida como criterio de adjudicación. En M. M. Razquin Lizarraga y J. F. Alenza García (Coords.), *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 129-144). Aranzadi Thomson Reuters.
- Serrano Chamizo, J. (2018). Un ejemplo de criterio de adjudicación medioambiental y su relación con el «arraigo territorial». En X. Lazo Vitoria (Dir.ª), *Compra pública verde* (pp. 163-173). Atelier.
- Sola Teyssiere, J. (2018). Las cláusulas ambientales como criterios de adjudicación del contrato. En R. Galán Vioque (Dir.), *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 125-161). Universidad de Sevilla.
- Valcárcel Fernández, P. y Gómez Fariñas, B. (2018). Criterios de solvencia y exigibilidad de certificados de gestión ambiental. En X. Lazo Vitoria (Dir.ª), *Compra pública verde* (pp. 79-101). Atelier.

# Transición ecológica y diálogo social transnacional: el papel de los acuerdos marco internacionales

**Manuel Correa Carrasco**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.*

*Universidad Carlos III de Madrid (España)*

[mcorrea@der-pr.uc3m.es](mailto:mcorrea@der-pr.uc3m.es) | <https://orcid.org/0000-0002-3430-6724>

## Extracto

De las diferentes «transiciones» que afrontamos en la actualidad, todas ellas cruciales, es la ecológica la que, sin duda, menos demora admite, al afectar a la propia viabilidad de la vida de nuestro planeta, siendo necesario frenar con urgencia el deterioro infligido al medioambiente (señaladamente, el derivado del calentamiento global) antes de que la situación devenga totalmente irreversible. El reto que supone la decidida apuesta por la protección del medioambiente, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, impone grandes transformaciones económicas que afectan a los tradicionales modelos de producción y consumo. En el contexto de una economía globalizada, sin embargo, las empresas multinacionales han sustentado su hegemonía en el diseño de estrategias organizativas y productivas, como las cadenas de valor globales, cuyo principal objetivo ha sido el ahorro de costes, sean laborales o medioambientales, siendo los principales vectores de la competitividad empresarial. Partiendo de la necesidad de priorizar otros parámetros a la hora de medir el progreso económico y social, la eficacia de las políticas de desarrollo sostenible pasa, inevitablemente, por mecanismos, como las obligaciones de diligencia debida, que incidan en un efectivo rendimiento de cuentas por parte de las empresas ante eventuales incumplimientos de los estándares internacionales de protección social y medioambiental. En el marco de tales iniciativas, sin embargo, no se han explorado suficientemente las potencialidades inherentes al diálogo social transnacional, cuya contribución ha sido hasta ahora algo marginal. Partiendo de esta premisa, el presente trabajo tiene por objeto analizar el papel de los acuerdos marco internacionales, instrumento convencional de acreditada funcionalidad práctica en el ámbito transnacional, en la implantación efectiva de políticas medioambientales y sociolaborales ajustadas a las particularidades sectoriales y geográficas existentes en cada caso.

**Palabras clave:** Objetivos de Desarrollo Sostenible; trabajo decente; transición ecológica; cadenas de valor globales; diligencia debida; diálogo social transnacional; acuerdos marco internacionales.

Recibido: 11-05-2022 / Aceptado: 19-05-2022

**Cómo citar:** Correa Carrasco, M. (2022). Transición ecológica y diálogo social transnacional: el papel de los acuerdos marco internacionales. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 155-183.



# Ecological transition and transnational social dialogue: the role of international framework agreements

Manuel Correa Carrasco

## Abstract

Of the various "transitions" we are currently facing, all of which are crucial, the ecological transition is undoubtedly the one that can be delayed the least, since it affects the very viability of life on our planet, and the deterioration inflicted on the environment (particularly that resulting from global warming) must be halted as a matter of urgency before the situation becomes totally irreversible. The challenge posed by the firm commitment to environmental protection, within the framework of the Objectives of Sustainable Development, imposes major economic transformations that affect traditional models of production and consumption. In the context of a globalized economy, however, multinational companies have based their hegemony on the design of organizational and productive strategies, such as global value chains, whose main objective has been to save costs, whether labor or environmental, and which are the main "vectors of business competitiveness". Given the need to prioritize other parameters for measuring economic and social progress, the effectiveness of sustainable development policies inevitably depends on mechanisms, such as due diligence obligations, that will ensure effective accountability on the part of companies in the event of non-compliance with international social and environmental protection standards. Within the framework of such initiatives, however, the potentialities inherent in transnational social dialogue, whose contribution has so far been somewhat marginal, have not been sufficiently explored. Based on this premise, the purpose of this paper is to analyze the role of international framework agreements, a conventional instrument of proven practical functionality in the transnational sphere, in the effective implementation of environmental and social and labor policies adjusted to the sectoral and geographical particularities existing in each case.

**Keywords:** Objectives of Sustainable Development; decent work; ecological transition; global value chains; due diligence; transnational social dialogue; international framework agreements.

**Citation:** Correa Carrasco, M. (2022). Ecological transition and transnational social dialogue: the role of international framework agreements. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 155-183.



## Sumario

1. Introducción
  2. Protección medioambiental y trabajo decente como objetivos de desarrollo sostenible de dimensión transnacional: especial referencia a la diligencia debida
  3. El papel del diálogo social en la gobernanza de una transición ecológica justa
  4. Protección del medioambiente y responsabilidad social empresarial: de los códigos de conducta a los AMI
    - 4.1. La protección del medioambiente y su vinculación a la salud laboral en los códigos de conducta de las EMN
    - 4.2. El progresivo desarrollo del contenido de los AMI en materia de protección medioambiental
    - 4.3. La protección medioambiental en los AMI más recientes: su vinculación con el desarrollo sostenible, la transición justa y la diligencia debida
  5. Los AMI como instrumentos para la implementación de las obligaciones de diligencia debida: perspectivas de futuro
  6. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

## 1. Introducción

Aunque no son infrecuentes las épocas que, de un modo u otro, han marcado el devenir histórico de la humanidad, pocas como la actual se han percibido tan determinantes. Puede afirmarse que, sean cuales sean los derroteros que marquen la evolución futura del conflicto bélico que asola Ucrania, y al margen de que no llegue a alcanzar dimensiones tan letales para el conjunto de la humanidad como las que, sin un ápice de catastrofismo, se auguran, lo cierto es que nos hallamos inmersos en una trascendente encrucijada, habida cuenta de los importantes retos que debemos afrontar con urgencia. Desde diferentes perspectivas, y a pesar de las inevitables resistencias al cambio, estamos abocados a transitar hacia escenarios económicos y sociales que van a definir un nuevo modelo de convivencia que, desde luego, no podrá prescindir de nuestras relaciones con el entorno natural.

En efecto, del conjunto de las «transiciones» que afrontamos actualmente, todas ellas cruciales (en especial, la tecnológica) para la redefinición de nuestro modelo socioeconómico, es la ecológica la que menos demora admite, al afectar a la propia viabilidad de la vida de nuestro planeta, siendo necesario frenar el deterioro infligido al medioambiente (señaladamente, el derivado de los daños vinculados al calentamiento global<sup>1</sup>) antes de que la situación devenga totalmente irreversible<sup>2</sup>. Las consecuencias que ello proyecta sobre la economía serán disruptivas y afectarán a todos los sectores de actividad, con independencia de que haya algunos, como la energía, la industria y el transporte, donde los efectos serán mayores, en justa correspondencia con el importante grado de implicación de los mismos en la degradación medioambiental. A ello puede contribuir la constatación de los costes derivados del cambio climático (cifrados en 270.000 millones de dólares en 2021<sup>3</sup>), así como la crisis energética provocada por el actual contexto bélico y sus relevantes derivadas geopolíticas, hechos que, sin duda, evidencian de forma irrefutable lo insostenible del modelo actual y, por tanto, la necesidad de tomar medidas efectivas para acelerar el

---

<sup>1</sup> Sobre el tema, *vid.* Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la situación de emergencia climática y medioambiental, Estrasburgo (2019/2930(RSP)) ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_ES.html)).

<sup>2</sup> *Vid.* último informe del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (<https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>). Una valoración de su contenido en <https://www.lavanguardia.com/natural/20220328/8157359/claves-proximo-informe-ipcc-sobre-mitigacion-cambio-climatico.html>

<sup>3</sup> Según indica el *Informe Sigma 2021*, elaborado por el Swiss Re Institute (<https://www.swissre.com/institute/research/sigma-research/sigma-2022-01.html>).



proceso de transición ecológica mediante el fomento de las energías renovables, la reducción de gases de efecto invernadero y el aumento de la eficiencia energética<sup>4</sup>.

El reto que supone la decidida apuesta por la protección del medioambiente impone grandes transformaciones económicas que afectan a los tradicionales modelos de producción y consumo, redefiniendo la propia idea de progreso<sup>5</sup>. Como no podría ser de otra manera, la trascendencia de tales cambios ha de repercutir necesariamente en el ámbito de las relaciones laborales, siendo diversas las perspectivas desde las que cabe analizar la interacción entre protección del medioambiente y derecho del trabajo.

En este sentido, se ha constatado cómo la confluencia entre prevención de riesgos laborales y protección del medioambiente ha constituido tradicionalmente un terreno fértil para el análisis iuslaboralista, en la medida en que dicha conexión se concibe como un hito destacado en la evolución hacia una concepción holística de las políticas preventivas en la empresa (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 1999), una vez subrayada la artificiosa separación entre riesgos internos y externos, así como la identidad de los principios de ordenación jurídica (causalidad, anticipación, responsabilidad). Desde otra óptica, más recientemente, la masiva creación de nuevos puestos de trabajo derivada del cambio de modelo productivo (especialmente acusado en determinados sectores productivos<sup>6</sup>) que implica la transición ecológica («empleos verdes»<sup>7</sup>) exigirá, igualmente, la adopción de políticas preventivas específicas (que, desde luego, deben tener el trabajo decente como parámetro inexcusable de referencia) para afrontar las exigencias planteadas por los riesgos emergentes asociados a estas nuevas actividades económicas<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Un análisis en torno al relanzamiento del proyecto europeo en un contexto marcado por la confluencia de factores tan determinantes como la respuesta dada a la pandemia, la transición ecológica y la crisis energética derivada de la guerra de Ucrania en el reciente trabajo de Sanahuja (2022).

<sup>5</sup> Que, en definitiva, supone la superación del llamado «progreso destructivo» (Monereo Pérez y Rivas Vallejo, 2010).

<sup>6</sup> Bien por su especial vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, bien por su potencial crecimiento en áreas vinculadas con la sostenibilidad ambiental (sobre el tema, *vid.* Informe de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018. Sostenibilidad medioambiental con empleo* ([https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/greening-with-jobs/WCMS\\_628710/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/greening-with-jobs/WCMS_628710/lang--es/index.htm)). Según estimaciones de la OIT, en el proceso de reconversión productiva vinculado a la transición hacia una economía verde se crearán en España unos 24 millones de puestos de trabajo (López, 2022).

<sup>7</sup> Conforme al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2008), se entiende por «empleo verde» todo aquel que «contribuye de forma *importante* a la conservación o restauración de la calidad ambiental», es decir, el que depende del medioambiente o que se crea en el proceso de transición ecológica, incluyendo no solo el directo o indirecto, sino todo el que se induce en la cadena de suministro (Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo –EU-OSHA–, 2013, p. 5). Sobre el tema, *vid.*, entre otros, el estudio de Álvarez Cuesta (2016).

<sup>8</sup> Desde esta perspectiva, *vid.* el informe de la OIT *Promover la seguridad y la salud en una economía verde* ([https://www.ilo.org/safework/info/WCMS\\_176314/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/safework/info/WCMS_176314/lang--es/index.htm)) y, en la misma línea, el estudio

En la actualidad, sin embargo, la mencionada interacción aparece contextualizada en un debate, más general, en torno al concepto de desarrollo sostenible que, básicamente, implica un reparto equilibrado de los costes y beneficios de las diferentes transiciones en las que estamos inmersos. Desde esta perspectiva, en aras de lograr una transición ecológica justa, la necesaria protección de los derechos laborales fundamentales y la preservación del medioambiente imponen la existencia de deberes empresariales (que se traducen, por lo general, en costes que deben integrarse en los procesos productivos) que, consecuentemente, proyectan importantes limitaciones a la libertad de empresa. La idea subyacente es que la competitividad empresarial no puede erigirse en el único parámetro para medir el progreso económico y social, pues ello supone hacer tabla rasa del respeto que merecen otros bienes jurídicos esenciales para la convivencia humana. Es necesario, por tanto, superar la artificiosa visión conflictiva entre empleo y medioambiente (Escribano Gutiérrez, 2015, p. 139), y buscar las vías para transitar hacia otro modelo económico que evite la degradación medioambiental y garantice condiciones de vida y de trabajo decentes.

En una economía globalizada, sin embargo, las empresas multinacionales (EMN) han sustentado su hegemonía en el diseño de estrategias organizativas y productivas cuyo principal objetivo ha sido el ahorro de costes, sean laborales o medioambientales, hasta el punto de que tales factores han constituido sus «vectores principales de *dumping*» (European Trade Union Confederation/Confédération européenne des syndicats –ETUC/CES–, 2012, p. 75). De ahí que, en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) enunciados por Naciones Unidas<sup>9</sup>, el trabajo decente y la protección del medioambiente ocupen una posición privilegiada, habiendo sido objeto de una variada gama de iniciativas dirigidas a lograr su efectividad.

Desde esta perspectiva, con independencia de que tales medidas puedan tener un carácter multinivel, parece inobjetable que la propia dimensión de los objetivos exija una gobernanza transnacional, habida cuenta del limitado papel que los Estados pueden desempeñar al respecto. En esta línea, no es desdeñable la labor llevada a cabo por instancias internacionales para lograr que la protección medioambiental y el respeto de los derechos fundamentales laborales constituyan contenidos transversales del conjunto de las políticas a desarrollar. Sin embargo, teniendo en cuenta que el principal foco de atención debe situarse en el ámbito de las cadenas de valor globales (verdadero «sistema

---

EU-OSHA (2013, pp. 13 y ss.). Para un análisis sectorial, *vid.* los trabajos contenidos en la obra colectiva dirigida por Agra Viforcós (2017).

<sup>9</sup> Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Asamblea General de Naciones Unidas, 25 de septiembre de 2015 ([https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S)), cuyo contenido fue asumido por la Unión Europea (UE) «de manera completa, coherente, global, integrada y eficaz, en estrecha cooperación con sus socios y otras partes interesadas» (Conclusiones del Consejo Europeo de 20 de junio de 2017).

nervioso central» de la economía mundial, como subraya Martínez Zarzoso, 2022), resultan especialmente interesantes las adoptadas en materia de diligencia debida, destacando, sobre todo, la decidida voluntad reguladora que se ha puesto de relieve a nivel estatal (en países como Francia, Alemania y Holanda, entre otros<sup>10</sup>), a remolque de las cuales se ha impulsado, en el ámbito europeo, la aprobación de la Resolución del Parlamento sobre diligencia debida de las empresas y responsabilidad corporativa (RPDD)<sup>11</sup> que, finalmente, se ha materializado en la propuesta de Directiva sobre diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial (PDDD)<sup>12</sup>.

En este contexto, sin embargo, no se han explorado suficientemente las potencialidades inherentes al diálogo social transnacional, cuyo papel ha sido algo marginal en el conjunto de las iniciativas esbozadas, a pesar de la progresiva consolidación de los acuerdos marco internacionales (AMI)<sup>13</sup>, instrumento convencional en auge, no solo por su acreditada funcionalidad práctica en el establecimiento de estándares universales para la protección transnacional de los derechos sociales fundamentales, sino por su potencialidad ordenadora de las distintas esferas de las relaciones laborales a escala global. Resulta conveniente, por tanto, analizar la eventual contribución de tales instrumentos en el logro de los objetivos descritos, especialmente, mediante la adopción de compromisos que, sobre la base de la interacción entre mecanismos de naturaleza autónoma y heterónoma, tengan la virtualidad de propiciar una adecuada implantación de políticas medioambientales y sociolaborales ajustadas a las especificidades sectoriales y geográficas existentes en cada caso.

<sup>10</sup> Destacan, especialmente, la Loi 2017-399 sur le devoirs de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (2017) en Francia, y la Ley sobre diligencia debida de las empresas respecto de las cadenas de suministro (2021) en Alemania; igualmente, en el ámbito extracomunitario, hay que consignar experiencias de interés como la Modern Slavery Act (2015) en Reino Unido y la Transparency in Supply Chains Act (2010) en California. En nuestro país, con el mismo objetivo, ya se han iniciado los trámites por parte del Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030 para la elaboración del correspondiente anteproyecto de ley sobre diligencia debida en las actividades empresariales transnacionales (*vid.* «consulta pública previa» en <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/220208-consulta-publica-definitiva.pdf>).

<sup>11</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre diligencia debida de las empresas y responsabilidad corporativa, Bruselas (2020/2019(INL)) ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_ES.html)).

<sup>12</sup> Propuesta para una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial y modificación de la Directiva (EU) 2019/1937 (2022/0051 COD), Bruselas, 23 de febrero de 2022 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0071>).

<sup>13</sup> También denominados «acuerdos marco globales», terminología que parece que se está imponiendo últimamente en la praxis negociadora y también en la doctrina (Fernández Domínguez y Gómez García, 2021).

## 2. Protección medioambiental y trabajo decente como objetivos de desarrollo sostenible de dimensión transnacional: especial referencia a la diligencia debida

En tanto que objetivos vinculados al desarrollo sostenible, la protección medioambiental y el trabajo decente constituyen dos de los principales ejes sobre los que deben bascular las transformaciones socioeconómicas que es preciso acometer con urgencia para garantizar no solo nuestro actual modelo de convivencia, sino, incluso, nuestra propia supervivencia como especie (García-Muñoz Alhambra, 2015, p. 51). En este sentido, son diversos los documentos elaborados a nivel internacional que vinculan la protección del medioambiente con el trabajo decente en el contexto de la llamada «transición justa», cuyo objetivo es evitar el impacto negativo de la transición ecológica sobre el empleo<sup>14</sup>.

Más concretamente, en el ámbito de la UE, las exigencias en materia de protección medioambiental se conciben como contenidos transversales del conjunto de las políticas y acciones a desarrollar (arts. 11 y 191 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), donde el llamado «crecimiento sostenible» se erige en uno de sus principales ejes estratégicos<sup>15</sup>. En esta línea, el llamado «Pacto Verde Europeo»<sup>16</sup> tiene como objetivo propiciar una transición justa e integradora, dando «prioridad a la dimensión humana y prestar atención a las regiones, los sectores y los trabajadores expuestos a los mayores desafíos», teniendo la virtualidad de integrar el crecimiento económico con el trabajo decente y la justicia social.

En la medida en que la consecución de estos objetivos está vinculada a la necesidad de superar los efectos perniciosos que, sobre una y otra esfera, proyecta un sistema económico globalizado cuyo principio medular viene constituido por la competitividad empresarial y

<sup>14</sup> Destacan al respecto, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a cuyo amparo se adoptó el «Acuerdo de París» (París, 5 de octubre de 2016) ([https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)), tratado internacional de carácter referencial, con contenidos y objetivos vinculantes en materia medioambiental. Entre las iniciativas adoptadas en el marco de la OIT, es preciso aludir a iniciativas como *Hacia el desarrollo sostenible. Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde* (Ginebra, 2012) ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_181793.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_181793.pdf)); *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (Ginebra, 2015) ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_432865.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf)); y *Trabajar para un futuro más prometedor* (Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, Ginebra, 2019) ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_662442.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf)).

<sup>15</sup> Vid. Comunicación de la Comisión Europa 2020, «Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador» (COM(2010) 2020 final, Bruselas 3 de marzo de 2010) (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>).

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «El Pacto Verde Europeo» (COM/2019/640 final, Bruselas, 11 de diciembre de 2019) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52019DC0640>).

la maximización de beneficios, parece obvio que uno de los principales ámbitos de incidencia sean las cadenas de valor globales, ya que, teniendo como objetivo el aprovechamiento de las ventajas asociadas a la desintegración vertical de los procesos productivos (entre ellas, señaladamente, la reducción de riesgos y responsabilidades vinculada a la falta de un marco normativo de protección social y medioambiental en los países donde se ubican aquellas<sup>17</sup>), constituyen una de las principales fórmulas organizativas ideadas a tales efectos por las EMN. Lógicamente, ello no significa que toda la problemática apuntada radique en este ámbito específico, pero, siendo evidente su incidencia decisiva a nivel global en el contexto de una economía marcadamente interdependiente, gran parte de las soluciones que se arbitren deberán tener como referencia este modelo organizativo<sup>18</sup>.

Dada la dimensión transnacional de los objetivos señalados, debe apostarse claramente por una estrategia global de gobernanza, lo que implica que las soluciones que se proyecten al respecto no pueden circunscribirse a los límites del Estado-nación que, desde luego, quedan desbordados ante el papel hegemónico que desempeñan las EMN como principales actores de la globalización. Ello no obstante, a pesar de que las principales líneas programáticas se han definido desde instancias internacionales<sup>19</sup>, han sido los Estados los que,

<sup>17</sup> De manera que «las víctimas de los efectos adversos relacionados con la actividad empresarial no se encuentran suficientemente protegidas por la ley del país en el que se ha causado el daño» (considerando 29 RPDD).

<sup>18</sup> En general, sobre las transformaciones que de ello se derivan para la ordenación de las relaciones laborales, *vid.* Sanguinetti Raymond (2019).

<sup>19</sup> De este modo, tomando como referencia iniciativas internacionales tan emblemáticas como el Pacto Mundial de Naciones Unidas (UN Global Compact, 1999), los *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos* enunciados por Naciones Unidas (2011) ([https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf)), la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (1998) (<https://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm>), la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* de la OIT (2017) ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_124924.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf)), los *Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030* (2015) (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>), así como la *Guía de la OCDE sobre diligencia debida para una conducta empresarial responsable* (2018) (<https://mneguidelines.oecd.org/Guia-de-la-OCDE-de-debida-diligencia-para-una-conducta-empresarial-responsable.pdf>) (además de las sectoriales publicadas por el mencionado organismo), en el ámbito europeo recientemente destacan, entre otras, las consideraciones incluidas en el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles («Reglamento de taxonomía», <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32020R0852>), donde de forma expresa se recuerda:

[...] el compromiso asumido conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de observar los principios consagrados en el pilar europeo de derechos sociales en apoyo de un crecimiento sostenible e integrador, y [...] la importancia de unos derechos y normas mínimos a escala internacional en materia de derechos humanos y laborales, una de las condiciones para que las actividades económicas se consideren medioambientalmente sostenibles ha de ser el cumplimiento de unas garantías mínimas (considerando 35).

en última instancia, han tenido que idear fórmulas que garanticen su efectividad práctica<sup>20</sup>. Entre ellas, destaca, sin duda, el establecimiento de obligaciones de diligencia debida en las cadenas de valor de las EMN<sup>21</sup> con el objetivo de garantizar, en el ámbito transnacional, el desarrollo de una actividad empresarial responsable, sostenible y respetuosa con los derechos sociales fundamentales y el medioambiente.

Como colofón a este conjunto de iniciativas normativas adoptadas a nivel estatal<sup>22</sup> (además de otras de alcance europeo de carácter sectorial, como los conocidos «Reglamento sobre la madera»<sup>23</sup> y «Reglamento sobre minerales de zonas de conflicto»<sup>24</sup>), y con el objetivo de conferir una cierta uniformidad a escala europea en la ordenación intersectorial de esta materia que evitase distorsiones en el funcionamiento del mercado único, el Parlamento Europeo aprobó la RPDD, incluyendo un texto articulado que pretendía ser la base de una futura regulación europea sobre la materia, partiendo de la premisa (enunciada en términos omnicomprensivos) de que:

El ejercicio de la diligencia debida requiere que las empresas identifiquen, evalúen, prevengan, interrumpan, mitiguen, supervisen, comuniquen, contabilicen, aborden y corrijan los efectos adversos posibles o efectivos para los derechos humanos, el medioambiente y la buena gobernanza que sus propias actividades, las de sus cadenas de valor y las relaciones comerciales pueden plantear (art. 2.1).

En respuesta a dicha iniciativa, la PDDD recientemente adoptada por la Comisión Europea<sup>25</sup> supone un paso importante al respecto, si bien su contenido limita sensiblemente el

<sup>20</sup> Resultan relevantes a tales efectos los intentos frustrados de adoptar un «instrumento jurídicamente vinculante para las empresas transnacionales y otras empresas en materia de derechos humanos» en el seno del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, una vez celebradas seis sesiones del grupo de trabajo (la sexta, del 26 al 30 de octubre de 2020) creado con dicha finalidad.

<sup>21</sup> Para un completo análisis al respecto, *vid.* los trabajos contenidos en el número monográfico de la revista *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, 14, del año 2021, titulado: *La diligencia debida en materia de derechos humanos laborales*.

<sup>22</sup> Para un análisis comparado al respecto, *vid.* Lantarón Barquín (2021).

<sup>23</sup> Reglamento (UE) 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan maderas y productos de la madera (DOUE de 12 de noviembre de 2010).

<sup>24</sup> Reglamento (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por el que se establecen obligaciones en materia de diligencia debida en la cadena de suministro por lo que respecta a los importadores de la Unión de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales, y oro, originarios de zonas de conflicto de alto riesgo (DOUE de 19 de mayo de 2017), complementado por el Reglamento delegado (UE) 2019/429 de la Comisión, de 11 de enero de 2019, en lo que respecta a la metodología y criterios de evaluación de los programas de diligencia debida (DOUE de 19 de marzo de 2019).

<sup>25</sup> Presentada por los comisarios de Justicia y de Mercado Interior el pasado día 23 de febrero de 2022 (<https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex>).

alcance del documento elaborado por el Parlamento y de las propias normas estatales, debido, quizá, a una cierta diferencia de matiz en los principios informadores prevalentes en uno y otro caso. En este sentido, Guamán Hernández (2022, p. 16), haciendo un balance de la propuesta de directiva, pone de relieve cómo:

[...] el enfoque se invierte respecto de lo esperado y pasa de la protección de los derechos humanos a la defensa de las libertades de circulación y de la competencia del mercado interior. La protección de estos objetivos dirige el texto hacia la limitación del alcance de posibles normativas estatales que pretendan ampliar la responsabilidad de las empresas en el ámbito del necesario respeto a los derechos humanos y el ambiente.

En cualquier caso, lo importante a destacar de esta propuesta es que viene a corroborar una línea de acción normativa donde la protección del medioambiente y el respeto a los derechos sociales fundamentales se erigen en los dos ejes sobre los que, de forma integrada, se articula la transición hacia una economía justa y sostenible, exigiendo a las empresas que «determinen y, en caso necesario, prevengan, atajen o mitiguen los efectos adversos de sus actividades en los derechos humanos [por ejemplo, trabajo infantil y explotación de los trabajadores] y en el medioambiente [por ejemplo, contaminación y pérdida de biodiversidad]»<sup>26</sup>. De este modo, se establece, entre otras, la obligación de incorporar la diligencia debida en todas las políticas corporativas de buen gobierno, con actualizaciones anuales; se deberán identificar los impactos adversos, para el medioambiente y los derechos humanos, sean reales o eventuales, que se deriven del conjunto de la actividad productiva desarrollada en la cadena de valor de la EMN; se deberán establecer planes de acciones para prevenir y mitigar los posibles impactos adversos, incluyendo la exigencia de garantías contractuales a quienes integran la cadena de valor y las consecuencias anudadas a los daños generados por estos debido al incumplimiento de las medidas previstas; finalmente, se establecen provisiones sobre reparación de daños, procedimientos de reclamación e instrumentos de monitorización periódica para evaluar la eficacia de las políticas implantadas.

El hecho de que, siendo las EMN sus principales destinatarias, tales obligaciones de diligencia debida se proyecten sobre las cadenas de valor mundiales (apostando por una definición amplia al respecto<sup>27</sup>) pone de manifiesto la centralidad de estas estructuras organizativas en el actual modelo de producción y, al mismo tiempo, la necesidad de atajar los efectos adversos que, en ambas esferas, se vinculan a la actividad económica desarrollada en aquellas. Consecuentemente, se trata de una iniciativa cuya relevancia trasciende su propio objeto y ámbito específico de actuación, habida cuenta de que la efectividad práctica en el cumplimiento de sus objetivos (señaladamente, evitar el *dumping* social y ecológico) puede llegar a provocar una profunda redefinición del actual modelo económico.

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_1145](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_1145)

<sup>27</sup> *Vid.* considerando 18 de la PDDD.

### 3. El papel del diálogo social en la gobernanza de una transición ecológica justa

Constituye un lugar común destacar las virtudes del diálogo social en el desarrollo de las diversas «transiciones» que es preciso acometer actualmente para ajustar nuestro modelo socioeconómico a los nuevos paradigmas productivos impuestos, tanto por las transformaciones tecnológicas como por imperativos vinculados a la preservación medioambiental (Sastre Ibarreche, 2009). Aunque son múltiples los ámbitos en los que se perciben nexos de unión entre diálogo social y desarrollo sostenible, siendo relevante el papel encomendado a aquel en el Programa de Trabajo Decente (OIT/CSI –Confederación Sindical Internacional–, 2017), el despliegue de tales potencialidades requiere, sin duda, un cambio de perspectiva por parte de los interlocutores sociales (Górriz, 2010, pp. 76-77) que, necesariamente, pasaría por afrontar tales retos en su justa dimensión, adaptándose de forma flexible a unas circunstancias volubles, en continuo movimiento, y manteniendo cauces abiertos de colaboración con otros grupos sociales y colectividades (Álvarez Cuesta, 2019) entre los que exista una confluencia de intereses y objetivos, como pueden ser organizaciones no gubernamentales o movimientos ecologistas. En suma, se trata de un método de gobernanza incluyente cuyo fin último es lograr, con el apoyo de instancias heterónomas, soluciones equilibradas y consensuadas que tengan la virtualidad de responder satisfactoriamente a los problemas que se planteen en cada caso, sean actuales o futuros.

En el caso de la transición ecológica, las ventajas asociadas al diálogo social parecen indiscutibles, siendo relevante el papel que puede desempeñar, bien como instrumento alternativo de gobernanza para suplir la inoperancia o las carencias de las soluciones adoptadas en las instancias heterónomas, bien para complementar e implementar a las mismas una vez que acaben formalizándose<sup>28</sup>. En este sentido, concebido como espacio propio de la acción sindical (Martín Hernández y Sastre Ibarreche, 2000), se ha destacado que el diálogo social favorece la transmisión de la información y la transparencia, lo que permite una mejor asunción de los compromisos adquiridos en materia medioambiental y, por tanto, una eficaz aplicación de las medidas adoptadas<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Un análisis al respecto en UGT (2020).

<sup>29</sup> Como es el caso de la gestión medioambiental, ámbito en el cual:

[...] la participación activa de los trabajadores es una fuerza impulsora y una condición previa para las mejoras medioambientales permanentes y con éxito, y un recurso clave en la mejora del comportamiento medioambiental, así como el método correcto para asentar con éxito en la organización el sistema de gestión y auditoría medioambientales –Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión; apdo. B.4.1–.



En suma, la participación de los interlocutores sociales en los diferentes niveles de decisión confiere un plus de legitimidad a dicho proceso al garantizar que la transición sea realmente justa (Sanz, 2019), evitando que vaya en detrimento de los derechos de las personas trabajadoras y propiciando una integración ponderada entre ambas esferas de protección (social y medioambiental). Desde esta perspectiva, como se ha señalado con acierto, el diálogo social confiere «las capacidades institucionales necesarias para navegar el futuro de las transiciones del trabajo»<sup>30</sup>, con el propósito decidido de encauzarlas a fin de lograr un reparto equilibrado de costes y beneficios, promoviendo la adquisición de competencias, garantizando empleos de calidad y un adecuado nivel de protección social (Comité Económico y Social Europeo, 2017).

Ello explica que, en el plano interno, los agentes sociales hayan apostado claramente por situar en el ámbito material de la negociación colectiva la regulación de aspectos claves de la transición ecológica, como la formación o cualificación profesional orientada a adquirir las habilidades necesarias para desempeñar estos nuevos empleos o el uso de las nuevas tecnologías vinculadas a la protección medioambiental. En la misma línea, siendo cada vez más frecuente la presencia de los compromisos medioambientales como contenido propio de la negociación colectiva (Chacartegui Jávega, 2018), se ha destacado la especial idoneidad de los diferentes instrumentos negociales para integrar en la prevención en la empresa los principios e instrumentos propios de la protección medioambiental (Muñoz Ruiz, 2014), con el objetivo no solo de propiciar el incremento de los niveles de sensibilidad o cultura preventiva en este ámbito, lo que se ha demostrado más eficaz que el clásico modelo represivo (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 1999), sino de abrir cauces para la participación en la elaboración de políticas de actuación y seguimiento, permitiendo una gestión conjunta y anticipatoria de los eventuales impactos de la transición ecológica y, en definitiva, garantizando la intervención de los sindicatos en «el diseño del nuevo sistema productivo» (UGT, 2020).

Constatada la virtualidad del diálogo social, a diferentes niveles, para servir de cauce privilegiado para la ordenación y gestión de las diferentes esferas que integran la transición ecológica, resulta especialmente llamativo el escaso papel atribuido a la participación de los agentes sociales en la, anteriormente comentada, PDDD, siendo este uno de sus principales contrastes con la RPDD de la que trae causa. Una ilustrativa muestra al respecto viene dada por el hecho de que, en aspectos tan relevantes como la elaboración y establecimiento de un plan de prevención (art. 7), se haya previsto el desarrollo de un proceso de consultas con las partes interesadas afectadas omitiendo una mención específica a los sindicatos (críticamente al respecto, Guamán Hernández, 2022, p. 23).

Esta especie de menosprecio del papel a desempeñar por el diálogo social en una materia tan relevante, acentuada por el recurso a figuras cuestionadas (y tendencialmente

<sup>30</sup> Vid. *Trabajar para un futuro más prometedor* ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--cabinet/documents/publication/wcms\\_662442.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf)).

superadas) como los códigos de conducta, resulta especialmente injustificada si tenemos en cuenta que, en el plano transnacional, instrumentos tan consolidados en la práctica como los AMI, negociados principalmente por EMN europeas (lo que, en gran medida, está vinculado en su génesis con las políticas de la UE dirigidas al fomento de la participación y el diálogo social, ya que trae causa de la progresiva implantación y proyección transnacional de los Comités de Empresa Europeos previstos en la Directiva 94/45/CE)<sup>31</sup>, han suplido con contrastada eficacia las insuficiencias estructurales inherentes a los propósitos de gobernanza heterónoma.

#### 4. Protección del medioambiente y responsabilidad social empresarial: de los códigos de conducta a los AMI

La protección del medioambiente en el contexto de la actividad productiva transnacional desarrollada por las EMN ha estado tradicionalmente vinculada a los compromisos éticos asumidos en sus políticas de responsabilidad social empresarial (RSE), de ahí que, en mayor o menor medida, haya formado parte de los contenidos habituales de sus respectivos códigos de conducta<sup>32</sup>, donde aparecen tratados normalmente junto a las previsiones en materia de seguridad y salud laboral.

Su posterior regulación como parte de las materias contempladas en los AMI, al margen de que ello conllevara o no la incorporación de mejoras cuantitativas o cualitativas en su contenido (en la mayoría de los casos solo llega a representar una mera traslación de lo previsto en el código de conducta), supone, no obstante, un importante avance en el modo de enfocar el tratamiento de los aspectos vinculados a la protección medioambiental, ya que los compromisos adquiridos son ahora fruto del diálogo social transnacional. En efecto, la eventual participación de las personas trabajadoras en los procesos de elaboración,

<sup>31</sup> En este sentido:

[...] resulta innegable el papel desempeñado por los CEE en la progresiva consolidación institucional de una interlocución sindical de dimensión transnacional y, en suma, su decisiva contribución a la profunda renovación que ha debido experimentar, a tales efectos, un sindicalismo tradicional que adolecía de un apego excesivo a los moldes de las respectivas estructuras estatales (Correa Carrasco, 2016, p. 50).

<sup>32</sup> Compromisos que, como de punto de partida, tomaron de referencia las directrices contenidas en las primeras iniciativas internacionales adoptadas al respecto, como las *Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales* de 1976 (sobre el tema, Sánchez-Urán Azaña, 2010, pp. 819 y ss.), siendo posteriormente objeto de desarrollo a nivel europeo en diversos instrumentos, entre otros, el *Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, presentado por la Comisión Europea (COM(2001) 366 final, Bruselas, 18 de julio de 2001); o la llamada *Estrategia renovada de la UE 2011-2014 sobre responsabilidad social de las empresas* (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de la Regiones, COM(2011) 681 final, Bruselas, 25 de octubre de 2011).

diseño, implementación y control de las medidas de protección propicia que la ordenación de esta materia goce de las ventajas asociadas a la naturaleza de este instrumento como producto negocial (bilateral), lo que supone un salto cualitativo de indudable trascendencia respecto al carácter unilateral de los códigos de conducta.

En el análisis evolutivo del contenido de los AMI en esta materia se observa, además, un paulatino enriquecimiento de contenidos (Soler Arrebola, 2010), que suele ir parejo a la progresiva desvinculación de los aspectos relativos a la salud y seguridad, adquiriendo, por tanto, una cierta autonomía al respecto. Cabe esperar que la línea evolutiva descrita se afiance en la medida en que el creciente protagonismo de esta materia se vaya incrementando, máxime si los AMI acaban asumiendo los contenidos contemplados en la regulación (estatal o supraestatal) de la diligencia debida.

#### 4.1. La protección del medioambiente y su vinculación a la salud laboral en los códigos de conducta de las EMN

La protección del medioambiente ha sido una materia que ha tenido un importante peso relativo en las políticas de RSE desarrolladas por las EMN (Schömann *et al.*, 2008, p. 35). De este modo, con independencia del carácter más o menos incisivo de las medidas contempladas en cada caso, las referencias al respecto han sido habituales en el contenido de los códigos de conducta elaborados por aquellas (Álvarez Cuesta, 2016, pp. 137 y ss.). El carácter unilateral de estos instrumentos y las dudas suscitadas en torno a la credibilidad de los compromisos asumidos en la materia (Escribano Gutiérrez, 2015, p. 153) han puesto de manifiesto la necesidad de evitar que constituyan un simple «lavado de cara verde» (*greenwashing*) para las empresas, siendo preciso establecer mecanismos eficaces de verificación de su cumplimiento y transparencia en la aplicación de los planes de acción diseñados en su proceso de implementación<sup>33</sup>.

En tanto que se trata de áreas temáticas propias de la RSE que habitualmente se han venido configurando conexas, tanto en los códigos de conducta como en la posterior traslación de estos al contenido de los AMI (por razones vinculadas a la reputación empresarial), la protección del medioambiente ha estado ligada a la salud y seguridad laboral, integrándose ambas, en ocasiones (señaladamente, en sectores especialmente contaminantes), en el marco del «desarrollo sostenible»<sup>34</sup>, lo que se canalizaba a través de los comités de seguridad y salud en tanto que espacios adecuados para llevar a cabo acciones innovadoras<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> De ahí que, tras la reciente cumbre del clima de Glasgow, se haya constituido un grupo de trabajo en el seno de la ONU al respecto (Planelles, 2022).

<sup>34</sup> Es el caso, por ejemplo, de los AMI de Arcelor (2005), EDF (2009), Umicore (2010) y Lafarge (2013).

<sup>35</sup> Ello no obstante, y sin perjuicio de la virtualidad explicativa del mismo, se aprecia un uso abusivo de este término por parte de la EMN, hasta el punto de «vaciar» su contenido, *vid.* ETUC/CES (2012, pp. 39-40).

En principio, este tratamiento conjunto debe ser merecedor de una valoración positiva, ya que supone la superación de la artificial línea divisoria entre medioambiente externo e interno a la empresa<sup>36</sup>, propiciando la integración de los principios preventivos medioambientales en la empresa, lo que permite tener una visión más amplia (inclusiva de todos los riesgos), integrada (planes de prevención conjuntos) y abierta (con participación de las personas trabajadoras en la determinación de las medidas a adoptar) de las políticas preventivas (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 1999).

Desde esta perspectiva, por tanto, la conexión entre salud y seguridad en el trabajo y el medioambiente supone un cambio cualitativo en la concepción de la prevención de riesgos laborales en la empresa, imponiendo una nueva orientación, menos reglamentista y más participativa, que ha encontrado plasmación normativa, tanto en el Convenio OIT 155/1981 (cuyo título es especialmente ilustrativo al respecto: Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores y medioambiente de trabajo) como en la Directiva Marco 89/391<sup>37</sup>. Esta nueva «orientación medioambientalista» (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 1999, p. 10), caracterizada por su transversalidad, supone, sin duda, una ampliación del ámbito material de la prevención de riesgos laborales, que adopta una visión integral e implica la introducción de innovaciones en los objetivos y en los métodos. En definitiva, habría que apostar por un enfoque conjunto en la prevención medioambiental y laboral, utilizando recursos técnicos y metodologías compartidas (Monereo Pérez, 2009).

No puede decirse, sin embargo, que la plasmación de ambas materias en los AMI, al menos en una fase inicial, respondiera a la orientación apuntada, ya que, como hemos señalado, aquella trae causa de la perspectiva con la que se aborda la cuestión en los códigos de conducta, siendo, en la mayoría de los casos, fruto de una mera trasposición del contenido de los mismos. A ello hay que añadir que el propio carácter esquemático de los primeros AMI, donde eran habituales las declaraciones de principio y los contenidos genéricos y ambiguos (Correa Carrasco, 2016, p. 51), no era propicio para contemplar materias que requieran un determinado grado de desarrollo. Consecuentemente, el tratamiento de la protección del medioambiente y de la salud y seguridad laboral habría que calificarlo, por lo general, de meramente testimonial<sup>38</sup>, quedando limitado a la incorporación de los estándares universales en la materia (Fernández Domínguez y Gómez García, 2021, pp. 122 y ss.)<sup>39</sup>, incluso en los casos donde ambas áreas temáticas aparecen

<sup>36</sup> Vid. *Promover la seguridad y la salud en una economía verde*. [https://www.ilo.org/safework/info/WCMS\\_176314/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/safework/info/WCMS_176314/lang--es/index.htm)

<sup>37</sup> Criticando, sin embargo, el escaso eco que esta orientación ha tenido en nuestra normativa interna, Rodríguez Ramos (2002, p. 1.198).

<sup>38</sup> Concretándose, generalmente, en declaraciones de principios, como es el caso, entre otros, de los AMI de Ikea (2001), Freudenberg (2002), Allianz (2006), Rhodia (2008) o PSA (2010).

<sup>39</sup> Entre ellos, principalmente, las declaraciones de Estocolmo (1972), de Río (1992) y, más recientemente, de París (2015), además de referencias al Pacto Mundial, destacando el papel de las innovaciones tecnológicas en la protección medioambiental (desde esta perspectiva, Fernández Domínguez y Gómez García, 2021, pp. 122 y ss.).

desvinculadas<sup>40</sup>, lo que no se debía necesariamente a que se considerasen contenidos irrelevantes, sino, más bien, al hecho de que no eran concebidas como materias susceptibles de constituir objeto propio del diálogo social, habida cuenta de la falta de percepción sobre el modo en que podría articularse una eventual participación de las personas trabajadoras al respecto. Señaladamente, en el caso de los aspectos medioambientales, las empresas asignaban su gestión a departamentos especializados, absolutamente ajenos a la esfera de los recursos humanos. Por otra parte, además, la naturaleza (técnica) de gran parte de los aspectos a desarrollar en uno y otro caso contrastaba con la parquedad que, por lo general (salvo en el caso de los acuerdos monográficos<sup>41</sup>), caracterizaba a los contenidos plasmados en el texto de los AMI, de ahí que, además de referencias genéricas a instrumentos internacionales (como el Pacto Mundial de Naciones Unidas o las Directrices OCDE para empresas multinacionales<sup>42</sup>), en ocasiones, estos solo incluyeran menciones a los documentos externos en los que se plasmaban con mayor grado de detalle los compromisos medioambientales asumidos por las empresas<sup>43</sup>.

## 4.2. El progresivo desarrollo del contenido de los AMI en materia de protección medioambiental

La constatación de un cambio de tendencia al respecto, verificada en una progresiva relevancia en el tratamiento de estas materias como objeto del diálogo social, tuvo como premisa el abandono paulatino de las partes negociadoras de este modelo «clásico» y, en coherencia con la toma de consciencia sobre las potencialidades ordenadoras inherentes de los AMI como instrumento convencional, que apostaran definitivamente por incorporar en su seno contenidos más elaborados, procediendo a la separación de ambos bloques temáticos<sup>44</sup>.

Entre los motivos que explican este cambio, además del creciente interés que suscitaba entre las personas trabajadoras (al ser las principales afectadas por la ausencia de regulación al respecto), hay que destacar, como elemento decisivo, la toma de consciencia

---

<sup>40</sup> A modo de ejemplo, así se contempla en el AMI de Telefónica (2001), incluyendo una cláusula del siguiente tenor:

Respeto por el medioambiente: UNI y Telefónica comparten inquietudes sobre el impacto que la operación de los negocios de Telefónica pueda tener sobre el medioambiente y se comprometen a realizar todos los esfuerzos para garantizar el cumplimiento de todos los temas ambientales.

<sup>41</sup> Como es el caso de los AMI de ArcelorMittal sobre los requisitos mínimos para los Comités Conjuntos de Salud y Seguridad a nivel de planta (3 de junio de 2008); y de Danone sobre salud, seguridad, condiciones de trabajo y estrés (29 de septiembre de 2011).

<sup>42</sup> Así, entre otros, los AMI de DaimlerChrysler (2002), Total (2004) e Italcementi (2008).

<sup>43</sup> Es lo que ocurre, entre otros, en los AMI de Lafarge (con referencias a la llamada *Sustainability ambitions 2012*), Royal BAM Group (código de conducta *Business principles in 2007*) (citado en ETUC/CES, 2012, p. 31). Igualmente, es el caso del AMI de Ikea (estrategia *Personas y planeta 2012*).

<sup>44</sup> Es el caso, por ejemplo, del AMI de Gamesa (2015).

acerca de la dimensión transnacional de las implicaciones anudadas al establecimiento de compromisos vinculantes en ambas esferas. De este modo, la progresiva integración de la protección de medioambiente como contenido propio del diálogo social se debe, entre otras razones (como la proliferación de los «empleos verdes» y las exigencias formativas y preventivas vinculadas a los mismos), a la constatación de que se trata de una materia que condiciona de manera relevante las decisiones estratégicas de las empresas a la hora de organizar la actividad productiva. No en vano, muchos de los procesos de reestructuración empresarial vienen determinados por el creciente rigor de las legislaciones medioambientales y las exigencias que ello proyecta sobre aspectos clave de las decisiones económicas adoptadas por las empresas que, indudablemente, tienen efectos sobre los intereses de las personas trabajadoras en el plano transnacional, siendo el AMI un instrumento especialmente idóneo para propiciar la participación de estas, canalizando la interacción de los diferentes niveles en los que se articula la representación de las mismas.

En esta línea, aunque han venido siendo escasos los AMI que, más allá de establecer compromisos simbólicos, han abordado esta materia, se aprecia una tendencia favorable (especialmente, en EMN vinculadas a sectores propensos a un mayor impacto sobre el entorno natural<sup>45</sup>) a mejorar y ampliar sus contenidos en materia medioambiental. De este modo, tomando como referencia en ocasiones los principios de precaución<sup>46</sup> o minimización del impacto adverso<sup>47</sup>, existen acuerdos que incluyen un desarrollo específico sobre aspectos vinculados a la protección medioambiental (consumo de recursos, contaminación, producción de desechos y reciclaje) susceptibles de ejecución<sup>48</sup>, llegando, en algunos casos, a identificar los órganos encargados de la misma y los sistemas preventivos que deben instaurarse<sup>49</sup>.

En un primer momento, sin embargo, no eran muy frecuentes los AMI que introducían previsiones dirigidas a extender de manera efectiva (es decir, más allá de un mero deber de influencia) la aplicación de los compromisos asumidos a las empresas que conforman las respectivas cadenas de valor (más allá de una mera recomendación a tales efectos<sup>50</sup>), lo que

<sup>45</sup> Destacando esta variable sectorial, López Rodríguez (2018, pp. 360-361).

<sup>46</sup> Enunciado, por ejemplo, en los AMI de Statoil (2008) y Rhodia (2008) (ETUC/CES, 2012, p. 49).

<sup>47</sup> Mencionado de forma explícita en los AMI de ArcelorMittal (2008), Ikea (2001), EDF (2004) y Umicore (2011) (ETUC/CES, 2012, p. 49).

<sup>48</sup> Cabe mencionar al respecto los AMI de EDF (2004), Rhodia (2008), Statoil (2008) y Umicore (2011) (*vid.* ETUC/CES, 2012, pp. 33-35).

<sup>49</sup> En este sentido, resulta ilustrativa la cláusula prevista en el AMI de ArcelorMittal (2008):

Un comité en el lugar de trabajo investigará la situación exacta y analizará las posibilidades de minimizar su impacto negativo en el medioambiente circundante. El comité sugerirá políticas y prácticas relacionadas con la eliminación de desechos sólidos, las aguas residuales o las emisiones de contaminantes a la atmósfera. Al comité se le anima a crear sistemas para atender cualquier emisión incontrolada que ocurra (es decir, procedimientos de emergencia, sistemas de alerta rápida, información a la comunidad, planes de evacuación, etc.).

<sup>50</sup> Es el caso, por ejemplo, del AMI de GeoPost (2005).

constituía, sin duda, una de las carencias más relevantes (López Rodríguez, 2018, p. 363), habida cuenta de que los mayores problemas medioambientales se localizan, precisamente, en los países donde aquellas se ubican, que, por lo general, carecen de un marco mínimo de protección jurídica.

De ahí que sea preciso poner de relieve los supuestos, aún escasos, que han ido marcando un cambio de tendencia al respecto, incluyendo medidas más incisivas. Entre ellas, destaca la incorporación de mecanismos de control aplicativos de las previsiones establecidas en el contenido del AMI que se extienden a toda la cadena de valor (haciendo referencia explícita a las relativas a la protección medioambiental), así como el establecimiento de las consecuencias anudadas a los eventuales incumplimientos que no sean corregidos, entre las que se contempla la ruptura de las relaciones comerciales con la empresa de que se trate<sup>51</sup>.

En cualquier caso, a pesar de los avances apuntados en el contenido medioambiental de los AMI analizados, en la mayoría de las ocasiones se ha venido apreciando que las preocupaciones medioambientales no llegan a constituir una temática prioritaria para las partes negociadoras (críticamente al respecto, López Rodríguez, 2018, p. 363), limitándose a incorporar compromisos de futuro genéricos sin especificar objetivos concretos, ni establecer mecanismos de supervisión y control aplicativo realmente eficaces<sup>52</sup>. Ello se debe al hecho de que, para las empresas, se trata de una materia que ha continuado vinculada a las políticas de RSE de carácter eminentemente reputacional, sin que, además, hayan superado totalmente el prejuicio sobre el escaso papel que atribuyen a la participación de los sindicatos en el desarrollo e implementación de las políticas medioambientales. Por su parte, el interés de estos está mediatizado, tanto por las carencias formativas en una materia que requiere cierta especialización técnica como por la persistencia de reivindicaciones tradicionales aún no satisfechas que, por tanto, absorben gran parte de su dedicación (ETUC/CES, 2012, pp. 47-48).

#### 4.3. La protección medioambiental en los AMI más recientes: su vinculación con el desarrollo sostenible, la transición justa y la diligencia debida

El impulso experimentado a nivel internacional por las iniciativas dirigidas a tratar de compatibilizar el desarrollo económico con la protección del medioambiente y del trabajo

<sup>51</sup> Así, la cláusula-tipo suele redactarse en los siguientes términos:

Cualquier incumplimiento grave, que no se remedie tras su notificación, de los requisitos legales o de cuestiones conexas relativas a la seguridad y salud en el trabajo, el comportamiento ético hacia los clientes y la protección del medioambiente se traducirá en la terminación de nuestras relaciones con empresa subcontratista [...] (AMI de EDF, 2009).

En parecidos términos, el AMI de Lafarge (2013).

<sup>52</sup> Solo aparecen algunas previsiones al respecto en los AMI de EDF (2009), Statoil (2008) y Rodhia (2008).

decente, como hemos señalado, no podría pasar desapercibido para los verdaderos protagonistas de la economía global, ni, por tanto, resultar ajeno al diálogo social transnacional. En este sentido, de forma paralela a la progresiva relevancia que, en términos cuantitativos y cualitativos, van adquiriendo los AMI como instrumento convencional (Correa Carrasco, 2019, pp. 88-89), constatable en el contenido de los AMI más recientes<sup>53</sup>, se aprecia un creciente interés en considerar los aspectos relativos al medioambiente como objeto de participación (información y consulta) de la representación de las personas trabajadoras, e, incluso, como materia propia de los procesos de negociación colectiva.

De este modo, a nivel de principio, tomando como referente tales iniciativas internacionales<sup>54</sup> y bajo el marco conceptual de la «transición justa»<sup>55</sup>, se va instaurando entre los mismos el compromiso de concebir el AMI no solo como un instrumento para la regulación de los derechos laborales fundamentales, sino como un marco adecuado para integrar las dos dimensiones (social y medioambiental) del desarrollo sostenible<sup>56</sup>. De este modo, los AMI se van erigiendo progresivamente en una plataforma privilegiada para la negociación global de los «impactos de la transición energética»<sup>57</sup>, haciendo menciones explícitas a las directrices marcadas por la transición justa, la descarbonización de la economía<sup>58</sup> y las obligaciones de diligencia debida con alusiones no solo a las establecidas a modo de recomendaciones en las iniciativas internacionales elaboradas al respecto<sup>59</sup>, sino a las previstas con carácter vinculante a nivel estatal<sup>60</sup>, lo que, sin duda, tiene un indudable valor a la hora de avanzar en la concreción de la definición de objetivos,

<sup>53</sup> Es significativo el caso del AMI de Engie (2022), cuya extensión (36 pp.) contrasta notablemente con los negociados en décadas anteriores (que no sobrepasaban las 3-5 pp. de media).

<sup>54</sup> Señaladamente, los ODS relativos a garantizar una producción y consumo responsable y eficiente de los recursos (12) y a la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (8); las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_432865.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf)); los objetivos globales de protección del clima plasmados en el Acuerdo de París; la iniciativa global para descarbonizar la economía, plasmada en estrategias nacionales a largo plazo (como la española prevista para el 2050).

<sup>55</sup> De forma explícita, entre otros, el AMI de Eni (2019).

<sup>56</sup> Hasta el punto de que, en algún caso, la expresión «desarrollo sostenible» forma parte de la denominación del propio acuerdo (AMI de Umicore, 2019).

<sup>57</sup> En estos términos, el AMI de Eni (2019).

<sup>58</sup> Objetivo especialmente relevante en empresas vinculadas al sector energético, como se aprecia en el AMI de Siemens-Gamesa (2019) y en el de Eni (2019).

<sup>59</sup> Como, por ejemplo, la *Guía de diligencia debida de la OCDE para la gestión responsable de las cadenas de suministro de minerales procedentes de zonas de conflicto y de alto riesgo* (2016) (AMI de Umicore, 2019). En otras ocasiones, sin embargo, las referencias al respecto no explicitan su conexión con el medioambiente (AMI de Eni, 2019).

<sup>60</sup> Es el caso del AMI de Engie (2022), en relación con la legislación francesa, asumiendo el compromiso de aplicación mundial.



procedimientos de implementación y mecanismos de control aplicativo, así como a la exigencia de responsabilidades ante incumplimientos.

Resultan paradigmáticos al respecto aquellos acuerdos en los que se aprecia una sustancial mejora en el tratamiento de la protección medioambiental respecto a sus versiones anteriores. De este modo, concibiendo el medioambiente como un área temática autónoma, definitivamente desvinculada de la salud y seguridad laboral (y sin que ello suponga obviar la conexión inherente de ambas materias), y apostando claramente por el diálogo social como cauce privilegiado de gobernanza, se aprecia un incremento notable, en términos cuantitativos y cualitativos, del peso conferido a los contenidos medioambientales contemplados en los acuerdos.

En efecto, en los epígrafes dedicados a esta materia, que aparecen bajo títulos tan significativos como «Desarrollo sostenible y defensa del medioambiente»<sup>61</sup>, o desglosados en diferentes apartados («Trabajo sostenible medioambientalmente» y «Protección del medioambiente»<sup>62</sup>), se recogen una serie de compromisos, de diferente contenido y alcance, que ya aparecen vinculados a instrumentos normativos específicos (como convenios internacionales suscritos por el país sede de la EMN<sup>63</sup>) y objetivos concretos (asociados a la estrategia de descarbonización, la economía circular, las energías limpias<sup>64</sup>, así como proyectos de preservación de áreas forestales<sup>65</sup>), que se complementan con otros, de carácter instrumental, relativos a la formación de las personas trabajadoras con el fin de desarrollar sus competencias para contribuir al logro de tales propósitos<sup>66</sup>.

Especialmente relevante es la progresiva incorporación de cláusulas, hoy día generalizadas, que establecen la implementación por parte de la EMN de los compromisos asumidos en materia medioambiental (también, los relativos a la preservación de los derechos sociales fundamentales) en el conjunto de la cadena de valor (contratas, proveedores y *business partners*)<sup>67</sup>, estableciendo las consecuencias anudadas a su incumplimiento que, en último término, suelen contemplar la ruptura de relaciones comerciales<sup>68</sup>.

A diferencia de lo que ocurría con los códigos de conducta y los primeros AMI, la credibilidad en torno a la firmeza del compromiso empresarial sobre las políticas medioambientales establecidas por la empresa no se basa exclusivamente en los mecanismos

<sup>61</sup> AMI de Eni (2019).

<sup>62</sup> AMI de Siemens-Gamesa (2019).

<sup>63</sup> Es el caso del AMI de Eni (2019).

<sup>64</sup> AMI de Siemens-Gamesa (2019).

<sup>65</sup> AMI de Eni (2019).

<sup>66</sup> AMI de Eni (2019) y de Engie (2022).

<sup>67</sup> AMI de Siemens-Gamesa (2019).

<sup>68</sup> AMI de Umicore (2019).

de supervisión (interna o externa) a cargo de organismos especializados (especialmente, auditorías o procedimientos de certificación basados en instrumentos de normalización estandarizados, como la ISO 14001<sup>69</sup>), cuya efectividad práctica ha sido reiteradamente puesta en duda por su carácter unilateral, sin que, no obstante, ello vaya en menoscabo de las ventajas asociadas a su función fiscalizadora (Fernández Domínguez y Gómez García, 2021, pp. 126-127). Frente a ello, las positivas experiencias extraídas de la aplicación de acuerdos que apostaban inequívocamente por establecer mecanismos de control conjunto, dando cabida a la participación de estructuras sindicales de diferente nivel (local, central, transnacional)<sup>70</sup>, han traído consigo la generalización de las mismas en los recientes acuerdos negociados<sup>71</sup>.

Por tanto, las medidas de monitorización contempladas, aplicables al conjunto de las medidas previstas en el acuerdo (entre ellas, los compromisos medioambientales), son fruto del diálogo social, tanto en su elaboración como en su posterior implementación y control aplicativo en todo su ámbito (incluyendo a los diversos integrantes de las cadenas de valor), y ello, sin perjuicio de que, de forma complementaria, algunos AMI establezcan parámetros de control medioambiental vinculados a las tradicionales políticas de RSE, como la integración en los diferentes índices de sostenibilidad reconocidos internacionalmente (señaladamente, *Dow Jones Sustainability World Index*<sup>72</sup>, *Ethibel Sustainability Index –ESI–*<sup>73</sup> y *FTSE4 Good Index*<sup>74</sup>)<sup>75</sup>.

## 5. Los AMI como instrumentos para la implementación de las obligaciones de diligencia debida: perspectivas de futuro

Tras el análisis realizado, y llegados a este punto, pocas dudas suscita la especial idoneidad de los AMI para constituir uno de los principales pilares sobre los que ha de pivotar la gobernanza de la transición ecológica. No en vano, en su naturaleza confluyen los factores esenciales que la definen como proyecto global, es decir, su dimensión eminentemente transnacional (con especial incidencia en las cadenas de valor) y la necesaria implicación de los principales actores, EMN y sindicatos (federaciones internacionales y redes sindicales), de las relaciones de producción a escala mundial.

<sup>69</sup> AMI de PSA (2010) y Renault (2013), entre otros.

<sup>70</sup> Como es el caso del AMI de Inditex (2019), donde se constituye a tales efectos un Comité Sindical Mundial.

<sup>71</sup> AMI de Siemens-Gamesa (2019), de Umicore (2019), de Engie (2022).

<sup>72</sup> <https://www.spglobal.com/spdji/es/indices/esg/dow-jones-sustainability-world-index/#overview>

<sup>73</sup> <https://www.home.sandvik/en/about-us/sustainable-business/global-commitments/ethibel-sustainability-index-excellence-europe/>

<sup>74</sup> <https://www.ftserussell.com/products/indices/ftse4good>

<sup>75</sup> AMI de Siemens-Gamesa (2019).

Partiendo de tales premisas, y en coherencia con la línea de tendencia que se aprecia en las últimas experiencias negociales, el fortalecimiento del papel de los AMI como instrumentos de gobernanza global de la transición ecológica pasaría, en buena lógica, por desarrollar en su contenido el conjunto de elementos que, estando vinculados a las obligaciones de diligencia debida, deben ser necesariamente objeto de ordenación.

De este modo, atendiendo a las previsiones contenidas en la PDDD sobre la materia, anteriormente analizada (y a pesar de que ello pueda suponer contrariar su «espíritu», dado el escaso papel atribuido al diálogo social en sus disposiciones, en claro contraste con la RPDD), podríamos identificar los aspectos susceptibles de tratamiento en los AMI, a efectos de su consideración como aspectos negociables que, de este modo, pasarían a formar parte de los contenidos medioambientales del acuerdo, completando las previsiones actualmente existentes al respecto. Ello tendría la ventaja añadida de permitir la aplicación inmediata de las disposiciones establecidas en la PDDD, todavía en proceso de tramitación, adelantando el momento de su puesta en funcionamiento, que, al estar supeditado además a la trasposición de su contenido a las respectivas legislaciones nacionales, quedaría previsiblemente postergado a los años 2025 o 2027, en función de la dimensión de las empresas (integradas, respectivamente, en los grupos 1 y 2 contemplados en la mencionada propuesta). Del mismo modo, al no estar constreñidos por este tipo de limitaciones objetivas, los AMI permitirían extender el ámbito aplicativo de las medidas contempladas a todas las empresas con independencia de su tamaño o el sector de actividad en el que se integren, en coherencia con lo establecido en los principales estándares universales.

A tenor de lo expuesto, entre los aspectos susceptibles de negociación, estarían los siguientes:

En primer lugar, los AMI, tomando como referencia el acervo normativo internacional en las materias concernidas (protección medioambiental y derechos sociales fundamentales)<sup>76</sup>, deberían incluir la propia definición de lo que ha de entenderse por «política empresarial de diligencia debida» (art. 5 PDDD), determinando con claridad su alcance y el contenido de las medidas a adoptar (no hay que olvidar que se trata fundamentalmente de obligaciones de medios) en el contexto de las peculiaridades del sector productivo en el que se inserta la actividad de la empresa, e incluyendo entre los destinatarios de las mismas al conjunto de los integrantes (empresas y autónomos) de su cadena de valor, lo que requiere, en buena lógica, la previa identificación de los mismos, de conformidad con lo previsto en la resolución del Parlamento<sup>77</sup> (y a pesar de la cuestionable omisión de la PDDD al respecto).

<sup>76</sup> Que, desde luego, no debe limitarse, en relación con el impacto medioambiental, al listado de convenios internacionales contemplados en el anexo que acompaña a la PDDD, dado su carácter incompleto.

<sup>77</sup> Las empresas:

[...] describirán su cadena de valor y, con la debida consideración de la confidencialidad comercial, revelarán públicamente la información pertinente sobre la cadena de valor de la empresa,

En segundo lugar, sería preciso establecer un plan de actuación preventiva (art. 7 PDDD) que, partiendo de la identificación de los riesgos asociados a la actividad desarrollada, contemple objetivos específicos con el fin de garantizar la compatibilidad entre el modelo de negocio propio de la empresa y las exigencias vinculadas a los compromisos internacionales sobre transición ecológica, atendiendo, especialmente, a las limitaciones establecidas en el Acuerdo de París en relación con el cambio climático (art. 15 PDDD). Para ello, resulta imprescindible proceder previamente a la recopilación de toda la información relevante a tales efectos, siendo conveniente establecer un procedimiento de consultas con «grupos potencialmente afectados» (art. 6 PDDD), entre los que, lógicamente, han de incluirse los sindicatos (aunque, inexplicablemente, no se mencionen expresamente en la PDDD). Lo mismo cabe decir en relación con la implantación y desarrollo de un «plan de acción correctiva» (art. 8.3 PDDD) para neutralizar un impacto adverso o minimizar su alcance, con plazos de actuación programados e indicadores para verificar la mejoría, donde, además de otras partes interesadas, ha de contarse, en buena lógica, con la participación de los sindicatos y, desde luego, sin descartar la de otros órganos de representación en materia de seguridad y salud, en la medida en que puedan verificarse riesgos para las propias personas trabajadoras.

En tercer lugar, en la línea ya apuntada en los últimos AMI negociados, sería necesario el establecimiento de mecanismos de implementación de las obligaciones de diligencia debida, que han de incluir deberes de información y comunicación, así como medidas de control aplicativo en toda la cadena de valor (art. 10 PDDD), que, de forma prioritaria, deben estar basadas en la interacción entre las estructuras sindicales de diferente nivel, con especial protagonismo de los sindicatos locales donde están ubicados los respectivos centros de trabajo. En este sentido, el papel a desempeñar por las agencias de certificación, destacado por la PDDD, debe concebirse como complementario, pero no como alternativo a los mecanismos de control sindical (lo que supone un claro retroceso al respecto, al desdeñar una práctica de control bastante consolidada en los AMI).

En cuarto lugar, también puede contemplarse en el AMI el procedimiento de reclamación interno que debe establecerse en el seno de las empresas (art. 9 PDDD) por el que las partes interesadas, entre ellas, los sindicatos (que, en este caso, sí son objeto de mención explícita en la PDDD), puedan canalizar reclamaciones en el supuesto de que sean detectadas «inquietudes legítimas sobre los impactos adversos, reales o potenciales, en derechos humanos y los impactos medioambientales adversos con respecto a sus propias operaciones, las operaciones de sus filiales y sus cadenas de valor» (art. 9.2 PDDD). En este caso, se obvia por parte de la directiva no solo el sistema de alerta temprana, mediación y obligación de la empresa de responder de manera efectiva, sino también la referencia directa al papel a desempeñar por los AMI para articular la colaboración entre las partes, previsiones que, sin embargo, sí se contemplan explícitamente en la iniciativa parlamentaria (art. 9 RPDD).

---

que puede incluir nombres, ubicaciones, tipos de productos y servicios suministrados, así como otros datos relevantes respecto a filiales, proveedores y socios comerciales en su cadena de valor (art. 4.4.ii) RPDD).

Finalmente, el AMI constituye un instrumento especialmente idóneo para la concreción de cuáles serían las «garantías contractuales» exigibles a todos los integrantes de la cadena de valor como aval del cumplimiento de los compromisos contemplados en su contenido (art. 8.3 y 5 PDDD). Del mismo modo, debería establecerse el *iter* procedimental ante eventuales incumplimientos de los mismos, determinándose con claridad los supuestos en los que, en última instancia, procede la desvinculación de la cadena de la empresa incumplidora (consecuencia prevista, como *ultima ratio*, en el considerando 32 PDDD).

## 6. Conclusiones

Del análisis expuesto se extraen tres factores que han de marcar, sin duda, una de las principales vías por la que va a discurrir en un futuro próximo la gobernanza de la transición ecológica. El primero de ellos se refiere al principal ámbito de actuación sobre el que ha de proyectarse dicha gobernanza que, necesariamente, ha de trascender los estrictos límites de Estado-nación y situarse en un plano global o transnacional. El segundo de ellos ha de enfatizar en el principio sobre el que va a pivotar la efectividad de las políticas y medidas de protección medioambiental que se articulen, que no es otro que el de la diligencia debida, de cuya potencialidad ordenadora es buena muestra el grado de aceptación generalizada de la que viene siendo objeto, ahora también, a escala transnacional. El tercero, finalmente, se focaliza en la especial idoneidad del AMI como instrumento para encauzar la elaboración normativa, implementación y control aplicativo de los compromisos medioambientales que se determinen. A ello contribuye, en gran medida, su carácter de instrumento bilateral (frente a la unilateralidad de los tradicionales códigos de conducta), es decir, al hecho de ser una manifestación, ya tipificada y dogmáticamente consolidada, del diálogo social internacional, lo que representa una doble ventaja a tales efectos. Por un lado, porque permite conferir el protagonismo del aludido proceso de transición a los principales actores de la economía global: las EMN y los sindicatos estructurados a escala global (federaciones sindicales internacionales y redes sindicales transnacionales). Por otro lado, porque, por su propia naturaleza transnacional, permite proyectar la incidencia de las medidas de protección que se arbitren precisamente sobre las cadenas de valor mundiales, es decir, el ámbito en el que se focaliza una de las claves de la problemática actual (*dumping* ambiental y social).

De este modo, ante las consustanciales insuficiencias de las instancias heterónomas para implementar de modo efectivo medidas de protección medioambiental en el plano transnacional, los AMI se erigen en instrumentos privilegiados para hacer efectiva la asunción de obligaciones empresariales vinculadas a la transición ecológica, propiciando, incluso, que las autoridades de los países en los que se ubican aquellas se vean compelidas a establecer medidas de protección medioambiental.

En efecto, como manifestación consolidada del diálogo social transnacional, los AMI tienen la virtualidad de desplegar todas las capacidades anudadas a un cauce especialmente idóneo para la gobernanza global de una materia. De este modo, además de establecer compromisos

específicos al respecto (que eviten el recurso empresarial a meras promesas vacías de contenido que solo suponen un «lavado de imagen verde»), adaptados a las peculiaridades propias de cada sector de actividad o empresa, la contribución de los AMI en el desarrollo de estructuras sindicales complejas (redes sindicales), donde interaccionan representaciones multinivel (transnacional, local y nacional del país donde se ubica la sede de la matriz), potencia el papel del diálogo social en los países en desarrollo, abriendo la posibilidad de un intercambio de información que repercute positivamente en la elaboración e implementación de las medidas de protección medioambiental adaptadas a las circunstancias específicas de cada contexto organizativo y, desde luego, en el establecimiento de mecanismos eficaces de control aplicativo.

Teniendo en cuenta que la mayoría de los AMI han sido negociados por EMN cuyas sedes están ubicadas en la UE, y se formalizan con vocación de que se apliquen en cadenas de valor que operan en terceros países, son especialmente importantes las iniciativas heterónomas elaboradas en el marco europeo que, como la PDDD comentada, ahondando en dicho propósito, puedan servir de marco referencial y cobertura jurídica para reforzar la eficacia jurídica de tales instrumentos, estableciendo, en su caso, las correspondientes relaciones de colaboración internormativa (complementariedad, suplementariedad) en la consecución de los objetivos previstos. En suma, se trataría de superar definitivamente el enfoque unidimensional que ha venido lastrando la eficacia práctica de la regulación de esta materia y apostar por la decisiva contribución de la autonomía colectiva en el diseño, desarrollo e implementación de las medidas que se arbitren al respecto.

De ahí que resulte sorprendente que la mencionada propuesta, en claro contraste con la RPDD de la que trae causa, prescinda de las potencialidades del diálogo social para el logro de los fines inherentes a la transición ecológica, desdeñando, por tanto, el importante papel que, a nivel global, ya están desempeñando actualmente los AMI como instrumentos especialmente idóneos para implementar y dotar de efectividad a las obligaciones de diligencia debida vinculadas a la preservación medioambiental y a la protección de los derechos humanos laborales. Ello puede deberse a que, como se ha subrayado, «la verdadera preocupación del texto radica en su voluntad de prevenir y remover los obstáculos a la libre circulación y las distorsiones de la competencia, armonizando los requisitos de diligencia debida impuestos a las empresas» (Guamán Hernández, 2022, p. 17).

En suma, parece evidenciarse que, de nuevo, las libertades económicas se erigen en el principal parámetro de referencia y, a la postre, acaban primando sobre la protección de los efectos adversos de la economía sobre el medioambiente y los derechos sociales fundamentales, lo que, sin duda, hace difícil alcanzar los ODS. Sería conveniente, por tanto, que, en el curso de su tramitación y antes de la aprobación del texto definitivo, se aprovechara la oportunidad para corregir esta y otras importantes carencias de las que adolece la actual propuesta, evitando así que sus fines queden lastrados por las propias limitaciones objetivas y materiales presentes en su contenido.

## Referencias bibliográficas

- Agra Viforcós, B. (Dir.ª). (2017). *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*. Tirant lo Blanch.
- Álvarez Cuesta, H. (2016). *Empleos verdes: una aproximación desde el derecho del trabajo*. Bomarzo.
- Álvarez Cuesta, H. (2019). El diálogo social y la negociación colectiva como herramientas para conseguir una transición digital justa. *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, 42, 13-49. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.21204>
- Chacartegui Jávega, C. (2018). *Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental*. Bomarzo.
- Comité Económico y Social Europeo. (2017). *Papel y perspectivas de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en el contexto de las nuevas formas de trabajo*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52017AE1866>
- Correa Carrasco, M. (2016). *Acuerdos marco internacionales: de la responsabilidad social empresarial a la autonomía colectiva transnacional*. Tirant lo Blanch.
- Correa Carrasco, M. (2019). La negociación colectiva transnacional como instrumento de gobernanza mundial del trabajo del futuro. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 437-438, 65-92. <https://bit.ly/2kjWYol>
- Escribano Gutiérrez, J. (2015). Trabajo y medio ambiente: perspectivas jurídico-laborales. En L. Mora Cabello de Alba y J. Escribano Gutiérrez (Coords.), *La ecología del trabajo: el trabajo que sostiene la vida* (pp. 133-158). Bomarzo.
- ETUC/CES. (2012). *Cláusulas sobre salud y seguridad laboral y medio ambiente estipuladas en los acuerdos marco internacionales*. [https://www.etuc.org/sites/default/files/Globa\\_Report\\_version\\_espagnole\\_finale\\_1.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/Globa_Report_version_espagnole_finale_1.pdf)
- EU-OSHA. (2013). *Empleos verdes y seguridad y salud en el trabajo. Estudio prospectivo sobre los riesgos nuevos y emergentes asociados a las nuevas tecnologías en 2020*. Oficina de Publicaciones de la UE. [https://osha.europa.eu/sites/default/files/green-jobs-summary\\_es.pdf](https://osha.europa.eu/sites/default/files/green-jobs-summary_es.pdf)
- Fernández Domínguez, J. J. y Gómez García, F. X. (2021). *Nuevas tecnologías en los acuerdos marco globales*. Aranzadi Thomson Reuters.
- García-Muñoz Alhambra, M. A. (2015). Derecho del trabajo y ecología: repensar el trabajo para un cambio de modelo productivo y de civilización que tenga en cuenta la dimensión medioambiental. En L. Mora Cabello de Alba y J. Escribano Gutiérrez (Coords.), *La ecología del trabajo: el trabajo que sostiene la vida* (pp. 39-54). Bomarzo.
- Góriz, R. (2010). El papel de las relaciones laborales en el desarrollo sostenible. *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, 14, 65-78.
- Guamán Hernández, A. (2022). El borrador de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. Un análisis a la luz de las normas estatales y de la propuesta del Parlamento Europeo. *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, 8.
- Lantarón Barquín, D. (2021). La tutela de los derechos humanos en las cadenas de suministro: conclusiones a partir de una lectura comparada de las legislaciones estatales anglosajonas y continentales. *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, 14.
- López, J. (24 de marzo de 2022). La transición energética creará cuatro empleos por cada puesto de trabajo que destruya.

- El Confidencial*. [https://www.elconfidencial.com/economia/2022-03-24/descarbonizar-economia-ciudades-bra\\_3396508/](https://www.elconfidencial.com/economia/2022-03-24/descarbonizar-economia-ciudades-bra_3396508/)
- López Rodríguez, J. (2018). El papel de los acuerdos marco internacionales en la prevención del medioambiente: evaluación y perspectivas de futuro. En N. Cerejeira Namora, L. Mella Méndez, D. Abrunhosa e Sousa, G. Cerejeira Namora y E. Castro Marques (Eds.), *Health at work, ageing and environment effects on future Social Security and Labor Law Systems* (pp. 342-371). Cambridge Scholars Publishing.
- Martín Hernández, M. L. y Sastre Ibarreche, R. (2000). Un «nuevo» espacio para la acción sindical: la defensa del medioambiente. *Revista de Derecho Social*, 6, 59-92.
- Martínez Zarzoso, I. (8 de mayo de 2022). Desigualdad y cadenas globales de valor. *El País*. <https://elpais.com/economia/negocios/2022-05-08/desigualdad-y-cadenas-globales-de-valor.html>
- Monereo Pérez, J. L. (2009). Medioambiente de trabajo y protección de la salud: hacia una organización integral de las políticas públicas de prevención de riesgos laborales y calidad ambiental. *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 1, 481-538.
- Monereo Pérez, J. L. y Rivas Vallejo, P. (2010). *Prevención de riesgos laborales y medioambiente*. Comares.
- Muñoz Ruiz, A. B. (2014). La negociación colectiva como mecanismo de impulso de la competitividad empresarial: II Acuerdo para el uso sostenible de los recursos, la protección del medioambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero español. *Revista de Información Laboral*, 2, 229-247.
- OIT/CSI. (2017). *El diálogo social como motor e instrumento de gobernanza del desarrollo sostenible*. [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/tudcn\\_issue\\_paper\\_-\\_social\\_dialogue\\_development\\_es.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/tudcn_issue_paper_-_social_dialogue_development_es.pdf)
- Planelles, M. (1 de abril de 2022). 17 expertos internacionales para combatir el «greenwashing» climático de las empresas. *El País*. <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2022-04-01/17-expertos-internacionales-para-combatir-el-greenwashing-climatico-de-las-empresas.html>
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (1999). Medioambiente y relaciones de trabajo. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 50, 7-18.
- Rodríguez Ramos, M. J. (2002). Salud laboral versus medioambiente: por una política de prevención de riesgos laborales también en el medio externo. *Aranzadi Social*, 5, 1.191-1.214.
- Sanahuja, J. A. (2022). El Pacto Verde, Next-GenerationEU y la nueva Europa geopolítica. *Fundación Carolina, Documentos de Trabajo*, 63. <https://www.fundacioncarolina.es/el-pacto-verde-nextgenerationeu-y-la-nueva-europa-geopolitica/>
- Sánchez-Urán Azaña, Y. (2010). Responsabilidad social de las empresas y códigos de conducta empresariales: aproximación desde el derecho del trabajo. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 148, 819-844.
- Sanguinetti Raymond, W. (2019). Las cadenas mundiales de producción y la construcción de un derecho del trabajo sin fronteras. En *El futuro del trabajo: cien años de OIT. XXIX Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 23-77). Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
- Sanz, M. (2019). No habrá una transición ecológica justa sin diálogo social. *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, 33, 275-285.
- Sastre Ibarreche, R. (2009). Empleo y desarrollo del Protocolo de Kioto: los derechos de implicación de los trabajadores. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 19.



Schömann, I., Sobczak, A., Voss, E. y Wilke, P. (2008). *Códigos de conducta y acuerdos marco internacionales: nuevas formas de gobernanza a nivel de empresa*. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. <https://www.etui.org/sites/default/files/R%20106%20SP%20Web.pdf>

Soler Arrebola, J. A. (2010). Contenidos de los acuerdos marco internacionales: condiciones laborales básicas y prescripciones complementarias. En R. Escudero Rodríguez

(Coord.), *Observatorio de la negociación colectiva: empleo público, igualdad, nuevas tecnologías y globalización* (pp. 547-575). CINCA/CCOO.

UGT. (2020). *El diálogo social y la negociación colectiva en el nuevo escenario de la transición ecológica justa*. Secretaría de Salud Laboral y Medioambiente UGT-CEC. [https://www.ugt.es/sites/default/files/monografico\\_008\\_negociacion\\_colectiva.pdf](https://www.ugt.es/sites/default/files/monografico_008_negociacion_colectiva.pdf)



# Migrantes ambientales en el sistema legal italiano: herramientas de protección y perspectivas de inclusión laboral \*

**William Chiaromonte**

*Profesor asociado de Derecho del Trabajo.*

*Universidad de Florencia (Italia)*

[william.chiaromonte@unifi.it](mailto:william.chiaromonte@unifi.it) | <https://orcid.org/0000-0002-1398-776X>

## Extracto

Este trabajo analiza las formas de inclusión laboral de las personas inmigrantes ambientales, que en la actualidad solo están limitadamente atendidas por el sistema legal italiano. Resulta especialmente interesante la fórmula italiana de reconocimiento de la protección internacional para estas personas, que representa el primer paso en el camino hacia su integración laboral. En este sentido, por un lado, se ha intentado –aunque sin resultados plenamente satisfactorios, hasta el momento– adaptar, a menudo en los tribunales, los instrumentos clásicos de protección internacional (y, en particular, la protección humanitaria y especial) a las necesidades de las personas migrantes ambientales. Por otro lado, se han creado instrumentos legales *ad hoc*, como el permiso de residencia por desastres naturales.

**Palabras clave:** migración; migración ambiental; protección internacional; inclusión laboral; ordenamiento jurídico italiano.

Recibido: 31-05-2022 / Aceptado: 06-06-2022

\* Traducción a cargo de M. Miñarro Yanini.

**Cómo citar:** Chiaromonte, W. (2022). Migrantes ambientales en el sistema legal italiano: herramientas de protección y perspectivas de inclusión laboral. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 185-202.



# Environmental migrants in the Italian legal system: protection tools and perspectives for labour inclusion

William Chiaromonte

## Abstract

The essay analyses the ways for labour inclusion of environmental migrants, which at present are only limitedly satisfied by the Italian legal system. With reference to the recognition of international protection for environmental migrants, which represents the first step on the road to labour inclusion, the Italian perspective appears particularly interesting. Here, in fact, on the one hand, an attempt has been made –albeit without fully satisfying results, up to now– to adapt, often in Courts, the classic international protection tools (and, in particular, humanitarian and special protection) to the needs of environmental migrants. On the other hand, ad hoc legal instruments, such as the residence permit for natural disasters, have been created.

**Keywords:** migration; environmental migration; international protection; labour inclusion; Italian legal system.

**Citation:** Chiaromonte, W. (2022). Environmental migrants in the Italian legal system: protection tools and perspectives for labour inclusion. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 185-202.



## Sumario

1. La protección y el trabajo de las personas inmigrantes medioambientales en el ordenamiento jurídico italiano: una breve introducción
2. La protección internacional y la inclusión laboral de las personas migrantes ambientales, entre los cambios normativos y los enfoques jurisprudenciales
3. Breves reflexiones finales sobre la relación entre migración, medioambiente y trabajo

Referencias bibliográficas

## 1. La protección y el trabajo de las personas inmigrantes medioambientales en el ordenamiento jurídico italiano: una breve introducción

Los cambios climáticos y ambientales, que son inducidos por las personas con una frecuencia cada vez mayor (Oliver-Smith, 2012), ahora están afectando a áreas cada vez más grandes de la Tierra. Estos fenómenos representan uno de los principales factores impulsores de la migración (Comisión Europea, 2020; Organización Internacional para las Migraciones, 2009, p. 15), dando lugar así a las denominadas «migraciones medioambientales»<sup>1</sup>: por tanto, se multiplica el número de quienes se ven obligados a desplazarse desde su país de origen en busca de mejores y más saludables condiciones de vida, a veces con la perspectiva a largo plazo de integración –también desde un punto de vista laboral– en empresas del Estado de acogida<sup>2</sup>.

Un estudio reciente del Banco Mundial estima que la cantidad de migrantes ambientales podría llegar a 216 millones en 2050 (The World Bank, 2021, p. 80). No son muy diferentes las estimaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones, según los cuales para 2050 unos 200-250 millones de personas se desplazarán por causas relacionadas con el cambio climático, con una media de 6 millones de personas cada año, lo que significa que en el espacio de 30 años aproximadamente 1 de cada 45 personas en el mundo será un migrante ambiental (Metha, 2021, p. 82).

Muchas veces los países más pobres del planeta pagan las consecuencias de estos cambios:

Las migraciones son producto de todas las grandes emergencias y desastres que amenazan el futuro de nuestro planeta y que en gran parte son provocados por los países ricos: sobre todo por el cambio climático, provocado casi en su totalidad por

---

<sup>1</sup> Según la Organización Internacional para las Migraciones, las personas migrantes ambientales son:

Personas o grupos de personas que, principalmente debido a cambios repentinos o graduales en el medio ambiente que afectan adversamente sus condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus residencias habituales, o deciden hacerlo, tanto de manera temporal como permanente, tanto en su propio país como fuera de él (Organización Internacional para las Migraciones, 2019, p. 64).

<sup>2</sup> Si bien aquí se trata solo de flujos migratorios de un país a otro, la mayoría de las personas obligadas a abandonar sus lugares de residencia por emergencias ambientales o climáticas permanecen dentro de las fronteras de su país de origen (The World Bank, 2018).

los países ricos pero cuyos efectos –inundaciones, sequías, contaminación del agua y del aire– los sufren sobre todo las poblaciones pobres del mundo (Ferrajoli, 2021).

El aumento significativo de las migraciones ambientales y las alarmantes proyecciones referidas han determinado un renovado interés de personas académicas, incluidas juristas, sobre los vínculos entre el cambio climático y ambiental, por un lado, y los fenómenos migratorios, por el otro (Ferris, 2020; McLeman y Gemenne, 2020). Desde un punto de vista jurídico, se trata de evaluar cuáles son los instrumentos y las formas de protección que, tanto a nivel supranacional como a nivel nacional, están a disposición de las personas migrantes ambientales; en las páginas siguientes, se prestará especial atención a la perspectiva italiana en este contexto.

Desde el punto de vista del derecho laboral, en particular, se trata de identificar las posibilidades y perspectivas para la inclusión laboral de las personas migrantes ambientales (Chiaromonte, 2021, p. 173; Miñarro Yanini, 2021; véanse también los núms. 1/2022 y 2/2022 de *Lavoro e Diritto*, dedicados a «Trabajo y medio ambiente en el antropoceno: reglas y perspectiva»<sup>3</sup>). Una buena parte de aquellas que se consideran abstractamente inmigrantes ambientales, una vez que cruzan las fronteras nacionales, terminan insertándose en el mercado laboral italiano. Esto sucede a veces –en el caso de inmigrantes que han ingresado regularmente– siguiendo el complejo procedimiento previsto por el Decreto legislativo 286/1998<sup>4</sup>, llamado *Testo unico sull'immigrazione* –en adelante, *Testo unico*– (Chiaromonte, 2013, pp. 163 y ss.; Martelloni, 2021; Recchia, 2020), aunque casi siempre para realizar trabajos poco cualificados. Más a menudo –sobre todo si se trata de inmigrantes que han entrado irregularmente o que no pueden acceder a un empleo regular precisamente por las complejidades mencionadas anteriormente– en el contexto de la economía sumergida (siempre que no puedan beneficiarse de las medidas de amnistía que también se prevén periódicamente: *vid.* Chiaromonte y D'Onghia, 2020), lo que los convierte en presa fácil de fenómenos deplorables de explotación laboral (*vid.*, al respecto, el núm. 2/2021 de *Lavoro e Diritto*<sup>5</sup>, dedicado a «L'altro art. 18»).

El reconocimiento de la categoría de migrantes ambientales como sujetos vulnerables y, como tales, necesitados de protección y derechos, especialmente en relación con la acogida y la inclusión laboral, puede transcurrir –a falta de legislación específica de referencia tanto a nivel supranacional como a nivel interno– mediante dos vías (Brambilla y Castiglione, 2019; Ciervo, 2018, p. 463). Por un lado, se puede considerar que las herramientas de protección disponibles en la actualidad y en particular las instituciones atribuibles a la protección internacional son capaces de proteger adecuadamente, a través de una interpretación extensiva del contenido de las disposiciones vigentes, también a

<sup>3</sup> <https://www.rivisteweb.it/issn/1120-947X/issue/8456>

<sup>4</sup> <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-08-18&atto.codiceRedazionale=098G0348&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo=10&qId=3cc438b1-cecd-48ee-94c0-e73dac769eab&tabID=0.11052100045808733&title=lbl.dettaglioAtto>

<sup>5</sup> <https://www.rivisteweb.it/issn/1120-947X/issue/8224>

las personas migrantes ambientales. Por otro, puede considerarse necesario desarrollar una nueva categoría legal<sup>6</sup> y/o crear herramientas de protección *ad hoc*<sup>7</sup>.

La perspectiva italiana es particularmente interesante, ya que –como se destacará en las páginas siguientes– aquí se ha intentado, aunando la aportación de la ley con la de la jurisprudencia, seguir los dos cauces señalados.

Aunque son de incuestionable relevancia, no pueden ser examinadas aquí las dimensiones supranacionales, específicamente, la perspectiva del derecho internacional (Borges, 2019; Perrini, 2018) y la de la Unión Europea, en particular en lo que se refiere a la posibilidad de que las personas inmigrantes medioambientales se beneficien de las diferentes formas de protección internacional que contempla el ordenamiento jurídico europeo con base en lo dispuesto por la Carta de Niza<sup>8</sup> (arts. 18-19) y por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>9</sup> (arts. 78-79) (Kolmannskog y Myrstad, 2009; Marinai, 2020; Starita, 2020)<sup>10</sup>.

## 2. La protección internacional y la inclusión laboral de las personas migrantes ambientales, entre los cambios normativos y los enfoques jurisprudenciales

La Constitución italiana, que salió a la luz en una época en la que aún no se percibían las cuestiones climáticas y ambientales, no prefigura una disciplina específicamente relacionada con la condición de las personas migrantes ambientales. Esta laguna no desvirtúa,

<sup>6</sup> Un reconocimiento expreso de la categoría legal autónoma de migrantes ambientales, que da como resultado el derecho a obtener protección humanitaria, está contenido tanto en la Ley 301/2004, de extranjería de Finlandia (cap. 6, secciones 88 y 109), y en la Ley 716/2005, de extranjería de Suecia (art. 4, sección 2). Sin embargo, debido a la crisis de las personas refugiadas, los estatutos previstos por estas disposiciones (protección temporal para Finlandia y protección subsidiaria para Suecia) han sido suspendidos y no restablecidos.

<sup>7</sup> Una de las propuestas planteadas tiene como objetivo agregar a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 (<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>), en vigor desde 1994, un protocolo específico funcional al reconocimiento y protección de las personas migrantes ambientales.

<sup>8</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, 7 de diciembre de 2000)-Fundación Acción pro Derechos Humanos ([www.derechoshumanos.net](http://www.derechoshumanos.net))

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

<sup>10</sup> Las instituciones europeas, además de reconocer la existencia de claras interconexiones entre el medioambiente y el cambio climático y la migración, también se han comprometido a identificar una serie de soluciones políticas y legales para proteger a las personas migrantes ambientales, en primer lugar identificando algunos derechos que pueden ser vulnerados por el cambio climático (derecho a la vida, a la salud, al agua, etc.). No obstante, sigue existiendo una falta de protección, especialmente en el sistema europeo común de asilo, laguna que no ha sido superada ni siquiera por las propuestas de modificación de la legislación vigente contenidas en el Pacto sobre migración y asilo (Comisión Europea, 2020), que no parece adaptado a la condición de migrantes ambientales (Perrini, 2021).



sin embargo, el compromiso impuesto a los poderes públicos, ya deducible del marco constitucional vigente, de enfrentar el fenómeno en toda su dramática evidencia y alcance, brindando ayuda a las personas migrantes ambientales (Ruggeri, 2021, p. 1.160).

El artículo 10.3 de la Constitución establece que: «El extranjero que se ve impedido en su país del ejercicio efectivo de las libertades democráticas garantizadas por la Constitución italiana tiene derecho de asilo en el territorio de la República, en las condiciones establecidas por la ley».

Dado que nunca se ha adoptado una ley para implementar el derecho constitucional de asilo (Bonetti, 2020; Nicolini y Panzera, 2020), la garantía de este derecho pasa ahora por la posibilidad de reconocer dos formas típicas de protección internacional a la persona extranjera: la condición de refugiada y el estatuto de protección subsidiaria.

La condición de persona refugiada está definida por el artículo 2.1 e) del Decreto legislativo 251/2007<sup>11</sup>, de conformidad con la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados<sup>12</sup>, ratificado por Italia por la Ley 722/1954, que prevé en su artículo 1 que esta condición puede ser reconocida en beneficio de quien:

[...] en el temor justificado de ser perseguido por su raza, religión, ciudadanía, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del Estado del que es un ciudadano y no puede o, por este temor, no quiere solicitar la protección de ese Estado; o a cualquiera que, estando apátrida y fuera de su Estado de domicilio a consecuencia de tales hechos, no pueda o, por el temor antes indicado, no quiera volver<sup>13</sup>.

El estatuto de protección subsidiaria, por su parte, está definido en el artículo 2.1 del Decreto legislativo 251/2007 en términos similares a lo dispuesto en la Directiva 2011/95/UE. Tiene derecho a este estatus una persona de un tercer país o apátrida:

[...] que no reúna los requisitos para ser reconocido como refugiado pero contra quien existan motivos razonables para creer que, si regresa al país de origen, o, en el caso de un apátrida, si regresara al país en el que anteriormente tenía su residencia habitual, correría un riesgo real de sufrir un daño grave [...] y que no puede o, por ese riesgo, no quiere acogerse a la protección de dicho país (art. 2, letra f, Directiva 2011/95/UE).

<sup>11</sup> <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2007;251>

<sup>12</sup> <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

<sup>13</sup> Esta definición de persona refugiada se recoge en términos casi idénticos también en el artículo 2 de la Directiva 2011/95/UE (<https://www.refworld.org/es/docid/5d7fccd6a.html>). Tras el reconocimiento, la persona beneficiaria de protección internacional obtiene de la Jefatura de Policía el correspondiente permiso de residencia, con una duración de 5 años renovable (art. 23.1 Decreto legislativo 251/2007).

De conformidad con el artículo 15 de la misma directiva, se consideran daños graves: la condena o ejecución de la pena de muerte; tortura u otra forma de castigo o trato inhumano o degradante contra la persona solicitante en su país de origen; la amenaza grave e individual para la vida o la integridad física de una persona civil, resultante de la violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado interno o internacional<sup>14</sup>.

Tanto las personas titulares del estatuto de refugiado como las titulares del estatuto de protección subsidiaria también disfrutaron –según las disposiciones de la ley consolidada– de una serie de derechos funcionales para su inserción laboral en Italia (arts. 25-29) (Calvellini, 2020).

Sin embargo, es poco probable que una persona migrante ambiental pueda obtener una de las dos formas típicas de protección internacional, ya que abarcan un campo de aplicación bastante estrecho, dadas las rígidas condiciones que legitiman la concesión<sup>15</sup>. Desde la perspectiva de la protección de las personas migrantes ambientales, cobra especial relevancia una tercera forma de protección atípica, o protección complementaria<sup>16</sup>: la protección humanitaria, introducida por el *Testo unico* y que –como se verá más adelante– ha sido modificada en varias ocasiones en los últimos años (Travaglino, 2022). De acuerdo con el marco regulatorio original, de conformidad con el artículo 5.6 del *Testo unico*, se concedía a la persona extranjera titular de un permiso de residencia por razones humanitarias –en ausencia de las condiciones para el reconocimiento del estatuto de refugiado/a o persona beneficiaria de protección subsidiaria– en presencia de «motivos graves, en particular de carácter humanitario o resultante de obligaciones constitucionales o internacionales del Estado italiano» (art. 32.3 *Testo unico*) (Zorzella, 2018). Esta autorización, además de permitir el ejercicio de una actividad laboral, podía convertirse en una autorización de residencia por motivos de trabajo.

La protección contra los riesgos derivados de eventos naturales catastróficos se produjo en primer lugar en Italia a través de la concesión de la protección humanitaria (Brambilla y Castiglione, 2020), en virtud de la noción amplia de «razones humanitarias graves» que legitiman la concesión del permiso por razones humanitarias, definida por la Comisión Nacional para el derecho de asilo a través de una tipificación ejemplar que incluye también «graves

<sup>14</sup> Las personas titulares del estatuto de protección subsidiaria reciben de la Jefatura de Policía el correspondiente permiso de residencia, con una vigencia de 5 años, renovables previa verificación de la permanencia de las condiciones que permitieron reconocer la protección subsidiaria; este permiso permite el acceso al trabajo y al estudio y puede convertirse en un permiso de residencia por motivos de trabajo, si se cumplen los requisitos necesarios, dando lugar así a la renuncia al estatuto de protección subsidiaria (art. 23.2 Decreto legislativo 251/2007).

<sup>15</sup> En particular, el debate sobre si extender el campo de aplicación de la noción de «refugiado» a las personas migrantes ambientales se inició a principios de la década de 2000: *vid.*, entre otros, Docherty y Giannini (2009); Mayer (2016); Morrissey (2012); Nishimura (2015).

<sup>16</sup> Si bien no regula expresamente las formas de protección complementaria, el derecho de la Unión Europea legitima la posibilidad de que los Estados miembros expidan un permiso de residencia u otra autorización que confiera el derecho a residir por motivos humanitarios o de otra índole a una persona nacional de un tercer país en situación irregular (art. 6.4 Directiva 115/2008/UE).

catástrofes naturales u otros graves factores locales que impidan la repatriación con dignidad y seguridad»<sup>17</sup>. Ello incluye las hambrunas<sup>18</sup>, los desastres naturales o ambientales como inundaciones<sup>19</sup>, lluvias torrenciales<sup>20</sup> y situaciones similares<sup>21</sup>, la contaminación del suelo y la explotación insostenible de los recursos naturales<sup>22</sup> y, más en general, las condiciones ambientales y climáticas que pongan en peligro los derechos civiles, políticos, socioeconómicos y culturales de la persona, incluidos los fenómenos ambientales de evolución lenta, como la sequía<sup>23</sup>.

En particular, fue la Corte de Casación la que afirmó que «la vulnerabilidad [...] también [...] puede derivar de una situación geopolítica que no ofrece garantías de vida en el país de origen (sequía, hambruna, situaciones de pobreza irremediable)»; y que, en consecuencia, esta situación de vulnerabilidad personal:

[...] merece ser protegida mediante el reconocimiento de un permiso de residencia que proteja a la persona del riesgo de ser reincorporada, como consecuencia de la repatriación, en un contexto social, político o *ambiental* como aquel que posiblemente presente en el país de origen, capaz de comprometer significativa y efectivamente sus derechos fundamentales inviolables (cursiva del autor)<sup>24</sup>.

La misma sentencia también destaca, a los efectos del reconocimiento de la protección humanitaria, el hecho de que la persona extranjera haya seguido un camino de integración, incluso laboral, en Italia. Este elemento fue luego corroborado por las secciones conjuntas de la Corte Suprema, que afirmó que:

[...] en presencia de un alto nivel de integración efectiva en nuestro país –inferible de indicios socialmente relevantes como la titularidad de una relación laboral (aunque de duración determinada, ya que esta forma de relación laboral es la más extendida, en este momento histórico, de acceso al mercado de trabajo) [...]– serán las condiciones objetivas y subjetivas en el país de origen las que asumirán una importancia proporcionalmente menor<sup>25</sup>.

<sup>17</sup> Circular n.º 3716, de 30 de julio de 2015.

<sup>18</sup> Tribunal de Milán, ord. de 31 de marzo de 2016, n.º 64207.

<sup>19</sup> Tribunal de Catanzaro, ord. de 15 de enero de 2018.

<sup>20</sup> Tribunales de L'Aquila, n.º 1522/2017; Nápoles, ord. de 5 de junio de 2017, n.º 7523; Casación, sec. lab. de 19 de mayo de 2021, n.º 13652. *Vid.* Scissa (2022a).

<sup>21</sup> Tribunal de Milán, ord. de 16 de septiembre de 2015; Tribunal de Salerno, ord. de 16 de agosto de 2018.

<sup>22</sup> Casación, secc. II, ord. de 24 de febrero de 2021, n.º 5022.

<sup>23</sup> Tribunal de Cagliari, ord. de 31 de marzo de 2019, n.º 4043.

<sup>24</sup> Casación n.º 4455/2018, citada. Castronuovo (2018); Favilli (2018).

<sup>25</sup> Casación, secc. Unite, de 9 de septiembre de 2021, n.º 24413.

Posteriormente, el mismo Tribunal Supremo afirmó que en ocasiones conviene dar mayor importancia al proceso de integración en Italia de la persona solicitante de asilo; si las condiciones en el país de origen son de privación de derechos fundamentales también podría ocurrir que el «peso» de la integración sea irrelevante si:

[...] se constatan situaciones de especial gravedad (como exposición grave a la vulneración de los derechos fundamentales a la vida o a la salud, resultante, por ejemplo, de hechos catastróficos o de crisis geopolíticas que han generado situaciones de carencia radical de necesidades)<sup>26</sup>.

Junto a la protección humanitaria, como herramienta abstractamente utilizable para la protección de las personas migrantes ambientales, existía (y existe) la posibilidad de establecer medidas extraordinarias específicas de acogida y protección temporal «para necesidades humanitarias significativas, en caso de conflictos, desastres naturales u otros hechos de especial gravedad en países no pertenecientes a la Unión Europea» (art. 20 *Testo unico*). En virtud del artículo 20 se adoptaron medidas de protección temporal para personas migrantes que huían de la guerra de los Balcanes a finales de la década de 1990, como consecuencia de la Primavera Árabe de 2011 y, más recientemente, del conflicto que estalló en Ucrania el 24 de febrero de 2022, día que marca el inicio de la invasión rusa (sobre este tema, *vid.* Miñarro Yanini, 2022)<sup>27</sup>. Hasta la fecha no aparecen, sin embargo, los casos de protección temporal de conformidad con el artículo 20 concedidos para desastres ambientales, quizás también porque el instrumento presupone solicitudes colectivas (y no individuales) de protección (Scissa, 2021a, pp. 140-141).

En 2018, el sistema italiano de protección complementaria se vio alterado por la entrada en vigor del Decreto Ley n.º 113/2018, convertido en Ley n.º 132/2018 (Chiaromonte, 2019). La autorización de residencia por razones humanitarias fue derogada y la protección complementaria se circunscribió a siete autorizaciones especiales de residencia temporal por necesidades humanitarias que, sin embargo, no podían cubrir la totalidad del ámbito de la anterior cláusula general sobre protección humanitaria ampliada y que, aun permitiendo realizar actividades laborales, no siempre posibilitaban su conversión en permiso de

<sup>26</sup> Casación, secc. I, ord. de 10 de diciembre de 2021, n.º 41778.

<sup>27</sup> El Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión, consideró que había motivos para activar, por primera vez desde su adopción, la Directiva 2001/55/CE relativa a la protección temporal: véase la Decisión de ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania, en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE, y cuyo efecto es la instauración de una protección temporal. El 28 de marzo de 2022, el Gobierno italiano aplicó la Decisión 2022/382 mediante un decreto del presidente del Consejo de Ministros, según lo previsto en el artículo 20 del *Testo unico* y en el artículo 3 del Decreto legislativo 85/2003, que constituye la norma de transposición interna de la Directiva 2001/55/CE (Scissa, 2022b).

residencia por motivos de trabajo (Acierno, 2020). Este no es el lugar para entrar en los detalles de la intrincada disciplina que resultó de ello, pero debe subrayarse que esta nueva estructura también ha afectado negativamente a la situación de las personas inmigrantes medioambientales: baste pensar en el hecho de que el permiso de residencia por protección especial –uno de los siete permisos especiales de residencia temporal por necesidades humanitarias– se refiere únicamente a los supuestos de inexpulsabilidad de la persona extranjera por persecución y tortura (art. 19, apdos. 1 y 1.1, *Testo unico*), para las que anteriormente se preveía la expedición del permiso de residencia por razones humanitarias.

Esta situación fue solo parcialmente compensada con la introducción en el *Testo unico* de la nueva autorización de residencia por desastres excepcionales y contingentes que involucren al país al que debe regresar la persona extranjera y que no permitan el retorno y estancia en condiciones seguras (art. 20 bis). Este permiso, con una duración de 6 meses y prorrogable (por otros 6 meses, en la versión original de la disposición) de acuerdo con las condiciones de desastre del país de origen, permitía realizar una actividad laboral, aunque no podía convertirse en un permiso de estancia por motivos de trabajo. Sin embargo, las condiciones de concesión particularmente restrictivas –en especial, el carácter contingente y excepcional del desastre, que parecería referirse solo a hechos repentinos y ocasionales, y no también a los lentos o recurrentes– han comprometido, al menos parcialmente, su funcionamiento.

En 2020 se introdujo una nueva modificación del sistema de protección complementaria italiano (Decreto Ley n.º 130/2020, convertido en Ley n.º 173/2020). Sin embargo, antes de prestar atención a los cambios legislativos introducidos recientemente, es necesario recordar que también en el bienio 2019-2020 la Corte Suprema intervino con algunas sentencias relevantes con miras a la protección de las personas migrantes ambientales. Ha reconocido, en efecto, que la catastrófica situación climática de Bangladesh –en relación con los fenómenos de inundación– puede determinar una situación de vulnerabilidad subjetiva que, a su vez, puede dar lugar a una protección humanitaria (que mientras tanto, según la reconstrucción de los órganos judiciales, fue considerada digna de protección por el ordenamiento jurídico a través de lo dispuesto en el art. 20 bis *Testo unico*)<sup>28</sup>; especificando también que circunstancias tales como las lluvias torrenciales que provocaron la destrucción de la vivienda del solicitante en Bangladesh en este caso deben considerarse relevantes a efectos del reconocimiento de la protección humanitaria (aunque no ha aclarado el ámbito de actuación del concepto de catástrofe, ni cuáles son los eventos naturales o climáticos que pueden dar lugar a la situación de vulnerabilidad)<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Casación, secc. I, de 20 de marzo de 2019, n.º 7832; las inundaciones fueron entonces consideradas como causa tanto de vulnerabilidad como de migración forzada: Casación, secc. I, de 8 de enero de 2021, n.º 121.

<sup>29</sup> Casación, secc. I, ord. de 4 de febrero de 2020, n.º 2563; también, Casación, secc. III, ord. de 10 de noviembre de 2020, n.º 25143.

Por lo que respecta a los cambios más recientes, introducidos en 2020, se pueden resumir esquemáticamente en tres bloques:

- En primer lugar, se han ampliado los supuestos que pueden dar lugar a la concesión de la citada autorización de residencia por especial protección (que, además, puede convertirse ahora en una autorización de residencia por motivos de trabajo) mediante una ampliación de los supuestos de prohibición de expulsión y devolución, proporcionando una vía de protección a aquellas personas extranjeras que, en caso de repatriación, correrían el riesgo de ser sometidas a torturas o tratos inhumanos o degradantes, a vulnerar su derecho al respeto a la vida privada y familiar, o afecte a obligaciones constitucionales o internacionales del Estado italiano (recuperando así, pero solo en parte, las disposiciones de la versión original del art. 5, párr. 6, *Testo unico*)<sup>30</sup>. Además, ahora se establece expresamente que «a los efectos de evaluar el riesgo de violación» mencionado anteriormente, también debe tenerse en cuenta la integración social real de la parte interesada en Italia, lo que significa que la nueva formulación del artículo 19.1.1 recuerda los criterios ya enunciados por el Tribunal Supremo en 2018, incluido el de integración sociolaboral. Ahora, por tanto, es necesario verificar la existencia de las condiciones señaladas por el artículo 19.1.1 a los efectos de la concesión de un permiso de residencia por protección especial, ya que ya no es suficiente –como en las disposiciones originales del art. 5, párr. 6– determinar la existencia de «razones humanitarias graves», por lo que no se puede decir que haya habido un retorno real a la «vieja» protección humanitaria.

Tal ampliación del ámbito de aplicación del permiso de residencia por protección especial en los términos que se han visto es aún más significativa si se interpreta a la luz de la decisión del Comité de Derechos Humanos de la ONU en el caso Teitiota (sobre el particular, *vid.* Miñarro Yanini, 2020)<sup>31</sup>. El Comité, en particular, por un lado, admitió que los efectos del cambio climático pueden implicar una violación del derecho a la vida y la prohibición de tratos inhumanos y degradantes, si tal amenaza es razonablemente previsible; por otro, dijo que el riesgo de sufrir tales efectos en el país de origen genera la prohibición de devolución por

<sup>30</sup> Aunque el permiso de residencia por protección humanitaria no se ha restablecido, la referencia al «respeto de las obligaciones constitucionales o internacionales del Estado italiano» se ha reinsertado de hecho en el artículo 5, apartado 6, del *Testo unico*, sin hacer sin embargo lo mismo en relación con los «motivos graves, en particular de carácter humanitario», que figuraban en la redacción original de la disposición (Zorzella, 2021).

<sup>31</sup> Comité de Derechos Humanos de la ONU, caso 2727/2016, *Ioane Teitiota c. Nueva Zelanda*, de 7 de enero de 2020, decisión adoptada de conformidad con el artículo 4.5 del Protocolo adicional de 24 de octubre de 2019.

parte de terceros países, que tienen la responsabilidad de proteger a las personas cuyas vidas se ven amenazadas por la crisis climática. Estas indicaciones, por lo tanto, parecen muy relevantes también con vistas a impulsar una interpretación de las disposiciones internas, y en particular del artículo 19.1.1 de la ley consolidada en el sentido indicado por el Comité de la ONU para todos los sujetos llamados a aplicarlas<sup>32</sup>.

- En segundo lugar, se amplía el ámbito de aplicación de la autorización de residencia por catástrofes. Con anterioridad, solo podía liberarse si el país de posible retorno de la persona extranjera se encontraba en una situación de «gravedad contingente y excepcional». No obstante, ahora basta con que esta situación sea de «grave catástrofe», ya que podría referirse, por ejemplo, a eventos –naturales o antropogénicos– de inicio lento o predecibles y continuos (piénsese en inundaciones o lluvias torrenciales) que hacen que sea imposible permanecer en un lugar determinado, incluso si no son extraordinarios. Además, como se ha comentado, el permiso –que es renovable mientras subsistan situaciones de inseguridad ambiental en el país de origen (y ya no solo por 6 meses, como antes)– puede convertirse ahora en un permiso de residencia por motivos de trabajo, lo que sin duda facilita las perspectivas de inclusión laboral de las personas migrantes ambientales.
- Por último, se amplían las hipótesis de convertibilidad en autorización de residencia por motivos de trabajo de determinados tipos de autorizaciones de residencia expedidas por otras razones.

Los cambios legislativos de 2020 ciertamente han dado como resultado una configuración más favorable para las personas migrantes ambientales que la esbozada en 2018; sin embargo, la posibilidad de obtener una protección más específica, como la de las causas catastróficas, ambientales y de otro tipo, es hoy ciertamente más limitada que la protección aplicable bajo la vigencia del antiguo artículo 5, apartado 6, del *Testo unico*. Con todo, ello puede compensarse con la posibilidad de que, una vez obtenida la protección, a la persona migrante ambiental se le facilite su inserción laboral por la vía de convertir el permiso por catástrofes, que ya le permite trabajar, en un permiso por razones de trabajo.

### 3. Breves reflexiones finales sobre la relación entre migración, medioambiente y trabajo

Como se ha escrito recientemente:

---

<sup>32</sup> Para una reconstrucción de las primeras sentencias de algunos tribunales italianos, franceses y alemanes que, partiendo de una interpretación evolutiva y dinámica del derecho nacional y supranacional, han reconocido formas de protección internacional por motivos medioambientales, *vid.* Scissa (2021b).

[...] la condición de migrantes en general y de ambientales en particular nos obliga a reflexionar sobre lo que somos y lo que queremos ser, en particular si pretendemos entregar el modelo de *idem sentire de re publica* que constituía la seña que identificaba a nuestra comunidad (Ruggeri, 2021, p. 1.170).

A la luz del marco que se ha reconstruido brevemente, las posibilidades y perspectivas de inclusión laboral de las personas inmigrantes ambientales parecen estar limitadamente satisfechas por el actual marco regulatorio italiano –pero podría desarrollarse un discurso análogo en relación con el supranacional–, que prevé un instrumento solo parcialmente adecuado a esta exigencia (Villani, 2021, pp. 4 y 26), a pesar de los recientes e interesantes esfuerzos realizados en el ámbito jurisprudencial y, en parte, también legislativo.

En cuanto al reconocimiento de la protección internacional de las personas inmigrantes ambientales, que es una condición indispensable para permitir su inclusión en el lugar de trabajo, la perspectiva italiana parece particularmente interesante. Como hemos visto, hay dos caminos seguidos hasta ahora por Italia: por un lado, dadas las considerables dificultades asociadas con el reconocimiento del estatuto de persona refugiada o la protección subsidiaria frente a las personas inmigrantes medioambientales, se ha intentado adaptar a sus necesidades, a menudo a través de la jurisprudencia, las herramientas de protección «clásicas» ya disponibles, y en particular la protección humanitaria, si bien siguiendo este camino no se han logrado hasta ahora resultados del todo satisfactorios; por otro lado, se han creado instrumentos jurídicos *ad hoc*, como el permiso de residencia por catástrofe natural. Como hemos visto, los cambios legislativos introducidos en los últimos años dentro del *Testo unico* han influido mucho en esta evolución.

Es muy importante la reciente Sentencia núm. 5022/2021 del Tribunal de Casación, que, siguiendo la estela de la n.º 4455/2018, ha identificado (aunque indirectamente) la categoría de migrantes ambientales, vinculándola a la vulneración de la dignidad humana, y que por ello puede ser considerada precursora de una nueva vía importante de reconocimiento y ampliación de los derechos de las personas solicitantes de asilo por vía jurisprudencial<sup>33</sup>. Si bien tenía por objeto el marco normativo anterior, la sentencia estableció que los derechos fundamentales de una persona pueden verse comprometidos incluso cuando un sujeto se ve obligado a vivir en un:

[...] contexto socioambiental tan degradado que expone al individuo al riesgo de ver sus derechos fundamentales a la vida, a la libertad y a la autodeterminación

<sup>33</sup> Casación, secc. II, ord. de 24 de febrero de 2021, n.º 5022, citada. El caso fue entonces devuelto al órgano judicial de primera instancia, quien deberá verificar que no se exceda el nivel esencial de vida digna en el presente caso, que se refería a un ciudadano del delta del Níger, incluso si las situaciones de vulnerabilidad se derivan de condiciones de degradación ambiental, social o climática o explotación de los recursos naturales (Del Guercio, 2021).



anulados, o en todo caso, verlos reducidos por debajo del umbral de su núcleo esencial e ineludible,

y que ello pueda justificar la expedición de un permiso de residencia por razones humanitarias, con todo lo que se deriva en cuanto a la posible inclusión laboral de quienes tengan derecho a beneficiarse de ella.

A la luz de las consideraciones realizadas hasta ahora, parece llegado el momento de que la ley italiana asuma la responsabilidad directa de los instrumentos de protección y las perspectivas de inclusión laboral de las personas inmigrantes ambientales. Sería deseable que esto se produjera en el marco de una reescritura global de la legislación nacional sobre el trabajo de las personas migrantes. Esta disciplina, en efecto, presenta sin duda muchos aspectos críticos: pensemos, por ejemplo, en las dificultades relacionadas con la contratación de personas trabajadoras extranjeras, atribuibles principalmente a un aparato regulatorio que prevé cuotas de entrada muy bajas, impide la entrada para la búsqueda de empleo y perfila un procedimiento administrativo de contratación particularmente largo y complicado (Chiaromonte, 2020). La urgencia de los desafíos que plantean el cambio climático y ambiental (también) a la regulación de los fenómenos migratorios y laborales podría representar una oportunidad favorable para iniciar este difícil, pero ya impostergable, camino de reformas.

## Referencias bibliográficas

- Acierno, M. (2020). La protezione umanitaria prima e dopo il decreto legge n. 113 del 2018. En M. Giovannetti y N. Zorzella (Eds.), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (pp. 805-820). Franco Angeli.
- Bonetti, P. (2020). L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale. En M. Giovannetti y N. Zorzella (Eds.), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (pp. 751-804). Franco Angeli.
- Borges, I. M. (2019). *Environmental change, forced displacement and international law. From legal protection gaps to protection solutions*. Routledge.
- Brambilla, A. y Castiglione, M. (2019). Migrazioni ambientali: libertà di circolazione vs. protezione? *Cosmopolis*, 2. <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=XVI12019&id=3>
- Brambilla, A. y Castiglione, M. (14 de febrero de 2020). Migranti ambientali e divieto di respingimento. *Questione Giustizia*. [https://www.questionegiustizia.it/articolo/migranti-ambientali-e-divieto-di-respingimento\\_14-02-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/migranti-ambientali-e-divieto-di-respingimento_14-02-2020.php)
- Calvellini, G. (2020). Percorso di lettura sull'inclusione di richiedenti e titolari di protezione

- internazionale e umanitaria. *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 166, 427-436.
- Castronuovo, E. (2018). Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di Cassazione n. 4455/2018. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3. <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-note-2018-3/302-commentocas-tronuovo/file>
- Chiaromonte, W. (2013). *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*. Giappichelli.
- Chiaromonte, W. (2019). Ideologia e tecnica della disciplina sovranista dell'immigrazione. Protezione internazionale, accoglienza e lavoro dopo il «decreto Salvini». *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 162, 321-354.
- Chiaromonte, W. (2020). L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista. En M. Giovannetti y N. Zorzella (Eds.), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (pp. 229-250). Franco Angeli.
- Chiaromonte, W. (2021). Protección internacional e inclusión laboral de las personas migrantes medioambientales: la experiencia italiana. En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 173-206). UJA Editorial.
- Chiaromonte, W. y D'Onghia, M. (2020). Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3. <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-3-2020-1/651-cronaca-di-una-sanatoria-in-tempo-di-emergenza-sanitaria-genesi-finalita-e-limiti/file>
- Ciervo, A. (2018). I rifugiati «ambientali». Una nuova categoria giuridica di richiedenti asilo? *Rivista Critica del Diritto Privato*, 36(3), 453-474.
- Comisión Europea. (2020). Nuevo pacto sobre migración y asilo. Bruselas, 23 de septiembre de 2020, COM(2020) 609 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>
- Del Guercio, A. (2021). Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico: sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana. *Diritti Umani e Diritto Internazionale. Rivista Quadrimestrale*, 3, 521-533.
- Docherty, B. y Giannini, T. (2009). Symposium: Confronting a rising tide: A proposal for a Climate Refugee Treaty. *Harvard Environmental Law Review*, 33(2), 349-405.
- Favilli, C. (14 de marzo de 2018). La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale. *Questione Giustizia*. [https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-umanitaria-per-motivi-di-integrazione\\_14-03-2018.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-umanitaria-per-motivi-di-integrazione_14-03-2018.php)
- Ferrajoli, L. (25 de octubre de 2021). Diritti umani, diritto disumano. *Questione Giustizia*. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/diritti-umani-diritto-disumano>
- Ferris, E. (2020). Research on climate change and migration where are we and where are we going? *Migration Studies*, 8(4), 612-625. <https://doi.org/10.1093/migration/mnaa028>
- Kolmannskog, V. y Myrstad, F. (2009). Environmental displacement in European Asylum Law. *European Journal of Migration and Law*, 11(4), 313-326. <https://doi.org/10.1163/157181609789804321>
- Marinai, S. (2020). L'Unione Europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale. *Diritto Pubblico*, 26(1), 57-77.

- Martelloni, F. (2021). L'accesso al mercato del lavoro dello straniero. En F. Curi, F. Martelloni, A. Sbraccia y E. Valentini (Eds.), *I migranti sui sentieri del diritto* (pp. 55-86). Giappichelli.
- Mayer, B. (2016). *The concept of climate migration: Advocacy and its prospects*. Edward Elgar Publishing.
- McLeman, R. y Gemenne, F. (Eds.). (2020). *Routledge handbook on environmental displacement and migration*. Routledge.
- Metha, S. (2021). *Questa terra è la nostra terra. Manifesto di un migrante*. Einaudi.
- Miñarro Yanini, M. (2020). Hacia una transición ecológica justa en el ámbito de las relaciones de trabajo y la inmigración. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 451, 5-17. <https://bit.ly/3kF9q1L>
- Miñarro Yanini, M. (Ed.). (2021). *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*. UJA Editorial.
- Miñarro Yanini, M. (2022). El futuro será verde o no será: las herramientas para una transición social ecológica justa. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 5-14. <https://bit.ly/3zUFWHS>
- Morrissey, J. (2012). Rethinking the "debate on environmental refugees" from "maximalists and minimalists" to "proponents and critics". *Journal of Political Ecology*, 19(1), 36-49.
- Nicolini, M. y Panzera, C. (2020). Asilo. En C. Panzera y A. Rauti (Eds.), *Dizionario dei diritti degli stranieri* (pp. 17-66). Editoriale Scientifica.
- Nishimura, L. (2015). Climate change migrants: Impediments to a protection framework and the need to incorporate migration into climate change adaptation strategies. *International Journal of Refugee Law*, 27(1), 107-134. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eev002>
- Oliver-Smith, A. (2012). Debating environmental migration: society, nature and population displacement in climate change. *Journal of International Development*, 24(8), 1.058-1.070. <https://doi.org/10.1002/jid.2887>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2009). *Environment and climate change. Assessing the evidence*. <https://www.preventionweb.net/publication/migration-environment-and-climate-change-assessing-evidence>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *Glossary on migration*. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf)
- Perrini, F. (2018). *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*. Editoriale Scientifica.
- Perrini, F. (2021). Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ed i migranti ambientali: una categoria «dimenticata»? *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 245-260. <http://dx.doi.org/10.14273/unisa-3764>
- Recchia, G. A. (2020). L'accesso al lavoro dei migranti economici. En W. Chiaromonte, M. D. Ferrara y M. Ranieri (Eds.), *Migranti e lavoro* (pp. 93-110). il Mulino. <http://hdl.handle.net/11586/312573>
- Ruggeri, A. (2021). Per i migranti ambientali: non muri o respingimenti ma solidarietà e accoglienza. *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 5, 1.154-1.170. [https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2021/12/2\\_Ruggeri1.pdf](https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2021/12/2_Ruggeri1.pdf)
- Scissa, C. (2021a). La protezione per calamità: una breve ricostruzione dal 1996 ad oggi. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 136-147. <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/09-Scissa-FQC-1-21.pdf>

- Scissa, C. (2021b). Migraciones ambientales tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: un'analisi di tre recenti pronunce. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2.
- Scissa, C. (14 de febrero de 2022 –2022a–). Estrema povertà dettata da alluvioni: condizione (in)sufficiente per gli standard nazionali di protezione? *Questione Giustizia*. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/estrema-poverta-dettata-da-alluvioni>
- Scissa, C. (31 de marzo de 2022 –2022b–). La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici. *Questione Giustizia*. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-temporanea-per-le-persone-in-fuga-dall-ucraina-alcuni-profili-critici>
- Starita, M. (2020). Il principio del «non-refoulement» tra controllo dell'accesso al territorio dell'Unione Europea e protezione dei diritti umani. *Diritto Pubblico*, 26(1), 141-163.
- The World Bank. (2018). *Groundswell. Preparing for internal climate migration*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>
- The World Bank. (2021). *Groundswell Part II. Acting for internal climate migration*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36248#:~:text=They%20will%20migrate%20from%20areas,sread%20and%20intensify%20by%202050>
- Travaglino, G. (2022). La protezione umanitaria tra passato e futuro. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 97-139. <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2022/885-la-protezione-umanitaria-tra-passato-e-futuro/file>
- Villani, S. (2021). Reflections on Human Rights Law as suitable instrument of complementary protection applicable to environmental migration. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3. <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2021-2/824-reflections-on-human-rights-law-as-suitable-instrument-of-complementary-protection-applicable-to-environmental-migration/file>
- Zorzella, N. (2018). La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1. <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2018-1/208-la-protezione-umanitaria-nel-sistema-giuridico-italiano/file>
- Zorzella N. (2021). La nuova protezione speciale introdotta dal d.l. 130/2020. Tra principio di flessibilità, resistenze amministrative e problematiche applicative. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2. <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2021-1/763-la-nuova-protezione-speciale-introdotta-dal-d-l-130-2020-tra-principio-di-flessibilita-resistenze-amministrative-e-problematiche-applicative/file>

# La inversión sostenible como integradora de los aspectos sociolaborales, ambientales y de gobernanza en el mercado financiero: productos, medición y normativa en Europa

**María Ángeles Fernández Izquierdo** (autora de contacto)

*Catedrática de Economía Financiera y Contabilidad.*

*Universitat Jaume I (Castelló, España)*

[afernad@uji.es](mailto:afernad@uji.es) | <https://orcid.org/0000-0001-5048-956X>

**María Jesús Muñoz Torres**

*Catedrática de Economía Financiera y Contabilidad.*

*Universitat Jaume I (Castelló, España)*

[munoz@uji.es](mailto:munoz@uji.es) | <https://orcid.org/0000-0002-7500-0617>

**Juana María Rivera Lirio**

*Profesora titular en el Departamento de Finanzas y Contabilidad.*

*Universitat Jaume I (Castelló, España)*

[jrivera@uji.es](mailto:jrivera@uji.es) | <https://orcid.org/0000-0002-8434-6222>

**Idoya Ferrero Ferrero**

*Profesora titular en el Departamento de Finanzas y Contabilidad.*

*Universitat Jaume I (Castelló, España)*

[ferrero@uji.es](mailto:ferrero@uji.es) | <https://orcid.org/0000-0002-0964-9223>

**Elena Escrig Olmedo**

*Profesora titular en el Departamento de Finanzas y Contabilidad.*

*Universitat Jaume I (Castelló, España)*

[eescrig@uji.es](mailto:eescrig@uji.es) | <https://orcid.org/0000-0001-9135-1276>

## Extracto

La inversión sostenible (IS) se ha convertido en uno de los temas más destacados para la comunidad empresarial, los mercados financieros y la sociedad en los últimos años. Cada vez más, las inversiones buscan estimular la recuperación económica de una manera más sostenible, amplificando este impulso con la integración en la inversión de criterios ambientales, sociolaborales y de gobernanza (criterios ASG).





Es por ello por lo que, en este artículo, vamos a abordar la IS en Europa, centrándonos en describir los productos y las diferentes tipologías de inversión que el mercado financiero ofrece como instrumentos de inversión; en la medición y evaluación de los criterios ASG, pues el interés en invertir en sostenibilidad está creando una gran demanda de datos, calificaciones y clasificaciones de criterios ASG, lo que genera una proliferación de agencias e índices bursátiles de sostenibilidad; y en analizar la reciente legislación europea y el destacado papel que está teniendo en el impulso de la IS.

En las consideraciones finales remarcaremos algunos aspectos que resultan controvertidos actualmente, en relación con los nuevos productos de inversión sostenibles, los nuevos modelos de medición de la sostenibilidad y la reciente normativa, así como las recomendaciones sobre la necesidad de una mayor coherencia en las finanzas sostenibles europeas.

**Palabras clave:** inversión sostenible; criterios de inversión ambientales, sociolaborales y de gobernanza; productos de inversión sostenibles; bonos verdes; fondos de inversión sostenibles; agencias de *rating* de sostenibilidad; índices bursátiles de sostenibilidad; normativa europea de finanzas sostenibles.

Recibido: 28-04-2022 / Aceptado: 28-04-2022

**Cómo citar:** Fernández Izquierdo, M. Á., Muñoz Torres, M. J., Rivera Lirio, J. M., Ferrero Ferrero, I. y Escrig Olmedo, E. (2022). La inversión sostenible como integradora de los aspectos sociolaborales, ambientales y de gobernanza en el mercado financiero: productos, medición y normativa en Europa. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 203-229.



# Sustainable investment as an integrator of socio-labour, environmental and governance aspects in the financial market: products, measurement and regulations in Europe

María Ángeles Fernández Izquierdo

María Jesús Muñoz Torres

Juana María Rivera Lirio

Idoya Ferrero Ferrero

Elena Escrig Olmedo

## Abstract

Sustainable investing has become one of the hottest topics for the business community, financial markets and society in recent years. More and more investors are seeking to stimulate economic recovery in a more sustainable way, amplifying this momentum with investment with environmental, socio-labor and governance (ESG) criteria.

That is why, in this paper, we are going to address sustainable investment in Europe, focusing on describing the products and the different types of investment that the financial market offers as investment instruments. Moreover, we are going to discuss about the measurement and evaluation of ESG criteria, since the interest in investing in sustainability is creating a great demand for ESG data, ratings and classifications, which generates a proliferation of sustainability agencies and stock indices. Finally, we will analyze the recent European legislation and the outstanding role it is having in promoting sustainable investment.

In the final considerations, we will highlight some aspects that are currently controversial, in relation to the new sustainable investment products, the new sustainability measurement models and the recent regulations, as well as recommendations on the need for greater coherence in European sustainable finance.

**Keywords:** sustainable investment; environmental, socio-labor and governance investment criteria; sustainable investment products; green bonds; sustainable investment funds; sustainability rating agencies; sustainability stock indexes; European regulations on sustainable finance.

**Citation:** Fernández Izquierdo, M. Á., Muñoz Torres, M. J., Rivera Lirio, J. M., Ferrero Ferrero, I. y Escrig Olmedo, E. (2022). Sustainable investment as an integrator of socio-labour, environmental and governance aspects in the financial market: products, measurement and regulations in Europe. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 469, 203-229.



## Sumario

1. Introducción
  2. Productos de IS
  3. Medición y evaluación de la sostenibilidad
  4. Normativa europea
  5. Consideraciones finales
- Referencias bibliográficas



## 1. Introducción

El panorama dinámico y rápidamente cambiante de nuestro mundo actual se ha visto muy afectado por las crecientes turbulencias sociolaborales y ambientales, así como por la crisis pandémica mundial de la COVID-19. En este contexto, la sociedad exige una agenda sostenible real y efectiva para asegurar una justicia social para la humanidad que no sobrepase los límites planetarios que advierten desde diversos ámbitos científicos como el [Centro de Resiliencia de Estocolmo](#)<sup>1</sup>.

Para ello se requiere un enfoque integral para afrontar los retos de un futuro sostenible reorientando los flujos de capital hacia inversiones sostenibles, donde se integre la valoración no solo financiera, sino también la sociolaboral, ambiental y de buen gobierno de la empresa. Estos aspectos están redefiniendo el modelo económico, la creación de valor, el trabajo digno, el rol de la empresa en la sociedad, el sistema financiero, la valoración de activos y lo que implica la sostenibilidad.

Según Muñoz Torres y Rivera Lirio (2016), la contribución del sistema financiero al desarrollo sostenible incluye la consideración de varios temas clave, entre los que se destacan: una perspectiva de largo plazo, la reducción de las desigualdades, la mitigación de la pobreza, la integración de los problemas sociolaborales y ambientales, y una supervisión eficaz del sistema financiero. La integración de la sostenibilidad en el sistema financiero podría cerrar la brecha entre las políticas y objetivos fundamentales como el crecimiento, la mitigación de la pobreza, el trabajo digno y el acceso a oportunidades económicas.

Los mercados financieros están llamados a reorientar sus actividades para promover la transición hacia una economía sostenible en un proceso que puede conllevar ciertos riesgos. Un marco de referencia de la sostenibilidad a nivel global son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS pueden servir como guía para orientar los esfuerzos corporativos y públicos para el desarrollo sostenible (Hummel y Szekely, 2022), constituyendo de este modo un referente para las inversiones responsables (Diener y Habisch, 2020).

Dado el papel que la inversión tiene en operacionalizar los ODS, recogida en la [Addis Ababa Action Agenda de 2015](#)<sup>2</sup>, la inversión sostenible (IS) se está convirtiendo en uno de

<sup>1</sup> <https://www.stockholmresilience.org/>

<sup>2</sup> <https://www.un.org/esa/ffd/publications/aaaa-outcome.html>

los temas más destacados para la comunidad empresarial, los mercados financieros y la sociedad en los últimos años. Cada vez más, las inversiones buscan estimular la recuperación económica de una manera más sostenible, amplificando este impulso por la inversión con criterios ambientales, sociolaborales y de gobernanza (ASG).

La IS es un concepto amplio. Existen multitud de razonamientos, enfoques y definiciones. Se basan en conceptos que van desde los principios éticos hasta la mera búsqueda de mejores resultados de inversión. Además, existen diferentes métodos para invertir de manera sostenible. Por ello, en este artículo vamos a centrarnos en la IS en Europa y examinaremos, en primer lugar, los productos y las diferentes tipologías de inversión que el mercado financiero ofrece como instrumentos de inversión.

En segundo lugar, nos centraremos en la medición y evaluación de los criterios ASG, pues el interés en invertir en sostenibilidad está creando una mayor demanda de datos, calificaciones y clasificaciones de ASG, lo que genera una proliferación de agencias e índices bursátiles de sostenibilidad.

En tercer lugar, abordaremos el tema normativo, dado que el impulso legislativo del Plan de Acción de Finanzas Sostenibles de la Unión Europea, la concienciación y madurez de los inversores y el desarrollo de la dimensión social de la IS para superar el impacto de la COVID-19 han propiciado su progresión durante los 2 últimos años evidenciando expectativas de crecimiento a largo plazo.

En las consideraciones finales, remarcaremos algunos de los aspectos que resultan controvertidos actualmente, en relación con los nuevos productos de IS, los nuevos modelos de medición de la sostenibilidad y la reciente normativa, así como las recomendaciones sobre la necesidad de una mayor coherencia en las finanzas sostenibles europeas.

## 2. Productos de IS

La IS es un enfoque de inversión que considera factores ASG en la selección y gestión de carteras (Global Sustainable Investment Alliance –GSIA–, 2020) que requiere propiedad activa y conciencia intergeneracional (Woods y Urwin, 2010). De hecho, el [Reglamento \(UE\) 2019/2088](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros, define las IS como aquellas que se realicen en una actividad económica que contribuya a objetivos de tipo medioambiental o social medidos a través de indicadores clave, siempre y cuando dichas inversiones no perjudiquen significativamente a ninguno de esos objetivos y las empresas beneficiarias sigan prácticas de buena gobernanza.

El rápido progreso del mercado de la IS ha conllevado el desarrollo de una gran industria bursátil sostenible al servicio de las instituciones financieras de gestión de patrimonios públicos y privados. Las inversiones que a nivel global se realizan con criterios de sostenibilidad han experimentado fuertes tasas de crecimiento en los últimos años, con un especial protagonismo de Europa como región que más ha apostado por la aplicación de estos criterios de inversión.

La forma más extendida de invertir con criterios ASG es la adquisición de participaciones en instrumentos de inversión colectiva como los fondos de inversión o fondos de pensiones sostenibles. En 2020, los fondos de IS recaudaron 223.000 millones de euros en Europa, casi el doble que en 2019, y se prevé, según PwC (2022), que para el año 2025 la cifra alcance los 7,6 millones de euros y que el 57 % de los fondos de inversión se gestionen con criterios ASG.

Estos fondos permiten dirigir el ahorro hacia determinados títulos valores que, además de ofrecer rentabilidad financiera, conllevan la financiación de empresas socialmente responsables. La evolución de los criterios de decisión de las inversiones sostenibles ha dado lugar a diferentes metodologías de preselección de activos financieros (renta variable, renta fija pública y privada, derivados, etc.) para la gestión óptima de carteras y, en consecuencia, a diferentes generaciones de instituciones de inversión colectiva que invierten según criterios de IS, pudiendo ser seleccionado un activo emitido por una empresa tanto por el «modo» en que esta lleva a cabo su actividad como por la propia actividad desarrollada.

Existen diferentes formas de enfocar, evaluar, participar e implementar la inversión en materia de IS que dan lugar a diversas estrategias de inversión con diferente eficacia e impacto. Según las definiciones de la GSIA (2019), que establece una de las clasificaciones más fiables, estas se dividen en seis tipologías que se recogen en el cuadro 1.

Cabe destacar que, en Europa, Francia lidera claramente el segmento de la IS con el uso de estrategias de inversión más avanzadas, como la integración de factores ASG. Este crecimiento puede atribuirse principalmente a la favorable legislación en este país. En los últimos años ha ofrecido incentivos fiscales a las inversiones sociales (deducciones por inversiones en la comunidad) y a principios del año 2016 hubo un importante paso normativo en el fomento de la inversión social, dentro de la Ley de transición energética, que incluyó un *label* de carácter público para fondos de inversión socialmente responsable (fondos ISR) (Spainsif, 2016). En España, se está trabajando actualmente en un borrador para que a finales de 2022 se pueda poner en marcha un Plan Nacional de Finanzas Sostenibles, que permita implementar la regulación en este ámbito e incentivar la IS y emitir bonos soberanos sostenibles.

Cuadro 1. Tipologías de IS

Estrategia	Definición
Exclusión o selección negativa ( <i>screening</i> negativo)	Se excluye del universo de inversión a compañías de determinados sectores controvertidos (armas, pornografía o tabaco) o con prácticas no alineadas con los criterios ASG.
<i>Best in class</i> o selección positiva	Se invierte en compañías con el mejor desempeño en sostenibilidad dentro de su sector.
Cumplimiento de normas internacionales ( <i>norms-base- screening</i> )	Se evitan las inversiones en aquellas empresas que incumplan con tratados o normas internacionales como, por ejemplo, los <a href="#">Diez principios del Pacto Mundial</a> <sup>3</sup> o los <a href="#">Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos</a> <sup>4</sup> .
Integración de los factores ASG	Se incluye de manera explícita el análisis de criterios ASG en el análisis financiero que lleva a cabo la entidad para la toma de decisiones de inversión. Hay organizaciones como Sustainalytics o V.E-Vigeo Eiris que analizan las empresas para extraer información sobre su desempeño ASG.
Inversión de impacto	Inversiones que además de rentabilidad financiera buscan generar un impacto positivo para solucionar problemas de carácter social o ambiental. Por ejemplo, las microfinanzas o las inversiones en comunidades locales.
Diálogo activo y voto	Implicación de los inversores/as a través del diálogo con la alta dirección y/o los consejos de administración de las empresas para fomentar mejoras en materia ASG a través del voto para influir en el comportamiento corporativo.

Fuente: GSIA (2019).

La disponibilidad de una mayor oferta de datos ASG está suponiendo un cambio en las prácticas de IS. La dinámica de las calificaciones AGS da forma a la evolución de la IS, hasta el punto de que la simple evaluación negativa se considera una práctica obsoleta o no avanzada (Townsend, 2020), frente al análisis AGS prospectivo que se esfuerza por

<sup>3</sup> <https://www.pactomundial.org/que-puedes-hacer-tu/>

<sup>4</sup> [https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf)

evaluar la materialidad de los datos no tradicionales para determinar qué empresas son las más adecuadas para hacer frente a los riesgos de sostenibilidad globales. Según World Economic Forum (2022), los principales riesgos globales son los riesgos relacionados con el cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, la pérdida de biodiversidad, la erosión de la cohesión social y las crisis de los medios de subsistencia. Por ello, para hacer frente a estos riesgos de sostenibilidad globales, están ganando terreno estrategias de IS como la integración de factores ASG, el diálogo activo y votación, y la inversión de impacto, entre otras (Eurosif, 2018). Estas estrategias permiten la creación de carteras de activos más acordes con la demanda-oferta actual en materia ASG, y que ciertos autores (Agrawal y Hockerts, 2019; Hebb, 2013) consideran no tanto avances en la IS sino subproductos incluidos dentro de ella.

Los productos que más se han desarrollado en los últimos años son los bonos sostenibles, que son aquellos donde los fondos monetarios se aplican para financiar o refinanciar una combinación de proyectos verdes (a través de los bonos verdes) y proyectos sociales (a través de los bonos sociales).

Desde la emisión del primer bono verde en 2007 por parte del Banco Europeo de Inversiones y el Banco Mundial, con el objetivo de financiar proyectos que tuvieran un impacto positivo en el medioambiente, este mercado ha experimentado un fuerte crecimiento, hasta superar a cierre de 2020 el billón de dólares de emisiones acumuladas, según los datos de Climate Bonds Initiative (2021). Los bonos sociales han mostrado un especial dinamismo como respuesta para financiar algunos de los acuciantes problemas derivados de la COVID-19. A pesar del aumento de emisiones, este conjunto de bonos sigue siendo un producto financiero marginal en la Unión Europea (UE), alcanzando solo un porcentaje del 2 % del total de bonos en circulación de la EU-27 al final del 2020 (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021).

Adicionalmente, han ido surgiendo en el mercado otros bonos que permiten invertir en proyectos ligados a los criterios de sostenibilidad. Entre ellos destacan los bonos «*sustainability-linked*» (vinculados al cumplimiento de determinados indicadores de sostenibilidad); los bonos «*ODS-linked*» (vinculados al cumplimiento de los ODS); los bonos de género (ligados a inversiones que promueven iniciativas de equidad de género); los bonos azules (vinculados a promover la conservación de la vida oceánica); o los bonos de transición (para apoyar la transición verde) (Blasco y Delrieu, 2021).

Otros instrumentos de IS que cabe destacar son los vehículos de inversión en microfinanzas (VIM), que son productos financieros, intermediados por organizaciones o por gestores de fondos de inversión, especializados en microfinanzas que movilizan las inversiones y las canalizan en las instituciones de microfinanzas (IMF). Por tanto, sus activos provienen de fuentes públicas y privadas (inversores individuales e instituciones). Su cartera de clientela son las IMF y, a través de estas, invierten en la comunidad, particulares o microempresas de ámbito familiar mediante la concesión de microcréditos.

### 3. Medición y evaluación de la sostenibilidad

Las agencias de calificación de la sostenibilidad, también llamadas agencias de *rating* en sostenibilidad, han asumido un papel muy activo en la definición de metodologías y modelos de valoración que puedan servir de apoyo al inversor sostenible en su proceso de toma de decisiones. En la mayoría de los casos, los resultados de la evaluación realizada por estas agencias se combinan con la evaluación financiera para la generación de índices bursátiles sostenibles.

Las agencias de *rating* en sostenibilidad o de *rating* ASG (Fernández Izquierdo *et al.*, 2019) tienen como modelo de negocio la evaluación de la sostenibilidad de las organizaciones que someten a escrutinio mediante metodologías de investigación propias y no accesibles al mercado. Los criterios de valoración utilizados por las agencias de *rating* de sostenibilidad condicionan la composición de los índices de sostenibilidad más representativos del mercado y, por lo tanto, también la composición de los fondos de IS, debido a la utilización de los índices como *benchmarking* de gestión de carteras.

Esta evaluación la hacen desde la utilización de metodologías propias y diferenciadas entre agencias y a partir de datos que ellas mismas recaban, bien directamente de las empresas analizadas mediante el envío de cuestionarios o a través del estudio de la información pública que estas ofrecen. Además, suelen contar con el apoyo de contrapartes en los diferentes países, normalmente ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, que verifican y garantizan la calidad de la información analizada como fuentes externas (Fernández Izquierdo *et al.*, 2019).

Estas agencias, además de realizar una función como consultoras, ofrecen a los inversores otros productos y servicios como bases de datos, *benchmarks* y documentos sectoriales, servicios comparativos de fondos, análisis de riesgos extrafinancieros, asesoría e incluso *rating* de sostenibilidad de países.

Por su parte, los índices bursátiles de sostenibilidad son indicadores de la evolución de los precios de los títulos más representativos de un mercado bursátil, en este caso del segmento del mercado de la IS, que evalúan el desempeño de una entidad en términos ASG (Fernández Izquierdo *et al.*, 2018). Estos instrumentos incorporan aquellas organizaciones que integren satisfactoriamente los criterios de rendimiento económico y desarrollo sostenible. Además, se examinan con regularidad para asegurar que las empresas integrantes siguen cumpliendo con los requisitos de sostenibilidad establecidos. La metodología de elaboración de un índice bursátil depende de la institución que lo diseña, gestiona y publica. Las familias «S&P Dow Jones Sustainability Indices» (DJSI) y «FTSE4Good Index Series I FTSE Russell» son algunas de las más relevantes, por su alcance, en los mercados bursátiles de la sostenibilidad.

La selección de las empresas que componen cualquier índice de la familia DJSI se lleva a cabo mediante la Evaluación global de sostenibilidad corporativa (CSA) anual de S&P Global

y tras el análisis de RepRisk, que permite detectar controversias en las compañías. El proceso comienza determinando el llamado «universo invitado», es decir, aquellas empresas que serán invitadas a formar parte del proceso. El universo invitado varía entre los índices y subíndices de la familia de DJSI (DJSI, 2021).

Por su parte, la metodología de construcción de la serie de índices FTSE4Good se basa en los resultados que proporciona FTSE Russell's ESG Ratings y sigue tres pasos. En primer lugar, se han de seleccionar las empresas participantes en función de cómo responden a los riesgos ASG, para que se incluyan únicamente aquellas que los gestionen correctamente. El segundo paso consiste en aplicar criterios de exclusión, es decir, eliminar aquellas empresas implicadas en negocios controvertidos, siendo algunos ejemplos la industria de las armas químicas, biológicas y nucleares, del tabaco y de la producción de carbón. El último paso consiste en la publicación y posterior revisión, semestralmente en junio y diciembre, de la serie de índices FTSE4Good (FTSE, 2020).

Los *rankings* e índices de empresas, de acuerdo con su *performance* en términos de sostenibilidad, han adquirido una gran importancia y, como resultado, el número de agencias de calificación de la sostenibilidad u organizaciones que proporcionan *ratings* de sostenibilidad se ha incrementado rápidamente. Existen múltiples proveedoras de información ASG que elaboran *ratings* de sostenibilidad. Los *ratings* ASG más relevantes, según el informe *Rate the raters 2020* (SustainAbility Institute, 2020), son:

- Bloomberg ESG Data. Bloomberg es una entidad estadounidense fundada en 1981. Se especializa en el mercado de asesoría financiera, datos y tecnología. Entre sus servicios profesionales se incluyen las finanzas sostenibles. Proporciona datos, investigación y noticias y elabora *ratings* e índices de sostenibilidad. Ofrece métricas ASG y puntuaciones ASG para más de 11.800 empresas en más de 100 países, además de otros datos y ratios derivados, así como *datapoints* específicos de sectores y países y datos históricos que se remontan a 2006.
- ISS ESG Corporate Rating. En 2018, la entidad ISS adquirió Oekom, una agencia de investigación y calificación de sostenibilidad creada en 1993 y con sede en Múnich. En su *rating* de sostenibilidad se evalúan más de 30 temas ambientales, sociales y de gobernanza universales, como el impacto ambiental de la cartera de productos, el cumplimiento de los derechos humanos y la ética empresarial, dando lugar a un análisis de 140 factores con una calificación y una puntuación numérica. La metodología de evaluación se basa en un sistema de calificación de 12 puntos desde A+, que corresponde a un excelente desempeño, a D-, bajo desempeño.
- MSCI ESG Ratings. Morgan Stanley Capital Internacional (MSCI) es una entidad estadounidense fundada en 1969, especializada en proporcionar herramientas y servicios de apoyo a la toma de decisiones para la comunidad de inversión global. MSCI ESG Ratings utiliza una metodología basada en reglas, diseñada para medir la resiliencia de una empresa ante riesgos ambientales, sociales y de gobierno

corporativo importantes de la industria a largo plazo. Califican a las empresas en una escala de AAA a CCC de acuerdo con su exposición a riesgos ASG importantes para la industria y su capacidad para gestionar esos riesgos en relación con sus pares.

- S&P Global Corporate Sustainability Assessment (CSA). S&P Global adquirió en 2019 el negocio de calificaciones sostenibles de RobecoSAM, una entidad creada en 1995 especialista en inversiones y gestión de activos. S&P Global Corporate Sustainability Assessment utiliza una metodología basada en reglas que permite extraer una puntuación global de una media de 1.000 *datapoints* por empresa. Para obtener la información dispone de 61 cuestionarios específicos para distintas industrias que contienen aproximadamente entre 100-130 preguntas y cubren 23 temas clave ASG. Además, su análisis sirve de base para la elaboración del S&P Dow Jones Indices, uno de los principales proveedores de índices a nivel mundial.
- Sustainalytics' ESG Risk Ratings. Sustainalytics es una empresa líder en la investigación y análisis de criterios ASG a nivel global. Entre sus productos y servicios destacan: ESG Risk Ratings, soluciones para cubrir requisitos reglamentarios relacionados con la taxonomía de la UE, estudios sobre sectores, *rating* ASG de países, análisis de posibles controversias, etc. El modelo de Sustainalytics mide la exposición de una empresa a los riesgos ASG materiales específicos de la industria y cómo de bien esa empresa está gestionando tales riesgos. Además, Sustainalytics participa en la elaboración del índice del mercado bursátil Jantzi Social Index, entre otros. En 2020, Morningstar se convirtió en el único propietario de Sustainalytics. Esta agencia ha asesorado y participado en la creación del bono social del Instituto de Crédito Oficial en sus diferentes emisiones.
- Refinitiv ESG Company Scores. Refinitiv nace de la conocida Thomson Reuters, una entidad canadiense fundada en 2008 tras la adquisición de Reuters por The Thomson Corporation, ambas agencias de información que proporcionan noticias sobre el mercado financiero. La puntuación ESG de Refinitiv mide el rendimiento ASG de la empresa en función de datos notificados verificables de dominio público. Captura y calcula más de 630 medidas ASG a nivel de empresa, de las cuales un subconjunto de 186 de las más comparables y materiales por industria impulsan el proceso general de evaluación y puntuación de la empresa.
- V.E ESG Assessment. Moody's ESG Solutions adquirió la participación mayoritaria de V.E (Vigeo Eiris), una de las agencias de calificación de sostenibilidad más importantes, creada en 2002, cuya línea de actuación incluye la elaboración de *ratings* de sostenibilidad e índices, la proporción de datos climáticos y el desarrollo de certificados de finanzas sostenibles. V.E ESG Assessment proporciona una visión a largo plazo de la resiliencia y crecimiento de la empresa, su exposición y gestión al riesgo ASG y el análisis del impacto ambiental y social de sus operaciones y productos.



La existencia de un gran número de agencias de análisis de sostenibilidad con metodologías diversas ha conllevado procesos de fusiones y adquisiciones o alianzas por parte de las agencias de mayor poder y peso en el mercado (Escrig Olmedo *et al.*, 2019). Además, las agencias de análisis de la sostenibilidad están siendo integradas dentro de las agencias de *rating* crediticio que analizan riesgos financieros. Así, destaca el caso de MSCI que ha ido adquiriendo diversos proveedores de datos ASG, como las agencias de análisis de sostenibilidad pioneras KLD Research & Analytics, Innovest y RICR, y otras de análisis de riesgos como RiskMetrics. De este modo, se da respuesta a uno de los objetivos prioritarios marcados por la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA, por sus siglas en inglés –European Securities and Markets Authority–) en su hoja de ruta en materia de finanzas sostenibles 2022-2024 (ESMA, 2022b): lograr un adecuado seguimiento, monitoreando, evaluando y analizando los riesgos y factores ASG en los mercados. Por ello, las agencias de *rating* crediticio están aumentando sus esfuerzos para identificar los principales riesgos ASG a través de la integración de las metodologías de evaluación de las agencias de *rating* de sostenibilidad.

Es importante destacar que, con el fin de evaluar la sostenibilidad corporativa de una manera objetiva y fiable, que evite el riesgo de *greenwashing* (lavado verde) o *socialwashing* (lavado social), deben tener estructuras independientes y ser transparentes sobre su proceso de evaluación. Por ello, ESMA ha enviado a la Comisión Europea una carta en la que propone desarrollar una regulación europea para las agencias de calificación de sostenibilidad. En concreto, expone a la Comisión Europea la necesidad de un marco normativo que contemple al menos cuatro aspectos: la calificación ASG; el registro y supervisión de la autoridad pública; unos requisitos específicos aplicables a las calificaciones y evaluaciones ASG; y los requisitos organizativos y de gestión de conflictos de intereses (ESMA, 2021).

Según el estudio realizado por Muñoz Torres *et al.* (2019), en el que se analizan los criterios y las metodologías de evaluación de la sostenibilidad utilizadas por las principales agencias de análisis de la sostenibilidad, y que se recoge en el cuadro 2, si se comparan los criterios positivos utilizados por cada agencia de manera pormenorizada y su agrupación en categorías ASG y la información e indicadores que contiene cada criterio de evaluación sobre la empresa que se analiza, existe bastante heterogeneidad. En términos generales, podemos observar que las agencias de *rating* ASG evalúan la *performance* considerando una perspectiva de «triple resultado». Además, la mayoría de las agencias de calificación ASG analizadas tienen en cuenta criterios específicos de la industria, porque cada industria se enfrenta a diferentes desafíos sociales y ambientales.

En cuanto a los criterios del pilar sociolaboral, los aspectos que se han considerado sustancialmente en el proceso de evaluación de todas las agencias de calificación ASG analizadas han sido: condición de trabajo de calidad, salud y seguridad, gestión laboral y derechos humanos. Estos ponen de relieve la importancia de «los empleados» como parte interesada clave para la empresa. Sin embargo, las cuestiones relacionadas con el comportamiento empresarial y la ética del mercado parecen menos importantes.

Cuadro 2. Categorías de impacto utilizadas por las principales agencias de *rating* en sostenibilidad

Criterios ambientales positivos	Criterios sociales positivos	Criterios positivos de gobierno corporativo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensidad de carbono/emisiones.</li> <li>• Cambio climático.</li> <li>• Control de impactos ambientales en el ciclo de vida general de los productos y servicios.</li> <li>• Ecodiseño/desarrollo de productos y servicios ecológicos.</li> <li>• Ecoeficiencia.</li> <li>• Emisiones.</li> <li>• Consumo/eficiencia energética.</li> <li>• Informes ambientales.</li> <li>• Política ambiental/gestión.</li> <li>• Gestión de riesgos ambientales.</li> <li>• Residuos peligrosos.</li> <li>• Materiales reciclados y reutilizados.</li> <li>• Empaquetado.</li> <li>• Gestión de la contaminación y recursos.</li> <li>• Protección de la biodiversidad.</li> <li>• Abastecimiento de materias primas.</li> <li>• Consumo de energía renovable/materias primas renovables.</li> <li>• Impacto en viajes y transporte.</li> <li>• Gestión/reducción de residuos.</li> <li>• Uso y gestión del agua.</li> <li>• Criterios específicos de la industria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comportamiento empresarial.</li> <li>• Derechos e intereses de la clientela.</li> <li>• Relaciones comunitarias.</li> <li>• Ciudadanía corporativa/filantropía.</li> <li>• Gestión de la relación con la clientela-satisfacción.</li> <li>• Responsabilidad de la clientela y responsabilidad del producto.</li> <li>• Diversidad.</li> <li>• Desarrollo y capacitación de capital humano.</li> <li>• Criterios de derechos humanos.</li> <li>• Integración de normas sociales/ambientales tanto en el proceso de selección de proveedores como en la cadena de suministro general.</li> <li>• Gestión del trabajo.</li> <li>• Proveedores locales.</li> <li>• La ética del mercado.</li> <li>• No discriminación y promoción de la igualdad.</li> <li>• Privacidad y seguridad de los datos.</li> <li>• Seguridad, calidad e impacto del producto.</li> <li>• Protección de los niños/as-exclusión del trabajo infantil y del trabajo forzoso.</li> <li>• Condición de trabajo de calidad, salud y seguridad.</li> <li>• Respeto de la libertad sindical y la libertad sindical.</li> <li>• Inversión responsable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prácticas anticompetitivas-política antimonopolio.</li> <li>• Política contra OPA.</li> <li>• Sistemas de auditoría y control.</li> <li>• Gestión de la marca.</li> <li>• La ética empresarial y el fraude.</li> <li>• Códigos de conducta/cumplimiento.</li> <li>• Funciones y comités de gobierno corporativo.</li> <li>• Diversidad de la junta.</li> <li>• Estructura de la junta.</li> <li>• Prevención de la corrupción y el soborno.</li> <li>• Remuneración de las personas integrantes del equipo ejecutivo/política de compensación.</li> <li>• Respeto de los derechos de los/las accionistas.</li> <li>• Gestión de riesgos y crisis.</li> <li>• Transparencia (por ejemplo, transparencia fiscal).</li> <li>• Visión y estrategia.</li> <li>• Criterios específicos de la industria.</li> </ul>



Criterios ambientales positivos	Criterios sociales positivos	Criterios positivos de gobierno corporativo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos de los pueblos indígenas.</li> <li>• Participación de las partes interesadas.</li> <li>• Informes sociales.</li> <li>• Gestión de la cadena de suministro.</li> <li>• Atracción y retención de talento.</li> <li>• Equilibrio entre la vida laboral y la vida personal.</li> <li>• Criterios específicos de la industria.</li> </ul>	

Fuente: Muñoz Torres *et al.* (2019).

Con respecto a los aspectos ambientales, los criterios de análisis más utilizados fueron: política/gestión ambiental (87,5 %), uso y gestión del agua (87,5 %) y la protección de la biodiversidad (87,5 %). Además, en los últimos años, el aspecto que se ha incorporado sustancialmente al proceso de evaluación de las agencias de calificación ASG ha sido el cambio climático (75 %).

Hay que destacar que los tres aspectos de gobierno corporativo considerados por la mayoría de las agencias de calificación ASG fueron: funciones y comités de gobierno corporativo (100 %), prevención de la corrupción y soborno (87,5 %) y transparencia (87,5 %). Menos importantes parecen ser para las agencias de calificación ASG los criterios de estrategia de visión, códigos de conducta y gestión de marca.

## 4. Normativa europea

La sostenibilidad debe ser el núcleo de la recuperación por parte de la UE de la pandemia de la COVID-19. En marzo de 2018, a raíz del [Acuerdo de París de 2016](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/international-action-climate-change/climate-negotiations/paris-agreement_es)<sup>5</sup>, la Comisión

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/international-action-climate-change/climate-negotiations/paris-agreement\\_es](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/international-action-climate-change/climate-negotiations/paris-agreement_es)

Europea publicó su **Plan de Acción para Financiar el Desarrollo Sostenible**<sup>6</sup>, que introduce la sostenibilidad en la agenda política de los mercados de capitales, presenta 3 objetivos para financiar el desarrollo sostenible y propone 10 líneas de acción para lograr estos objetivos (cuadro 3).

Cuadro 3. Plan de Acción para Financiar el Desarrollo Sostenible

Objetivos generales	Acciones
<p>Reorientar los flujos de capital hacia inversiones sostenibles a fin de alcanzar un crecimiento sostenible e inclusivo.</p>	<p>Acción 1. Elaborar un sistema de clasificación de la UE para las actividades sostenibles.</p> <p>Acción 2. Crear normas y etiquetas para los productos financieros verdes.</p> <p>Acción 3. Fomentar la inversión en proyectos sostenibles.</p> <p>Acción 4. Incorporar la sostenibilidad al ofrecer asesoramiento financiero.</p> <p>Acción 5. Elaborar parámetros de referencia de sostenibilidad.</p>
<p>Gestionar los riesgos financieros derivados del cambio climático, el agotamiento de los recursos, la degradación del medioambiente y los problemas sociales.</p>	<p>Acción 6. Integrar mejor la sostenibilidad en las calificaciones crediticias y los estudios de mercado.</p> <p>Acción 7. Clarificar las obligaciones de los inversores institucionales y los gestores de activos.</p> <p>Acción 8. Incorporar la sostenibilidad a los requisitos prudenciales.</p>
<p>Fomentar la transparencia y el largoplacismo en las actividades financieras y económicas.</p>	<p>Acción 9. Reforzar la divulgación de información sobre sostenibilidad y la elaboración de normas contables.</p> <p>Acción 10. Fomentar un gobierno corporativo sostenible y reducir el cortoplacismo en los mercados de capitales.</p>

Fuente: Fernández Izquierdo *et al.* (2019).

Para implementar las acciones clave, la Comisión Europea ha adoptado algunas medidas, entre las que destaca la elaboración de una taxonomía europea (Technical Expert Group on Sustainable Finance, 2020) que permite definir qué es sostenible y representa un marco para facilitar la IS en actividades ambientales. Además, pretende servir de ayuda a los inversores,

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción: Financiar el Desarrollo Sostenible. Bruselas, 8 de marzo de 2018. COM(2018) 97 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0097>

a las empresas e incluso a la ciudadanía para tomar decisiones de inversión considerando los criterios ASG y el grado de contribución de estas inversiones sobre la Agenda 2030.

El Reglamento sobre taxonomía se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el 22 de junio de 2020 y entró en vigor el 12 de julio de 2020. El [Reglamento 2020/852](#)<sup>7</sup> (taxonomía) indica que una actividad económica tendrá la consideración de medioambientalmente sostenible cuando dicha actividad económica: i) contribuya sustancialmente a uno o más de los 6 objetivos medioambientales definidos (mitigación del cambio climático; adaptación al cambio climático; uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos; transición hacia una economía circular, prevención de residuos y reciclado; prevención y control de la contaminación; protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas); ii) no cause perjuicio significativo a los objetivos restantes (DNSH); iii) cumpla con las garantías mínimas exigidas, como, por ejemplo, las Líneas directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para empresas multinacionales y los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos; y iv) se ajuste a los criterios técnicos de selección establecidos por la Comisión Europea. Su elegibilidad final depende de que alcance o no determinados umbrales en métricas, como, por ejemplo, la intensidad de carbono. El sistema de clasificación de la taxonomía para actividades sostenibles se basa en criterios de selección técnicos establecidos por un grupo de expertos técnicos.

De acuerdo con la regulación de la taxonomía, tres tipos de actividad económica pueden clasificarse como sostenibles: actividades que contribuyen directamente a los objetivos de sostenibilidad definidos, «actividades habilitadoras» que facilitan el logro de dichos objetivos al proporcionar tecnologías o servicios habilitadores y «actividades de transición» que apoyen el cambio hacia una economía neutra en CO<sub>2</sub> mientras no se disponga de alternativas tecnológicas. El Reglamento de taxonomía se aplica desde el 1 de enero de 2022 para los objetivos «mitigación del cambio climático» y «adaptación al cambio climático» y para los demás objetivos ambientales deberá aplicarse desde el 1 de enero de 2023 en adelante.

El primer acto delegado ha establecido los criterios técnicos de selección para las actividades que contribuyen sustancialmente a la mitigación del cambio climático o la adaptación al cambio climático (el «[Acto delegado sobre el clima](#)»<sup>8</sup>). Será aplicable a partir del 1 de enero de 2022 y cubrirá sectores que son responsables de casi el 80 % de las emisiones

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2020-80947>

<sup>8</sup> Reglamento delegado (UE) 2021/2139 de la Comisión, de 4 de junio de 2021, por el que se completa el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se establecen los criterios técnicos de selección para determinar las condiciones en las que se considera que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático o a la adaptación al mismo, y para determinar si esa actividad económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos ambientales. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-81725>

directas de gases de efecto invernadero en Europa. Incluye sectores como energía, silvicultura, manufactura, transporte y edificios. El acto delegado sobre los 4 objetivos ambientales restantes (el «Acto delegado ambiental») se aplicará a partir del 1 de enero de 2023.

La decisión de la Comisión Europea de incluir el gas natural y la energía nuclear como sectores sostenibles ha creado cierta controversia. De hecho, Eurosif (2022), si bien reconoce la aprobación en principio del Acto delegado complementario de taxonomía (AD) y comprende el contexto político y las motivaciones que llevaron a la inclusión del gas natural y la energía nuclear en el marco de la taxonomía de la UE, lamenta la probabilidad de que esta decisión afecte negativamente tanto a la credibilidad como a la utilidad del marco para la inversión sostenible, obstaculizando así los objetivos mismos del [Pacto Verde Europeo](#)<sup>9</sup> que pretende apoyar.

Sin embargo, no es la única cuestión discutible de la taxonomía verde, pues esta se centra principalmente en aspectos relacionados con el cambio climático para definir qué actividades son sostenibles, pero no señala las actividades que pueden causar daño o que, aunque teniendo un alcance positivo en el medioambiente, este no sea significativo. Por ello, la Plataforma sobre Finanzas Sostenibles ha propuesto seguir avanzando en la definición de la taxonomía (EC-Platform on Sustainable Finance, 2021).

La taxonomía verde o ambiental debe venir complementada con la taxonomía social, como marco imprescindible para canalizar las inversiones sostenibles. El 28 de febrero de 2022, la Comisión Europea publicó el *Informe final de taxonomía social* (EC-Platform on Sustainable Finance, 2022), que fija 3 objetivos sociales a cumplir:

- Trabajo decente, incluyendo todas las personas trabajadoras de la cadena de valor, y con los subobjetivos de diálogo social, salarios dignos, salud y seguridad y formación continua.
- Estándares de vida adecuados y bienestar de las personas consumidoras finales, con los subobjetivos de atención sanitaria, vivienda social y cuidados de larga duración.
- Comunidades y sociedades inclusivas y sostenibles, con los subobjetivos de acceso a infraestructura económica básica e inclusión de las personas con discapacidades.

Como puntos a resaltar, cabe destacar el alcance de dicha clasificación a toda la cadena de valor de la empresa, la incorporación del concepto de contribución adicional positiva

---

<sup>9</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo. Bruselas, 11 de diciembre de 2019. COM(2019) 640 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52019DC0640>

(considerando las contribuciones sociales que hacen las actividades que actúan en colectivos desfavorecidos), así como la alineación de dichas actividades con la propia de la empresa en cuestión.

A la vista de todos los cambios sucedidos, en julio de 2021, la UE da a conocer la [Estrategia renovada en finanzas sostenibles](#)<sup>10</sup>, que amplía parte del [Plan de Acción de 2018](#)<sup>11</sup>, compuesta de 6 acciones desglosadas en una serie de medidas que se irán aplicando en los próximos años: i) ampliar las herramientas ya existentes de finanzas sostenibles para facilitar el acceso a la financiación de la transición; ii) mejorar la inclusión de las pymes y los/las consumidores, brindándoles las herramientas y los incentivos adecuados para acceder a la financiación de la transición; iii) mejorar la resiliencia del sistema económico y financiero frente a los riesgos de sostenibilidad; iv) incrementar la contribución del sector financiero a la sostenibilidad; v) garantizar la integridad del sistema financiero de la UE y supervisar su transición ordenada hacia la sostenibilidad; y vi) desarrollar iniciativas y normas internacionales de financiación sostenible y apoyar a los países socios de la Unión.

El Plan de Acción de la Unión Europea sobre Finanzas Sostenibles incluye además una serie de normativas interconectadas diseñadas para fomentar la IS: el [Reglamento de divulgación de finanzas sostenibles](#), la [Directiva de información no financiera](#)<sup>12</sup> y la [nueva Directiva de informes de sostenibilidad corporativa](#)<sup>13</sup>. Estas tres normas resultan componentes importantes de un ecosistema financiero sostenible y representan un paso importante hacia la reorientación del capital a la economía sostenible.

En este sentido, el [Reglamento de divulgación en materia de finanzas sostenibles de la UE](#) (SFDR, por sus siglas en inglés –Sustainable Finance Disclosures Regulation–) es un conjunto de normas de la UE que entró en vigor el 10 de marzo del 2021, con el fin de que el perfil de sostenibilidad de los fondos sea más comparable y fácil de entender para los

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia para financiar la transición a una economía sostenible. Estrasburgo, 6 de julio de 2021. COM(2021) 390 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0390>

<sup>11</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0097>

<sup>12</sup> Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos (DOUE L 330, de 15 de noviembre de 2014). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32014L0095>

<sup>13</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2013/34/UE, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y el Reglamento (UE) núm. 537/2014, por lo que respecta a la información corporativa en materia de sostenibilidad. Bruselas, 24 de abril de 2021. COM(2021) 189 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52021PC0189>

inversores. Los productos se clasifican en tipos específicos y se incluyen métricas para evaluar el impacto de los criterios medioambientales, sociales y de gobierno corporativo en el proceso de inversión de cada fondo.

El reglamento establece obligaciones de divulgación de sostenibilidad para productos financieros y asesoría financiera tanto a nivel de entidad como de producto. A nivel de entidad, el **SFDR** requiere que las empresas divulguen información sobre cómo una entidad integra los riesgos de sostenibilidad en su proceso de toma de decisiones de inversión o asesoramiento financiero. A nivel de producto, el **SFDR** requiere que las empresas financieras, como, por ejemplo, gestoras, divulguen más información dependiendo de los objetivos de un producto financiero dado. Esto se aplica a todos los productos de la entidad, ya sea que estén destinados a cumplir objetivos de sostenibilidad o no. Para los productos que promuevan características «ambientales» o «sociales», debe haber información adicional sobre cómo se cumplen, incluida la divulgación del grado de alineación con la taxonomía de las actividades económicas subyacentes (productos del «artículo 8»). Para los productos que tienen como objetivo la IS, debe haber una explicación sobre cómo se logra el objetivo, así como información adicional sobre la alineación con el Reglamento de taxonomía (productos del «artículo 9»).

El **Estándar europeo de bonos verdes**<sup>14</sup> es un estándar europeo voluntario, disponible para todas las emisiones (privadas y soberanas dentro o fuera de la UE) para ayudar a financiar inversiones sostenibles. **La Comisión Europea también ha elaborado un Reglamento sobre el estándar de bonos verdes de la UE** de carácter voluntario<sup>15</sup>. Así, para superar las debilidades de las etiquetas de mercado existentes, los bonos calificados como «verdes» según el estándar europeo deben cumplir, entre otros, los siguientes criterios: i) los fondos recaudados por el bono deben asignarse en su totalidad a actividades económicas que sean sostenibles según la taxonomía; además, ii) el emisor debe informar anualmente sobre el uso de los fondos en un informe de asignación de bonos verdes europeos; iii) también se especifica que el cumplimiento de las normas debe ser supervisado por revisores externos registrados y supervisados por ESMA. Los revisores externos publicarán «revisiones previas a la emisión» y «revisiones posteriores a la emisión» del uso de los fondos. Estos criterios estrictos están diseñados para fomentar la integridad del mercado al evitar el lavado verde, mejorar la confianza de los inversores y el emisor.

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/european-green-bond-standard\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/european-green-bond-standard_en)

<sup>15</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los bonos verdes europeos. Bruselas, 6 de junio de 2021. COM(2021) 391 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021PC0391>



Desde el punto de vista de la inversión, la Comisión tiene prevista la modificación de la [Directiva europea sobre mercados de instrumentos financieros](#)<sup>16</sup> (MiFID II, por sus siglas en inglés –Markets in Financial Instruments Directive–) y la Directiva de distribución de seguros para garantizar que se tengan en cuenta las preferencias de sostenibilidad en la evaluación de idoneidad. Los principales cambios a las directrices generales se pueden agrupar en tres grandes bloques: la recogida de información de la clientela acerca de sus preferencias de sostenibilidad; la evaluación de las preferencias de sostenibilidad y los requisitos organizacionales, donde las empresas deberán asegurar que sus personas trabajadoras están formadas apropiadamente en temas de sostenibilidad y de que se guarde un registro de las preferencias de sostenibilidad de su clientela, y de los cambios en dichas preferencias si los hubiera.

La [propuesta de la Comisión Europea sobre la Directiva sobre informes de sostenibilidad corporativos](#) modifica la Directiva de divulgación de información no financiera. En ella se desarrolla la perspectiva de la doble materialidad (financiera y de impacto) que debe incluirse en los informes no financieros de la empresa. Así, los estándares europeos de *reporting* de sostenibilidad deberían incluir qué información cumple los criterios de materialidad. EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group) plantea en este documento de trabajo definiciones, guías, herramientas y procedimientos que podrían ser usados para determinar qué temas o subtemas de sostenibilidad son materiales.

En la [declaración conjunta sobre las prioridades legislativas de la UE para 2022](#)<sup>17</sup>, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea se han comprometido a mejorar el marco regulatorio en materia de gobierno corporativo sostenible. Teniendo como base los estándares voluntarios sobre conductas empresariales responsables, cada vez más empresas utilizan procesos de debida diligencia para identificar riesgos en su cadena de valor.

Complementando la taxonomía social, la Comisión Europea ha publicado (marzo 2022) una [propuesta de Directiva sobre debida diligencia en sostenibilidad corporativa](#)<sup>18</sup>, cuyo principal objetivo es fomentar la sostenibilidad y responsabilidad corporativa en la cadena de valor de la empresa. Plantea exigir a las empresas identificar y prevenir, eliminar o mitigar impactos adversos resultado de sus actividades sobre los derechos humanos o sobre el medioambiente.

<sup>16</sup> Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE (DOUE L 173, de 12 de junio de 2014). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32014L0065>

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/joint-priorities-eu-institutions-2021-2024\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/joint-priorities-eu-institutions-2021-2024_es)

<sup>18</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937. Bruselas, 23 de febrero de 2022. COM(2022) 71 final. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1\\_2\\_183888\\_annex\\_dir\\_susta\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_2_183888_annex_dir_susta_en.pdf)

Esta propuesta de directiva pretende completar la actual [Directiva de divulgación de información no financiera](#) y sus modificaciones propuestas en la Corporate Sustainability Reporting Directive, añadiendo obligaciones corporativas para identificar, prevenir y mitigar los daños externos resultantes de impactos adversos sobre derechos humanos y el medioambiente derivados de las operaciones de las empresas, sus filiales y en la cadena de valor. Sin embargo, será necesaria una buena gobernanza para alcanzar los objetivos fijados en materia social y climática, por lo que la ampliación de la aplicación de las normas de la UE sobre información no financiera deberá fomentar todavía más estos aspectos (Spainsif, 2021).

## 5. Consideraciones finales

La evolución de los productos ISR (inversión socialmente responsable) presenta una tendencia claramente positiva, tanto a nivel institucional como en clientela minorista. Cada vez son más los inversores que consideran la ISR como un elemento clave a la hora de gestionar sus activos.

De hecho, el impulso legislativo del Plan de Acción de Finanzas Sostenibles de la Unión Europea, la concienciación y madurez de los inversores y el desarrollo de la dimensión social de la inversión ASG para superar el impacto de la COVID-19 han propiciado su crecimiento durante el último año en Europa. Sin embargo, el crecimiento de la IS no está exento de controversias, máxime cuando el término sostenible vale miles de millones en el mundo de las finanzas. Así, en el año 2020, los fondos de IS recaudaron 223.000 millones de euros en Europa, y se prevé, según PwC (2022), que para el año 2025 la cifra alcance los 7,6 millones de euros. En este contexto surgen distintas reflexiones en relación con los nuevos productos de IS, la medición de la sostenibilidad corporativa y la normativa de IS en el mercado financiero europeo.

El número de productos financieros que presentan características de sostenibilidad está aumentando rápidamente en Europa, de hecho, en el año 2021, más de 250 fondos se transformaron en productos sostenibles, sin embargo, no existe un consenso global sobre qué constituye un producto de IS.

El primer aspecto a destacar que crea controversia surge con la entrada en funcionamiento (el 1 de enero de 2022) del primer bloque de criterios técnicos para la selección de las actividades a considerar sostenibles, dado que son las propias gestoras de inversión quienes catalogan sus productos y los comercializan indicando el porcentaje de alineación de su cartera de inversiones con la taxonomía y clasifican los productos según las características del artículo 6, 8 o 9 del [SFDR](#). Este hecho desvirtúa en gran medida el propósito de la regulación convirtiendo la clasificación en una estrategia de *marketing*, donde muchas gestoras están realizando grandes esfuerzos para convertir sus productos a artículos 8 o 9, olvidando por completo que la finalidad de la regulación es buscar una mayor transparencia

para la inversión final a la vez que crear una oferta mucho más gradual y rigurosa de los productos de IS, lo que no significa que toda la inversión tenga que ser sostenible, sino mantener siempre un grado de diversificación consecuente con el perfil de riesgo de cada inversor.

En este sentido, se espera que la entrada en vigor de la reforma de **MiFID II** (agosto de 2022) tenga un impacto positivo en la clasificación de los productos, dado que se establece que en el test de idoneidad se incluirán preguntas relativas al grado de interés en la sostenibilidad para poder ofertar productos de IS.

Según el **SFDR**, para cubrir las necesidades de los criterios ASG, se debe cumplir al menos una de las tres características que se exigen: contar con una proporción mínima de inversiones sostenibles, tener una proporción mínima de inversiones alineadas con una taxonomía que sigue en proceso de desarrollo, o que integre las PIA (principales incidencias adversas), que tienen en cuenta las consecuencias negativas de una inversión en los aspectos medioambientales o sociales.

Otra decisión que ha creado controversia es la aprobación en febrero de 2022 del **Acto delegado complementario final sobre la taxonomía de actividades sostenibles**<sup>19</sup> con el que se cataloga al sector de gas y al de las nucleares como energías sostenibles para la transición ecológica, pese a que el grupo de asesoría experta emitiera un informe en el que cuestionaba la compatibilidad de esta decisión con los planes de descarbonización de la UE. Es también clave que se envíen señales claras sobre el abandono de la financiación a industrias directamente relacionadas con el riesgo climático, como es el caso de los combustibles fósiles.

Si bien la decisión de la Comisión Europea no es definitiva, pues está abierto el proceso para que el Consejo de Europa y el Parlamento Europeo presenten alegaciones al proyecto, este hecho, junto a la plena crisis de seguridad con Rusia con la guerra de Ucrania, ha puesto en tela de juicio también a la industria armamentística, que tradicionalmente está excluida de la IS, surgiendo detractores y defensores de incluirla bajo el paraguas de seguridad ciudadana, dentro de la lista de actividades económicas y criterios de inversión para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de la UE.

Por parte de la medición, hay múltiples aspectos que son evaluados y puntuados por las agencias de *rating* en sostenibilidad, sin embargo, no existe ninguna metodología estándar por parte de estas agencias e índices para la agregación y proceso de valoración final de las compañías. La técnica más extendida entre las agencias consiste en la agregación de puntuaciones de los diferentes criterios analizados. También existen otras técnicas como la utilización de medias ponderadas o desviaciones típicas respecto a la media. Estas metodologías de agregación, siendo sencillas, presentan diferentes problemas, como el de compensación entre resultados positivos en alguno de los criterios de análisis con otros no

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_711](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_711)

tan buenos, lo que no está alineado con la definición de sostenibilidad fuerte (Escrig Olmedo *et al.*, 2017); o el denominado «efecto memoria» que aparece al no tener como referencia el tiempo ni valoraciones anteriores en el cálculo de los *ratings* sucesivos y no incorporar los posibles avances (o retrocesos) de la organización en términos de sostenibilidad (Escrig Olmedo *et al.*, 2014; 2019). Además, se debe seguir avanzando en el diseño de metodologías de evaluación que incorporen la medición de riesgos ASG y midan la contribución a los ODS.

En este contexto, son varias las iniciativas que han aparecido para tratar de mejorar el proceso de calificación de la sostenibilidad y su transparencia. Las más importantes son Rate the raters y Global Initiative for Sustainability Rating (Fernández Izquierdo *et al.*, 2018). Por su parte, ESMA publicó en febrero de 2022 una solicitud de pruebas (*Call for evidence*) acerca de la naturaleza y el uso de los *ratings* ASG en el mercado europeo (ESMA, 2022a). El objetivo de esta *Call for evidence* es crear una idea del tamaño, estructura, recursos, ingresos y oferta de productos de los diferentes proveedores de *ratings* ASG en la UE. ESMA pretende complementarla con las opiniones y experiencias de los usuarios de estos proveedores de *ratings*, así como de las entidades que cubren a los proveedores de *ratings* ASG. Los resultados serán compartidos con la Comisión Europea para la preparación de su propia consulta pública en la necesidad de regular el mercado de *ratings* ASG.

Con respecto a la normativa, la controversia principal surge en cuanto a la entrada en vigor de las diferentes normas y la demora en otras. Mientras que clasificar los productos según las características del artículo 6, 8 o 9 del [SFDR](#) ya está en vigor, la modificación del [Reglamento de MiFID](#) está previsto que entre en vigor en agosto y sus normas técnicas reglamentarias (RTS –*regulatory technical standards*–) en enero de 2023, lo que implica asesorar sin tener todas las herramientas disponibles. Por ello, EFPA Europa (Asociación Europea de Planificación Financiera –EFPA, por sus siglas en inglés, European Financial Planning Association–) ha solicitado a la Comisión Europea un aplazamiento de la normativa hasta que entren en vigor las RTS.

En cualquier caso, la nueva regulación europea será positiva porque dotará de mayor transparencia a la inversión, evitará el *greenwashing* y el *socialwashing* y permitirá la integración de las preferencias de inversión de diferentes *stakeholders*. De hecho, con la taxonomía se facilitará que las empresas publiquen información de calidad sobre sostenibilidad, aunque es cierto que en estos momentos la taxonomía verde se centra principalmente en actividades que cumplen los objetivos climáticos de la UE, lo que podría condicionar un tipo de inversiones muy concretas y propiciar que los inversores dejen de invertir en otras cuestiones.

Otro aspecto clave que la normativa debería trabajar es el crecimiento de la intermediación financiera no bancaria (IFNB o *shadow banking*). Este modelo de negocio permite realizar actividades fuera de las miradas del regulador, y dado su crecimiento a nivel global y en el mercado europeo, puede generar importantes riesgos sistémicos, tanto de forma directa como a través de sus interconexiones con el sistema financiero y bancario tradicional.

Las finanzas sostenibles son una herramienta de gran valor para la transformación sostenible, y los nuevos instrumentos comunitarios de financiación Next Generation proporcionarán una ocasión extraordinaria para su despegue, pero precisan madurar. De acuerdo con la auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo (2021), concluimos que hace falta una actuación más coherente de la UE para reorientar las finanzas públicas y privadas hacia inversiones sostenibles. A pesar de haber centrado sus acciones en reforzar la transparencia en el mercado, la Comisión no las ha complementado con medidas para hacer frente al coste de las actividades económicas no sostenibles. Además, la Comisión debe aplicar criterios coherentes para determinar la sostenibilidad de las inversiones que apoya con cargo a su presupuesto y orientar mejor los esfuerzos encaminados a generar oportunidades de IS.

Los criterios de sostenibilidad formarán parte natural de las decisiones financieras en muy poco tiempo. El desafío de unas finanzas sostenibles enfocadas a la transformación precisa de nuevas competencias y perfiles profesionales y asesoría financiera en el sector, que no deben olvidar que para afrontar los retos de un futuro sostenible se requiere un enfoque integrador y multidimensional para los diferentes miembros de la cadena de suministros que aborden explícitamente un equilibrio entre las dimensiones ASG de la sostenibilidad, sin que la mejora de una de ellas suponga minoraciones en las otras, evitando también en las metodologías de evaluación las compensaciones de puntuaciones negativas con positivas, e integrando los intereses de los *stakeholders* en la toma de decisiones. También será necesario tener en cuenta la consideración de la perspectiva intergeneracional en el largo plazo, que permita en el proceso de evaluación integrar el «análisis de puntos críticos» y la priorización de las acciones potenciales en torno a los impactos de sostenibilidad económicos, ambientales, sociales y de gobernanza. Para identificar tales impactos será necesario conocer metodologías de cálculo de huellas, como son la Huella Ambiental Organizacional de la Comisión Europea, que mide los impactos ambientales, y la metodología UNEP/SETAC, que mide los impactos sociales y las condiciones sociolaborales de las personas trabajadoras.

Esto posibilitará la creación de un etiquetado europeo para la certificación de productos financieros sostenibles que facilite la inversión con criterios de sostenibilidad y permitirá a los inversores conocer el verdadero impacto sostenible de sus inversiones de forma integral.

## Referencias bibliográficas

- Agrawal, A. y Hockerts, K. (2019). Impact investing strategy: Managing conflicts between impact investor and investee social enterprise. *Sustainability*, 11(15), 4117. <https://doi.org/10.3390/su11154117>
- Blasco, J. L. y Delrieu, J. C. (Dirs.). (2021). *El rol de las finanzas en una economía sostenible. Papeles de la Fundación n.º 60*. Fundación de Estudios Financieros. <https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2021/03/ELROL-DE-LAS-FINANZAS.pdf>
- Climate Bonds Initiative. (2021). *Sustainable debt global state of the market 2021*. <https://www.climatebonds.net/resources/reports/sustainable-debt-global-state-market-2021>
- Diener, J. y Habisch, A. (2020). A plea for a stronger role of non-financial impact in the socially responsible investment discourse. *Corporate Governance (Bingley)*, 21(2), 294-306. <https://doi.org/10.1108/CG-01-2020-0039>
- DJSI. (2021). Dow Jones Sustainability Index Methodology. <https://www.spglobal.com/spdji/en/documents/methodologies/methodology-dj-sustainability-indices.pdf>
- EC-Platform on Sustainable Finance. (2021). *Transition finance report, 2021*. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/210319-eu-platform-transition-finance-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210319-eu-platform-transition-finance-report_en.pdf)
- EC-Platform on Sustainable Finance. (2022). *Final report on social taxonomy*. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/280222-sustainable-finance-platform-finance-report-social-taxonomy.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/280222-sustainable-finance-platform-finance-report-social-taxonomy.pdf)
- Escrig Olmedo, E., Fernández Izquierdo, M. Á., Ferrero Ferrero, I., Rivera Lirio, J. M. y Muñoz Torres, M. J. (2019). Rating the raters: Evaluating how ESG rating agencies integrate sustainability principles. *Sustainability*, 11(3), 1-19. <https://doi.org/10.3390/su11030915>
- Escrig Olmedo, E., Muñoz Torres, M. J., Fernández Izquierdo, M. Á. y Rivera Lirio, J. M. (2014). Lights and shadows on sustainability rating scoring. *Review of Managerial Science*, 8(4), 559-574. <http://dx.doi.org/10.1007/s11846-013-0118-0>
- Escrig Olmedo, E., Muñoz Torres, M. J., Fernández Izquierdo, M. Á. y Rivera Lirio, J. M. (2017). Measuring corporate environmental performance: A methodology for sustainable development. *Business Strategy and the Environment*, 26(2), 142-162. <http://dx.doi.org/10.1002/bse.1904>
- ESMA. (2021). ESMA letter to EC on ESG ratings. <https://www.esma.europa.eu/document/esma-letter-ec-esg-ratings>
- ESMA. (2022a). *Call for evidence on market characteristics for ESG rating providers in the EU*. [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma80-416-250\\_call\\_for\\_evidence\\_on\\_market\\_characteristics\\_for\\_esg\\_rating\\_providers\\_in\\_the\\_eu.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma80-416-250_call_for_evidence_on_market_characteristics_for_esg_rating_providers_in_the_eu.pdf)
- ESMA. (2022b). Sustainable Finance Roadmap 2022-2024. <https://www.esma.europa.eu/policy-activities/sustainable-finance/sustainable-finance-roadmap-2022-2024>
- Eurosif. (2018). *European SRI study*. <https://www.eurosif.org/wp-content/uploads/2021/10/European-SRI-2018-Study.pdf>
- Eurosif. (2022). Declaración de PRI: Acto delegado climático. <https://www.spainsif.es/declaracionpri-actodelegadoclimatico/>
- Fernández Izquierdo, M. Á., Muñoz Torres, M. J., Escrig Olmedo, E., Rivera Lirio, J. M. y Ferrero Ferrero, I. (2018). Las agencias de calificación de sostenibilidad, impulsoras de la inversión socialmente responsable. *Boletín de Estudios Económicos*, 73(224), 367-385. <http://hdl.handle.net/10234/181938>

- Fernández Izquierdo, M. Á., Muñoz Torres, M. J., Rivera Lirio, J. M., Ferrero Ferrero, I. y Escrig Olmedo, E. (2019). Capítulo 9. Inversión socialmente responsable. *Memento Práctico*. Francis Lefebvre.
- FTSE. (2020). FTSE4Good Index Overview. <https://www.ftserussell.com/products/indices/ftse4good>
- GSIA. (2019). *Global sustainable investment report 2019*. <http://www.gsi-alliance.org>
- GSIA. (2020). *Global sustainable investment report 2020*. <http://www.gsi-alliance.org/wp-content/uploads/2021/08/GSIR-20201.pdf>
- Hebb, T. (2013). Impact investing and responsible investing: What does it mean? *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 3(2), 71-74. <https://doi.org/10.1080/20430795.2013.776255>
- Hummel, K. y Szekely, M. (2022). Disclosure on the sustainable development goals-Evidence from Europe. *Accounting in Europe*, 19(1), 152-189.
- Muñoz Torres, M. J., Fernández Izquierdo, M. Á., Rivera Lirio, J. M. y Escrig Olmedo, E. (2019). Can environmental, social, and governance rating agencies favor business models that promote a more sustainable development? *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 26(2), 439-452. <https://doi.org/10.1002/csr.1695>
- Muñoz Torres, M. J. y Rivera Lirio, J. M. (2016). Sustainability impact assessment in ESAs. En M. Andenas y G. Deipenbrock (Eds.), *Regulating and supervising European financial markets* (pp. 193-214). Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-32174-5\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-32174-5_8)
- PwC. (2022). *PwC-ESG report. The growth opportunity of the century*. <https://www.pwc.lu/en/sustainable-finance/esg-report-the-growth-opportunity-of-the-century.html>
- Spainsif. (2016). *La inversión socialmente responsable en España. Estudio Spainsif 2016*. [https://www.spainsif.es/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2017/01/estudio-spainsif-2016.pdf](https://www.spainsif.es/wp-content/uploads/dlm_uploads/2017/01/estudio-spainsif-2016.pdf)
- Spainsif. (2021). *La gobernanza en las finanzas sostenibles*. [https://www.spainsif.es/wp-content/uploads/2021/12/Gobernanza\\_finanzas\\_sostenibles.pdf](https://www.spainsif.es/wp-content/uploads/2021/12/Gobernanza_finanzas_sostenibles.pdf)
- SustainAbility Institute. (2020). *Rate the raters 2020: Investor survey and interview results*. <https://www.sustainability.com/globalassets/sustainability.com/thinking/pdfs/sustainability-ratetheraters2020-report.pdf>
- Technical Expert Group on Sustainable Finance. (2020). *Sustainable finance: TEG final report on the EU taxonomy*. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en.pdf)
- Townsend, B. (2020). From SRI to ESG: The origins of socially responsible and sustainable investing. *The Journal of Impact and ESG Investing*, 1(1), 10-25. <https://doi.org/10.3905/jesg.2020.1.1.010>
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2021). *Informe especial 22/2021: Finanzas sostenibles: La UE necesita una actuación más coherente para reorientar la financiación hacia inversiones sostenibles*. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_22/SR\\_sustainable-finance\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_22/SR_sustainable-finance_ES.pdf)
- Woods, C. y Urwin, R. (2010). Putting sustainable investing into practice: A governance framework for pension funds. *Journal of Business Ethics*, 92(1), 1-19. <http://www.jstor.org/stable/40929264>
- World Economic Forum. (2022). *Global risks report 2022, 17th edition*. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2022.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf)





# ¿La libertad de circulación de profesionales de enfermería puede ser un obstáculo para la calidad de los servicios públicos de salud nacionales?

Comentario a la **Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de abril de 2022 (asunto C-86/21)**

**Encarnación Molina Navarrete**

*Diplomada universitaria de Enfermería (DUE).  
Hospital San Juan de la Cruz (Úbeda, España)*

## Extracto

Aunque con matices, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha respondido favorablemente a una cuestión prejudicial que planteó la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid (España). En virtud de la misma, las personas profesionales de enfermería, también las de medicina, verán reconocido el valor de los tiempos de servicios prestados en otros servicios públicos de salud de los Estados miembros de la Unión Europea. El reconocimiento se llevará a cabo no solo a los efectos de antigüedad en el servicio, sino también para la promoción en la carrera profesional. La sentencia tendrá un impacto general, no solo en el servicio público de salud castellanoleonés.

**Palabras clave:** libertad de circulación de personas; enfermería; servicios públicos de salud; profesiones sanitarias; discriminación indirecta; procedimiento prejudicial; carrera profesional.

Recibido: 06-06-2022 / Aceptado: 06-06-2022

**Cómo citar:** Molina Navarrete, E. (2022). ¿La libertad de circulación de profesionales de enfermería puede ser un obstáculo para la calidad de los servicios públicos de salud nacionales? Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de abril de 2022 (asunto C-86/21). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 231-240.

# Can the freedom of movement of nursing professionals in the EU be an obstacle to the quality of national public health services?

Commentary on the Ruling of the Court of Justice of the European Union of 28 April 2022 (case C-86/21)

Encarnación Molina Navarrete

## Abstract

Although with nuances, the Court of Justice of the European Union (CJEU) has responded favorably to a preliminary ruling raised by the Contentious-Administrative Chamber of the Superior Court of Justice of Castilla y León, based in Valladolid (Spain). By virtue of it, nursing professionals, including those in medicine, will see the value of the time spent in services provided in other public health services of the EU member States recognized. The recognition will be carried out not only for the purposes of seniority in the service, but also for promotion in the professional career. The sentence will have a general impact, not only in the Castilian-Leonese public health service.

**Keywords:** freedom of movement of people; nursing; public health services; health professions; indirect discrimination; reference for a preliminary ruling; career.

**Citation:** Molina Navarrete, E. (2022). Can the freedom of movement of nursing professionals in the EU be an obstacle to the quality of national public health services? Commentary on the Ruling of the Court of Justice of the European Union of 28 April 2022 (case C-86/21). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 231-240.

## 1. Marco normativo: la vocación universalista de las profesiones sanitarias versus organización nacional de los servicios públicos de salud

La tragedia pandémica de la COVID-19 habría mostrado, además de la importancia, las enormes vulnerabilidades no ya solo de los sistemas nacionales de salud, también de nuestras libertades circulatorias ([Miranda Boto, 2022](#)), dentro y fuera de las fronteras de cada uno de nuestros espacios territoriales. En el primer plano, hemos redescubierto las malas condiciones en las que prestan sus servicios decenas de miles de profesionales de la sanidad, medicina y enfermería. Ahora entenderíamos mejor por qué [miles de estas personas trabajadoras deciden irse a trabajar fuera de España](#) buscando unas mejores condiciones de empleo (más estabilidad) y de trabajo (más retribución, menos carga de trabajo, más bienestar). En el segundo, cuando la Unión Europea (UE) estaba intentando asumir el enorme golpe que a la libertad circulatoria de personas ha supuesto el Brexit, nos encontramos con las restricciones derivadas de la crisis sanitaria pandémica (sobre sus límites se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea –[STJUE](#)– de [26 de abril de 2022, asuntos acumulados C-368/20 y 369/20](#)).

No son dos cuestiones desconectadas, más bien todo lo contrario. El Reino Unido –junto a Francia– es el país preferido por las personas profesionales sanitarias migrantes españolas. Este colectivo, en especial el de enfermería, [tiene una gran reputación en la mayor parte de los países de la UE a los que «emigran»](#), y que lo reciben como «queridas personas inmigrantes», porque España tiene fama de contar con un sistema formativo razonablemente bueno de sus profesionales de más cualificación, pero luego fallaría en ofrecer oportunidades adecuadas para rentabilizar, en términos de empleos decentes, esas grandes inversiones en capacitación humana. De ahí, la gran oportunidad de los demás países de la UE, en un contexto de libertades de circulación de las personas y la consiguiente prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, para extraer de ese contraste español ventajas competitivas.

En España, en cambio, asistimos a continuas manifestaciones del sector sanitario, de profesionales de la medicina y de la enfermería, para que se le reconozca más estabilidad. En este sector se sufre la temporalidad y la interinidad de forma tan aguda, según ilustran las reiteradas condenas del TJUE también en él, como otros de empleo público que, sin embargo, suelen movilizarse más. Es el caso del sector educativo. No obstante, tampoco parece que la [Ley 20/2021, de 28 de diciembre](#), de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, parezca en condiciones de resolver de forma eficaz este

laberinto, constantemente parcheado, como ilustrarían, entre otras muchas, las recientes Sentencias del Tribunal Supremo (TS), Sala 3.<sup>a</sup>, [570/2022, de 12 de mayo](#), y [572/2022, de 13 de mayo](#), que rechazan el sistema de listas para la selección del personal educativo no universitario de La Rioja como una medida legal equivalente a las previstas en la cláusula 5.<sup>a</sup> de la [Directiva 1999/70/CE](#) (organización de procesos selectivos, indemnización equivalente a los despidos sin causa justificada, conversión de la relación en indefinida, aún no fija). Pero la estabilidad es una condición necesaria, no suficiente para disponer de un genuino trabajo decente, precisando mejores condiciones de trabajo.

Quienes tienen (tenemos) más edad tienden a arrojar la toalla. En realidad, ahora la reivindicación es que se les (nos) reconozca la jubilación anticipada por penosidad, sin reducir su pensión ([art. 206 Ley general de la Seguridad Social –LGSS–](#)). Una posibilidad –de momento lejana, pues parece que el ministro del ramo remite esta posibilidad, recientemente abierta por la reforma de la LGSS a través de la [Ley 21/2021, de 28 de diciembre](#), a un largo proceso, donde la burocracia, además de la presión política, parecen dominar– que tampoco garantizaría para quienes menos cobran, el personal de enfermería, una situación óptima. De ahí que el personal de enfermería también vaya reivindicando últimamente con insistencia (y merecimiento) [que antes se les reconozca el grupo profesional A1](#) (hoy son –somos– A2), para dejar de ser, a los efectos retributivos y pensionales, «de segunda categoría». Si desde 2008 la carrera de Enfermería es un grado universitario de 4 años, en los que se cursan nada menos que 240 créditos, como en la mayoría de las demás carreras, el acceso al empleo público implica, sin embargo, acceder al grupo A2, un agravio más.

En tanto ¿es la movilidad transnacional de profesionales de sanidad una solución que cuenta con todos los parabienes del ordenamiento jurídico nacional, en pro de un mercado único de trabajos de cuidados asistenciales sanitarios públicos? Como vamos a exponer en el análisis de la interesante sentencia del TJUE que tengo el honor aquí de comentar, no lo parece. Conviene advertir, previamente, que, con arreglo al artículo 168 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE), apartado 7, el derecho de la Unión no afecta en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para adoptar las disposiciones que considere más adecuadas para organizar sus servicios de salud. Y la práctica más consolidada, según se explicará, es la del establecimiento de un complejo entramado normativo autonómico en el que la prestación de servicios en Estados miembros de la UE no suele tener, al menos a los efectos de reconocimiento de carrera profesional, sí por lo común a otros, como los complementos de antigüedad (trienios), una explícita previsión, lo que viene siendo fuente de significativos conflictos jurisdiccionales, obstaculizando el disfrute de estas libertades de movilidad profesional comunitaria, también en el ámbito sanitario.

Sin embargo, tanto el derecho de la UE como la jurisprudencia comunitaria son muy claros al respecto. El ejercicio de las competencias y poderes de apreciación soberana de los Estados miembros en la organización de su sistema público de salud debe respetar las libertades fundamentales de la ciudadanía comunitaria, que les prohíben introducir o mantener restricciones injustificadas al ejercicio de estas libertades en el ámbito de la asistencia

sanitaria ([STJUE de 20 de diciembre de 2017, asunto C-419/16, Simma Federspiel](#), apdo. 33 y jurisprudencia citada). Estas libertades se opondrían a las medidas que pudieran crear situaciones desfavorables en el supuesto de que desearan ejercer una actividad económica en el territorio de otro Estado miembro ([STJUE de 11 de julio de 2019, asunto C-716/17, A](#), apdo. 16). Así lo ordena el artículo 45 del [TFUE](#) que pretende prohibir que una persona trabajadora (también para el sector sanitario público) que, en ejercicio de su derecho a la libre circulación, haya ocupado empleos en más de un Estado miembro pueda ser tratada, sin justificación objetiva, de modo menos favorable que aquella que haya efectuado su actividad profesional en un solo Estado miembro ([STJUE de 12 de mayo de 2021, asunto C-27/20, CAF](#), apdo. 32; [STJUE de 17 de diciembre de 2020, asunto C-218/19, Onofrei](#), apdo. 28). El capítulo I del [Reglamento 492/2011, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión \(texto codificado\)](#), que lleva por título «Del empleo, de la igualdad de trato y de la familia de los trabajadores», y en especial su artículo 7, así lo consagraría en el plano del derecho derivado de la UE.

La normativa nacional española, estatal y autonómica, no es tan consistente con este contundente marco normativo y jurisprudencial. Consagrada la autonomía de organización del Sistema Nacional de Salud (SNS) en el artículo 44 de la [Ley 14/1986, de 25 de abril](#), general de sanidad, el [Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo](#), por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización, establece una tabla de equivalencias a tal fin que permite que el personal estatutario pueda acceder a plazas vacantes de otros servicios de salud. Con ello se pretende mejorar la calidad de la asistencia y hacer efectiva la garantía de movilidad, pero dentro del SNS ([art. 43 Ley 16/2003, de 28 de mayo](#), de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud).

Una condicionalidad territorial que está también presente en el [artículo 37 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre](#), de ordenación de las profesiones sanitarias, que trata del reconocimiento del desarrollo profesional (a que se refieren los arts. 6 y 7 de esta ley). Definido como el reconocimiento público, expreso y de forma individualizada, del desarrollo alcanzado por una persona profesional sanitaria en conocimientos, experiencia en las tareas asistenciales, docentes y de investigación, así como en cuanto al cumplimiento de los objetivos asistenciales e investigadores de la organización en la que presta sus servicios, se configura de acceso voluntario, pero para profesionales que presten sus servicios «dentro del territorio del Estado». En todo caso, según el [artículo 38.1 b\) de la Ley 44/2003](#), entre los principios para el reconocimiento del desarrollo profesional, con la obtención de sucesivos grados, está el requerir evaluación favorable de los méritos adquiridos a lo largo del tiempo de prestación, atendidos los resultados de su actividad asistencial, la calidad y el cumplimiento de los indicadores que para su valoración se hayan establecido, así como su implicación en la gestión clínica.

Pues bien, este marco normativo estatal básico se concreta autonómicamente a través de un denso entramado regulador del sistema de carrera profesional del personal estatutario de cada servicio autonómico de salud. Aunque existen diferencias entre los distintos

sistemas autonómicos, el aspecto relevante a los efectos de este comentario tiende a una solución análoga a la establecida en el ámbito de la comunidad autónoma de Castilla y León por su [Decreto 43/2009, de 2 de julio](#), por el que se regula la carrera profesional del personal estatutario de los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León. En su artículo 6 establece una estructura en cuatro grados, exigiéndose como requisitos para obtener el primer grado de la carrera profesional, junto a ostentar la «condición de personal estatutario fijo» (exigencia de fijeza que ya el TJUE y el TS, Sala 3.<sup>a</sup>, han considerado discriminatorio en virtud de la cláusula 4.<sup>a</sup> [Directiva 1999/70/CE](#)) y su solicitud expresa, en plazo y forma, acreditar el número de años de ejercicio profesional, a fecha de cada convocatoria, como personal estatutario en centros e instituciones sanitarias del SNS establecidos en una escala, cifrándose en 5 años para el grado I en la misma categoría profesional desde la que se pretende acceder a la modalidad de carrera profesional correspondiente (art. 6.2 c) [Decreto 43/2009](#)). ¿Y del tiempo prestado, en su caso, fuera del SNS español qué?

## 2. El relato de hechos: claves del litigio principal

La Gerencia Regional del Servicio Público de Salud de Castilla y León convocó, en 2017, para el personal interino de larga duración, un proceso de selección ordinario. A tal fin, abrió el plazo para la presentación de solicitudes de acceso al «grado I de carrera profesional» correspondiente al año 2010. La solicitud de acceso a tal grado únicamente podía presentarse por el personal interino de larga duración que acreditase 5 años de ejercicio profesional como personal estatutario y/o personal sanitario funcional en el Servicio de Salud de Castilla y León, en la misma categoría desde la que se pretendiera acceder a la modalidad correspondiente de carrera profesional, incluyendo el personal de «enfermería».

Presentada dicha solicitud por una enfermera, alegando contar con una experiencia de 10 años y 3 meses a fecha 31 de diciembre de 2010, incluyendo los servicios prestados en el Hospital Santa María de Lisboa (Portugal) desde el 20 de noviembre de 2000 hasta el 25 de julio de 2007, le fue denegada, porque el cómputo de los servicios prestados en otro Estado miembro no está previsto en el sistema de reconocimiento de la carrera profesional de la comunidad autónoma de Castilla y León. No obstante, paradójicamente, tal periodo sí fue tomado en consideración para calcular los trienios del personal estatutario temporal. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, solicitando que se incluyesen tales servicios en el servicio público de salud portugués a efectos del cálculo de su antigüedad en el marco del reconocimiento de su carrera profesional, es estimado en la instancia.

La comunidad autónoma de Castilla y León recurre la sentencia en apelación, siendo la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León la que presenta cuestión prejudicial ante el TJUE. Según el órgano jurisdiccional autonómico, la decisión público-empleadora excluyente del cómputo a efectos de carrera profesional del periodo de prestación en Portugal puede constituir tanto una vulneración de la libertad de circulación

de personas trabajadoras cuanto una discriminación indirecta. No obstante, y de ahí la duda prejudicial, también podría suceder que la exclusión no esté basada en consideraciones personales de nacionalidad de las personas profesionales afectadas, sino, al contrario, se justifique atendiendo a la estructura y principios propios de la organización de los sistemas de salud nacionales, pudiéndose amparar, asimismo, el trato diferenciado por la inexistencia de criterios de homologación entre los distintos sistemas de salud de los Estados miembros. En estas circunstancias, el tribunal planteó dos cuestiones prejudiciales:

- ¿La libertad comunitaria de circulación de personas trabajadoras se opone a una disposición nacional que impide reconocer los servicios prestados en cierta categoría profesional en un servicio público de salud de otro Estado miembro?
- En caso de que la respuesta fuera afirmativa, ¿el reconocimiento de los servicios prestados en un Estado miembro podría ser condicionado a la aprobación previa de criterios generales de homologación de los sistemas de carrera profesional del personal de los servicios de salud de los Estados miembros de la UE?

### **3. Doctrina del TJUE: no contemplar los periodos de servicios sanitarios en otros Estados es una discriminación indirecta, pero podría justificarse**

El TJUE responde que la normativa comunitaria (los arts. 45 [TFUE](#) y 7 [Reglamento 492/2011](#)) se opondría, en línea de principio, con la normativa nacional relativa al reconocimiento de la carrera profesional en el servicio de salud de un Estado miembro que impide tomar en consideración, en concepto de antigüedad, la experiencia profesional adquirida en un servicio público de salud de otro Estado miembro de la UE. Consecuentemente, estaríamos ante una discriminación indirecta. Ahora bien, esta restricción circulatoria no estaría prohibida si se acredita que responde a la garantía de un objetivo de interés general y no va más allá de lo necesario para alcanzarlo.

Por consiguiente, la convicción del TJUE es que las normativas y prácticas españolas que tienden a computar solo la experiencia profesional en servicio patrio tienen un claro efecto disuasorio del ejercicio del derecho a la libre circulación (art. 45 [TFUE](#)), en cuanto se recelará de abandonar el Estado de origen para trabajar o establecerse en otro Estado miembro, salvo que, como ocurre lamentablemente en nuestro país, exista otro tipo de compulsiones, como las escasas y/o malas oportunidades para un empleo sanitario decente. Pero, fuera de este plano realista, desde otro estrictamente normativo, para el TJUE, las personas migrantes españolas de enfermería estarían desincentivadas para el ejercicio de su libertad circulatoria (apdo. 28), con lo que estaría incurriendo en una suerte de discriminación indirecta por razón de la nacionalidad (para que una medida pueda calificarse de indirectamente discriminatoria no es necesario que tenga como efecto favorecer a todas las personas nacionales

del Estado miembro interesado, o perjudicar solamente a las nacionales de otros Estados miembros, con exclusión de las primeras) con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo (art. 45 TFUE y art. 7.2 Reglamento 492/2011; STJUE de 2 de marzo de 2017, asunto C-496/15, *Eschenbrenner*, apdo. 32). En suma, no tomar en consideración la experiencia profesional adquirida por una persona trabajadora migrante en los servicios de salud de un Estado miembro distinto del Reino de España «constituye una restricción a la libre circulación de los trabajadores, prohibida, en principio» (apdo. 34).

Ahora bien, tal prohibición solo se concretaría normativamente si careciera aquella restricción de una justificación suficiente por proteger un objetivo de interés general y resultase proporcionado el sacrificio resultante para la libertad respecto del beneficio para el interés general perseguido con aquel (STJUE de 20 de diciembre de 2017, asunto C-419/16, *Simma Federspiel*, apdo. 38). La determinación de tales objetivos corresponde al órgano judicial remitente. Para este, la normativa litigiosa tiene un objetivo de interés general consistente en garantizar los fines y la organización del servicio nacional de salud. El reconocimiento de la carrera profesional de la persona trabajadora no implica únicamente la toma en consideración de la antigüedad, sino que también la prestación de determinados servicios se haya efectuado en una categoría profesional concreta y en un específico servicio sanitario orientado a la consecución de los objetivos de la organización en que se prestan esos servicios. Desde esta perspectiva, sería más difícil evaluar el grado de consecución de unos objetivos establecidos en otro Estado miembro.

A este respecto, el TJUE recuerda que corresponde a los Estados decidir qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar y de qué manera debe alcanzarse, pudiendo variar de un Estado a otro, de ahí su «margen de apreciación en este ámbito» (STJUE de 20 de diciembre de 2017, asunto C-419/16, apdo. 45). Por tanto, para el TJUE es posible considerar que tal objetivo responde a un interés general en materia de salud pública vinculado a la mejora de la calidad de la asistencia en el sistema de salud en cuestión y a la consecución de un elevado nivel de protección de la salud (apdo. 41). Sin embargo, en la verificación por el órgano jurisdiccional remitente español de estos extremos, también debe tenerse en cuenta que debe resultar una medida de realización adecuada y necesaria (juicio de proporcionalidad). Un juicio de ponderación que, lógicamente, también corresponde realizar al órgano judicial nacional.

#### **4. Trascendencia de la doctrina más allá del caso: ¿hacia un modelo promocional de la libertad circulatoria en enfermería dentro de la UE?**

A la vista del pronunciamiento del TJUE y sus razonamientos jurídicos parece más que evidente la relevancia, tanto doctrinal como práctica, de este nuevo fallo del TJUE con implicaciones condenatorias para la organización profesional del SNS español, aunque se



concreto en la normativa de un servicio autonómico. De su alta significación práctica da cuenta que haya sido recogido por medios especializados en el ámbito de las profesiones sanitarias, aunque, curiosamente, los titulares no tengan en cuenta el protagonismo de la profesión de enfermería: «[La carrera profesional médica en el SNS debe sumar años trabajados en la UE](#)». Un nuevo logro de la profesión de enfermería para el conjunto de las profesiones sanitarias que tienden a difundirse como propio de «la otra profesión sanitaria», la que parece contar, la médica. Al margen de esta cuestión, de menor significación ciudadana (aunque ilustre la infravaloración de una profesión en perpetua necesidad de reivindicación, lo que agota en sí mismo), lo que importa es el efecto real esperable de esta decisión jurisdiccional comunitaria.

A mi juicio, pese a la marcada ambivalencia del fallo, típico por otro lado del TJUE, entiendo que el TJUE refleja una doctrina claramente favorable a la libertad circulatoria profesional, también en el ámbito sanitario (enfermería, pero también medicina, claro), siguiendo una política del derecho a tal fin claramente expansiva de la movilidad, incluso cuando se está en una situación de solicitante de empleo (por ejemplo, [STJUE de 17 de diciembre de 2020, asunto C-710/19](#) –protección de los derechos de las personas solicitantes de empleo–; [Rojo Torrecilla, 2022](#)). Por eso, convendría no difuminar la respuesta a la hora de la decisión a tomar en el órgano judicial nacional, sobre una pretendida ambigüedad o apertura a ciertas restricciones basadas en conceptos muy vagos o genéricos, incluso discrecionales, como pueden ser los estándares de calidad de los servicios de salud nacional. Aunque el TJUE no da la respuesta precisa y cierta que el órgano jurisdiccional nacional espera, a fin de que el Tribunal de Luxemburgo le resuelva las dudas que realmente alberga en el caso, no sería correcto ni coherente con el razonamiento de la sentencia comunitaria, ni con el derecho de la UE, ignorar la crítica que el TJUE desliza a la norma y a la convicción del servicio público de salud que la pone en práctica, al no tener en cuenta la primacía de las libertades circulatorias en este ámbito.

Varios argumentos avalan esta posición crítica y postulan una decisión jurisdiccional nacional correctora de esta posición «soberanista» a la hora de realizar el cómputo de los periodos de servicio transnacionales dentro de la UE, máxime cuando se trata en espacios tan compartidos como el «ibérico» (Portugal). De un lado, el TJUE descarta que, sin perjuicio de que competa al órgano jurisdiccional remitente verificar este extremo, el reconocimiento de la experiencia profesional adquirida en el sistema de salud de otro Estado miembro pueda considerarse, con carácter general, un obstáculo para lograr el objetivo de garantizar la calidad del servicio público de salud nacional.

De otro, el órgano judicial nacional, en su decisión, deberá tener muy en cuenta que el reconocimiento de dicha experiencia profesional podría efectuarse mediante un procedimiento que ofrezca la posibilidad de probar la equivalencia de su experiencia profesional adquirida en otros Estados miembros, tal y como está permitido a efectos del reconocimiento de trienios en favor del personal estatutario temporal (apdo. 45). El TJUE insiste en esta condición procedimental («derecho reflexivo»), incluso consciente de que la situación

puede no estar comprendida en el ámbito aplicativo de la [Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005](#), relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. Y ello porque sí lo estaría –una vez más refleja su vis expansiva– en el ámbito del [artículo 45 del TFUE](#), extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional, de modo que el Estado miembro de acogida de que se trate (en el caso España) debe cumplir sus obligaciones en materia de reconocimiento de cualificaciones profesionales ([STJUE de 3 de marzo de 2022, asunto C-634/20](#), apdo. 41). De este modo, el TJUE recuerda a todas las autoridades del Estado, no solo la judicial, que están obligadas, cuando media una solicitud de autorización para ejercer la profesión cuyo acceso está supeitado, según la normativa nacional aplicable, a la posesión de un título o de una cualificación profesional, o incluso a periodos de experiencia práctica, a tomar en consideración todo el bagaje, de titulaciones y experiencia, acreditado ([STJUE de 3 de marzo de 2022, C-634/20](#), apdo. 38, para la profesión –aquí sí– médica).

En consecuencia, los servicios públicos de salud nacionales no pueden limitarse o a no tener en cuenta dicha experiencia o a una comparación meramente genérica, sino que han de realizar un examen comparativo específico de títulos y experiencia, a fin de comprobar realmente, de forma efectiva, que concurren, o que no lo hacen, los exigidos conocimientos equivalentes. Únicamente si, por el contrario, la comparación pone de manifiesto una correspondencia meramente parcial entre conocimientos, el servicio de salud podrá exigir que la persona profesional interesada demuestre que ha adquirido las competencias profesionales que faltan, pero no podrá, sin más, excluir el cómputo, sin reconocer tal posibilidad de prueba ([SSTJUE de 6 de octubre de 2015, asunto C-298/14, Brouillard](#), apdo. 57, y de [8 de julio de 2021, asunto C-166/20](#), apdo. 39). Justamente, en virtud de esta doctrina, el TJUE rechaza expresamente la alegación de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León relativa a la inexistencia, dentro de la Unión, de un régimen común de organización de los servicios de salud de los Estados miembros (apdo. 49). Consecuentemente, también de este modo da respuesta a las dudas que expresaba el órgano judicial nacional en torno a esta cuestión. Por lo tanto, a mi juicio, la decisión nacional solo puede ser, en términos de previsibilidad jurídica razonable y de coherencia normativa y socioprofesional, el reconocer contraria al derecho de la UE la normativa y práctica excluyente de los periodos de servicio en otro Estado de la UE a los efectos, también, de la carrera profesional, no solo de los complementos retributivos.

# Despido y control de convencionalidad: ¿el Tribunal Supremo «abre la veda» de la indemnización disuasoria?

A propósito de las Sentencias del Tribunal Supremo 268/2022,  
de 28 de marzo, y 270/2022, de 29 de marzo

**Cristóbal Molina Navarrete**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,  
Universidad de Jaén (España)*  
cmolina@ujaen.es | <https://orcid.org/0000-0001-8830-6941>

## Extracto

Desde el 1 de julio de 2021, España está sometida a las obligaciones jurídico-sociales derivadas de la Carta Social Europea, así como a los procedimientos de reclamación colectiva previstos en el protocolo de 1995. Aprovechando esta ratificación, que ha costado décadas conseguir, UGT ha presentado la primera reclamación colectiva sobre una materia laboral. El sindicato español más representativo ha demandado a España ante el Consejo de Europa para que se declare, por el Comité Europeo de Derechos Sociales, que la indemnización prevista para el despido improcedente (art. 56 Estatuto de los Trabajadores) es disconforme con el artículo 24 de la Carta Social Europea revisada. De estimarse tal demanda, la legislación y la jurisprudencia social españolas se verían obligadas a realizar cambios profundos en el estado actual. Sin embargo, en dos sentencias muy recientes de la Sala Social del Tribunal Supremo español, parecen seguir manteniéndose posiciones restrictivas en relación con la diligencia debida a la hora de realizar este control de convencionalidad. En este comentario se analizan críticamente ambas sentencias, que muestran posiciones parcialmente diferentes.

**Palabras clave:** control de convencionalidad; Carta Social Europea; despido improcedente; indemnización disuasoria; Comité Europeo de Derechos Sociales; procedimiento de reclamaciones colectivas; Tribunal Supremo.

Recibido: 06-06-2022 / Aceptado: 07-06-2022

**Cómo citar:** Molina Navarrete, C. (2022). Despido y control de convencionalidad: ¿el Tribunal Supremo «abre la veda» de la indemnización disuasoria? A propósito de las Sentencias del Tribunal Supremo 268/2022, de 28 de marzo, y 270/2022, de 29 de marzo. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 241-252.

# Dismissal and conventionality control: does the Spanish Supreme Court "open the ban" on dissuasive severance pay?

Regarding Supreme Court Rulings 268/2022, 28 March,  
and 270/2022, 29 March

Cristóbal Molina Navarrete

## Abstract

Since July 1, 2021, Spain is subject to the legal-social obligations derived from the European Social Charter, as well as the collective claim procedures provided for in the 1995 protocol. Taking advantage of this ratification, which has taken decades to achieve, the General Union of Workers (UGT) has presented the first collective claim on a labor matter. The most representative Spanish union has sued Spain before the Council of Europe so that it be declared, by the European Committee of Social Rights, that the compensation provided for unfair dismissal (art. 56 Workers' Statute) is not in accordance with article 24 of the Revised European Social Charter. If such a claim is upheld, Spanish legislation and social jurisprudence would be forced to make profound changes to the current state. However, in two very recent judgments of the Social Chamber of the Spanish Supreme Court, restrictive positions seem to continue to be maintained in relation to due diligence when carrying out this conventionality control. In this comment, both sentences are critically analyzed, showing partially different positions, however.

**Keywords:** conventionality control; European Social Charter; unfair dismissal; dissuasive compensation; European Committee of Social Rights; collective claims procedure; Supreme Court.

**Citation:** Molina Navarrete, C. (2022). Dismissal and conventionality control: does the Spanish Supreme Court "open the ban" on dissuasive severance pay? Regarding Supreme Court Rulings 268/2022, 28 March, and 270/2022, 29 March. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 241-252.

Es siempre posible cambiar de casa sin mudar de movimiento  
Acompañando la rotación de la tierra y el germinar de la edad  
[...].

D. Faria (*Hombres que son como lugares mal situados*)

## 1. Un marco normativo multinivel: ¿existen conflictos entre la ley nacional sobre el despido sin causa justa y la Carta Social Europea revisada o no?

Cuando aparecía asentada la idea de que la «gran reforma laboral» de la legislatura, la pactada y –azarosamente– aprobada a través del [Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre](#), no se atrevería a tocar el coste de los despidos sin causa justificada, una fecha tan señalada para los espíritus críticos en el mundo del trabajo como el 1 de mayo ha servido, a lo que parece, para abrir la «caja de Pandora» del coste del despido sin causa justificada, el denominado «precio de la arbitrariedad» en la terminación de la relación de trabajo. Al anunciar la ministra del ramo, por enésima vez, la apertura del proceso para un «Estatuto del Trabajo del siglo XXI» (ya no será de las «personas trabajadoras», como se apuntaba antes), ha tenido palabras para anunciar que, en él, o incluso antes de él, el coste del despido sin acreditación de causa real y seria, justa, debe ser y será distinto y mayor al actual. En otros términos, debe [encarecerse para disuadir de su uso](#).

No ha sido solo un reflejo oportunista para un momento de efusividad sindicalista, recordando sus orígenes, porque posteriormente, en diversas ocasiones, ha venido dando detalles no solo de por qué considera ahora necesario modernizar nuestra ley al respecto, sino de qué criterios se seguirán a tal fin. Así, junto a la redefinición causal, se hace expresa llamada al establecimiento de un nuevo sistema indemnizatorio que eleve el coste de los despidos que carezcan de una causa justificativa suficientemente probada por la empresa, precisamente una cuestión que había quedado vetada en la reforma por la CEOE y, por tanto, indirectamente por la condicionalidad comunitaria para recibir los fondos para la recuperación. En fechas más recientes, el propio ministerio ya avanza que [modificará el sistema tarifado de indemnización por despido improcedente, para adecuarlo al nivel de riesgo de cada persona trabajadora](#) (vincula la indemnización a sus concretas circunstancias personales y sociales), evitando su previsibilidad derivada del cálculo automatizado basado en unos días de salario por años de antigüedad en el servicio para, al contrario, promover su efecto disuasorio.

Pero ¿qué ha cambiado realmente para que se produzca este giro copernicano? Si la CEOE ha amenazado muy seriamente con retirar el apoyo a la reforma laboral pactada (y que pareciera ir viento en popa a toda vela, como el romántico poema esproncediano –*Canción del pirata*–, al multiplicarse exponencialmente los contratos indefinidos) si se reabren estas cuestiones y si tal posición «de fuerza» contaría con la sólida garantía de la Comisión Europea y su poder de financiación (o de amenaza con no otorgar fondos), ¿por qué ahora el ministerio ha perdido el miedo a esta auténtica contrarreforma?; ¿ha sucedido algo externo a la voluntad gubernamental que condiciona este cambio y que, en realidad, permite no solo explicarlo, sino justificarlo?

A juzgar por las declaraciones de la ministra y del secretario de Estado de Empleo, incluso en comparecencias en el Congreso, no solo en reuniones científicas nacionales de máximo nivel, que también, el detonante de este cambio de voluntad político-legal vendría marcado por dos hitos jurídicos que, de distinta naturaleza, tendrían una misma fuente de garantía multinivel o de derecho internacional europeo: la [ratificación de la Carta Social Europea revisada](#) (CSEr) y, simultáneamente, del [Protocolo de reclamaciones colectivas de 1995](#). El primer hito en tal sentido citado por la ministra del ramo sería el reconocimiento por la doctrina consolidada del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Cataluña de una «indemnización adicional disuasoria» si concurren determinadas circunstancias, en virtud del juicio de convencionalidad realizado por esta sala social del [artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores](#) (ET) en relación directamente con el artículo 10 del [Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo](#) (OIT) e, indirectamente, respecto del [artículo 24 de la CSEr](#). El segundo hito sería la reclamación colectiva, pionera en España, que habría registrado UGT en la Secretaría General del Consejo de Europa, para que su Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) declare la disconformidad del [artículo 56 del ET](#) al [artículo 24 de la CSEr](#), exigiendo un sistema indemnizatorio por despido improcedente adecuado para garantizar la reparación íntegra de los daños derivados del despido injustificado, así como realmente disuasoria (análogo al despido contrario a derechos fundamentales).

Los dos argumentos esgrimidos convergen en una misma cuestión institucional: el juicio de convencionalidad ex [artículo 96 de la Constitución española](#) (CE) de una norma legal nacional española ([art. 56 ET](#)), como sucediera en Finlandia, Italia o Francia ([n.º 160/2018, Confédération Générale du Travail Force Ouvrière, CGT-FO, c. France](#)) en relación con dos normas sociales internacionales, europea una ([art. 24 CSEr](#)), universal otra ([art. 10 Convenio 158 OIT](#)). Habitados al impacto por las expectativas de intensos reveses jurisprudenciales y normativos que crea cada cuestión prejudicial, ¿este «nuevo león» es tan fiero como parecen ahora pintarlo incluso las personas responsables del ministerio? Un día sí y otro también venimos conociendo los efectos sísmicos que suelen tener ciertos pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), aunque bastantes de ellos sean también muy decepcionantes atendiendo a las expectativas creadas (por ejemplo, [Auto del TJUE de 26 de abril de 2022, asunto C-464/21](#), que, sin entrar en el fondo, añade un nuevo contrasentido a esa figura ya tan pantanosa como la de persona indefinida no fija, al considerar que tal conversión no muta su naturaleza temporal). ¿El juicio de

convencionalidad nos sitúa en un nuevo escenario tan fascinante como incierto está resultando el diálogo entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el TJUE?

La casualidad, quizás un nuevo episodio de justicia poética, o sencillamente el signo de los tiempos han querido que la actualidad del juicio de convencionalidad en relación con la regulación española del despido coincida con dos pronunciamientos del Tribunal Supremo (TS). Hacía largo tiempo que la Sala IV no se enfrentaba de forma tan directa a este tema, que ha venido orillando, pese a algunos conflictos al respecto en niveles inferiores de la jurisdicción ordinaria y a pesar de que el Tribunal Constitucional (TC) dejara expedita la competencia (Sentencia del TC –STC– 140/2018, de 20 de diciembre). Pero, sin votos particulares, a mi juicio subyace una comprensión diferente del alcance de este control de convencionalidad. En efecto, como se va a analizar con algún detalle en este diálogo jurisprudencial, mientras que la Sentencia del TS (STS) 268/2022, de 28 de marzo, anuncia, aún de forma tímida, la apertura al valor innovador del juicio de convencionalidad sobre el despido, asumiendo su autonomía respecto del juicio de constitucionalidad, la STS 270/2022, de 29 de marzo, parece devolvernos a una comprensión más restrictiva y tradicionalista, en la que el juicio de convencionalidad es meramente tributario del de constitucionalidad.

## 2. Narrativa: los hechos para comprender las cuestiones jurídicas en conflicto

La STS 268/2022, de 28 de marzo, resuelve una cuestión jurídica planteada en el seno de un procedimiento de despido. El relato de hechos trae a colación una figura que, de gran problematicidad (social y judicial) en la reforma laboral de 2012 (art. 4 Ley 3/2012), luego perdería relieve por su derogación (RDL 28/2018, de 28 de diciembre). Nos referimos al célebre, tanto como polémico, contrato de apoyo a emprendedores y su largo periodo de prueba de 1 año. Una auxiliar administrativa contratada de forma «indefinida» para el apoyo a las personas emprendedoras y cesada antes de finalizar el periodo de prueba de 1 año demanda pretendiendo la calificación de improcedente de su cese, por el carácter fraudulento del contrato y, por tanto, de su cese (la empresa, además, habría despedido el mismo día y por la misma causa al resto de plantilla).

Una pretensión principal a la que sumaría otra subsidiaria, cual es la indemnización propia de un cese sin un tiempo de preaviso razonable. En la instancia social vio reconocido el carácter improcedente del despido, pero la sentencia de suplicación, sobre la base de la STS 7/2019, de 9 de enero, la revoca, concluyendo que el cierre de la empresa acredita que no han sido viables los puestos de trabajo creados al amparo de la modalidad de apoyo a emprendedores (dicho al paso, la STS 287/2022, de 30 de marzo, recuerda que la extinción de la relación de trabajo no se somete al art. 51 ET si se extiende a la totalidad de la plantilla y su número no es superior a cinco, cuando es por causa de la terminación de la personalidad jurídica del empleador ex art. 49.1 g) ET). Asimismo, sostiene que el artículo 4.4 de

la [Carta Social Europea](#) (CSE) carece de valor aplicativo directo para amparar un derecho a percibir el importe equivalente a los salarios del inobservado plazo, con exclusión de valor vinculante alguno a las Conclusiones del CEDS.

Presentado recurso de casación para la unificación de doctrina por la trabajadora, el TS descarta la contradicción respecto al carácter fraudulento del cese (despido), pero sí considera existente una diversidad de doctrinas jurídicas en torno a la existencia o no de un derecho a la indemnización por ausencia de preaviso razonable del desistimiento en el periodo de prueba. La cuestión jurídica se centra, pues, en dilucidar si ha habido o no infracción del [artículo 4.4 de la CSE](#) en relación con el [artículo 96 de la CE](#) y el [artículo 49.1 c\) del ET](#): el derecho a un plazo razonable de preaviso en caso de terminación del contrato de 15 días. Su omisión daría lugar a una indemnización de 528 euros.

La [STS 270/2022, de 29 de marzo](#), resuelve, por su parte, un recurso de casación para la unificación de doctrina presentado contra la mediática Sentencia del TSJ ([STSJ de Cataluña de 17 de enero de 2020 \(rec. 5532/2019\)](#)), relativo a un asunto sobre el –derogado– despido por absentismo ([art. 52 d\) ET](#)). La sala de suplicación catalana, tras un exhaustivo juicio de convencionalidad del viejo precepto estatutario conforme al artículo 6.1 del [Convenio 158 de la OIT](#), los artículos 4.1 y 5 del [Convenio 155 de la OIT](#), el [artículo 3 de la CSE](#) y el artículo 11 de la [Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#) (CEDAW), concluyó que el precepto estatutario era contrario a todo ese cúmulo de normas y desplazó su aplicación, calificando el despido de improcedente.

### 3. Doctrina jurisprudencial: síntesis de los razonamientos para los fallos

La –elaboradísima– [STS 268/2022, de 28 de marzo](#), estimará parcialmente el recurso y, sin abrazar todas las razones de la doctrina referencial (FJ 5.º, p. 2), reconocerá el derecho de la trabajadora a una indemnización por ausencia del debido plazo razonable de preaviso. Pronunciamiento de fondo que implica también salvar el escollo procesal de no haber especificado la cuantía indemnizatoria. El TS considera que corresponde a la trabajadora una indemnización análoga a la reclamada (15 días por el preaviso incumplido), aunque sea por un título diverso (FJ 5.º, p. 3). Los razonamientos para esta conclusión, siguiendo el ordenado deliberadamente por la Sala IV, son:

- El contrato de apoyo a emprendedores no puede identificarse como de duración determinada y la validez del periodo de prueba anual que comporta se explica por su específica funcionalidad (FJ 6.º), distinta de la del [artículo 14 del ET](#).
- Las consecuencias patrimoniales de la terminación del contrato por decisión empresarial deben concordar con la ontología que posea la misma (FJ 7.º). Esto



significa que ha de respetarse el principio de tipicidad resarcitoria (modelo de indemnización tasada), más acusado para el desistimiento libre (art. 14 ET<sup>1</sup>).

- La analogía (art. 4 Código Civil –CC–) del cese con el despido objetivo (no es un despido objetivo por interés empresarial, pero mantiene «parentesco con tal figura»), el principio de la buena fe contractual ex artículo 6 del CC, que tanto facilita a la empresa combatir la competencia desleal (por ejemplo, STS 1283/2021, de 21 de diciembre) como le exige un deber de transparencia cuando, conociendo los problemas que hacen inviables los puestos creados, debe advertir a su empleada con cierta antelación de su próximo cese, y la ajenidad inherente (presupone el diseño legal de un sistema de equilibrios prestacionales o contrapesos recíprocos razonables) inclinarían a aplicar al caso el plazo de preaviso del artículo 53.1 c) del ET (FJ 8.º).
- El artículo 4.4 de la CSE concuerda mal con un desistimiento empresarial que carece de plazo de preaviso (FJ 9.º). Al respecto, no sin «recalcar la excepcionalidad del supuesto examinado», asume, con cautela, «la interpretación del CEDS sobre incompatibilidad de la Ley 3/2012 con el artículo 4.4 de la CSE» (FJ 9.º, p. 2). Eso sí, se trataría de una norma (es algo más, dado que constituye la Constitución Social de Europa –esto lo orilla la sala–) que integra nuestro derecho, pero habría «de interpretarse en concordancia con las restantes, no de forma aislada».

Por su parte, la STS 270/2022, de 29 de marzo, revocará la sentencia recurrida. A su entender, ningún reproche de convencionalidad merecía el artículo 52 d) del ET. Algo que la STC 118/2019, de 16 de octubre, habría dejado zanjado: «Esta sala no puede contradecir dicho pronunciamiento del TC, so pena de causar un grave perjuicio a la seguridad jurídica [...]».

## 4. Trascendencia del derecho de precedentes más allá de los casos: ¿qué aviso a navegantes sobre el juicio de convencionalidad futuro?

### 4.1. De escaso valor práctico para los asuntos resueltos por las derogaciones, ¿el TS sienta una doctrina autocontenida para el futuro?

Salvo para las personas y empresas directamente afectadas, que verán cambiar, con mayor o menor intensidad en cada caso, las soluciones judiciales dadas, es evidente que

<sup>1</sup> Convendría, no obstante, tener en cuenta el reforzamiento de garantías ante el desistimiento ex artículo 14 del ET en sucesivas reformas, en especial respecto de las trabajadoras embarazadas, incluidos los derechos indemnizatorios adicionales, aunque también aquí haya discrepancia judicial (por ejemplo, la STSJ de Madrid 118/2022, de 2 de febrero, la rechaza, aun declarando la nulidad del despido en su modalidad objetiva; en cambio, la STSJ de Cataluña 1208/2022, de 22 de febrero, la reconoce).

la derogación legal de ambas técnicas de gestión (el contrato «indefinido» de apoyo a emprendedores en virtud del [RDL 28/2018](#), el despido por absentismo a través del [RDL 4/2020, de 18 de febrero](#), y de la [Ley 1/2020, de 15 de julio](#)) privaría de mayor alcance práctico futuro a las decisiones adoptadas por la Sala IV. Ahora bien, si trascendemos los asuntos y se pone el foco en la doctrina que sientan sobre cómo ha de operar en el futuro inmediato el control de convencionalidad, es innegable su relevancia.

Así se asume por diversos y muy autorizados analistas. En sus comentarios suelen converger en identificar una comprensión cautelosa, incluso, a mi juicio, «resiliente» (en su sentido etimológico de «saltar hacia atrás o rebotar» o de «replegarse») por el TS sobre el juicio de convencionalidad. Para asumirla como correcta, en unos casos (por ejemplo, [Goerlich Peset, 2022](#)), para criticarla, por restrictiva, en otros (por ejemplo, [Rojo Torrecilla, 2022](#)). En mi opinión, siendo cierta esa visión criticable en sí, creo que convendría introducir matices de calado para una adecuada comprensión en el plano hermenéutico, por tanto, también operativo, en especial hacia el futuro, del juicio de convencionalidad, particularmente respecto de la [CSEr](#).

Primero, porque, pese a lo que pudiera parecer, no creo que subyazca la misma posición de la sala en ambos casos. Evidentemente, en los dos se asume lo principal de la doctrina relativa al juicio de convencionalidad. Así se prevé en el derecho legislado ([art. 30.1 Ley 25/2014, de 27 de noviembre](#): aplicación directa de la ley internacional, salvo que condicione la aplicación a un desarrollo nacional *–non self-executing–*) y en el derecho de precedentes constitucionales ([STC 140/2018](#): la competencia para su realización corresponde a la jurisdicción ordinaria, no a la constitucional, porque no es un problema de validez de la norma nacional, sino de selección de la norma aplicable, de modo que pueda desplazarse la nacional por la internacional con la que colisione). Pero, si se analiza con más hondura, sí que es relevante el diferente ejercicio de razonamiento que se realiza en cada una de ellas, pues mientras que [la de 28 de marzo](#) trata, entre dudas y cautelas, sí, de avanzar respecto del pasado, en aras de un nivel de garantismo social mayor, conforme al estándar europeo de referencia, [la de 29 de marzo](#) prefiere orillar por completo tal esfuerzo, manteniéndose tributario, por las recurrentes «razones de seguridad jurídica», del juicio efectuado por el TC sobre el asunto concreto. Segundo, porque, ni en una ([la de 28 de marzo](#), porque explicita su inaplicación por meras razones temporales) ni en otra ([la de 29 de marzo](#), porque, además de inaplicable, prejuzga su irrelevancia) han tenido en cuenta el impacto que significará no ya solo la ratificación de la [CSEr](#), sino la aplicación práctica del [Protocolo de reclamaciones colectivas](#). Cuestión nada baladí.

La [STS 270/2022, de 29 de marzo](#), no solo acota, discutiblemente, el ejercicio del control de convencionalidad por la jurisdicción ordinaria solo «a aquellos supuestos en que la norma internacional ofrezca claridad y certeza», a fin de dar primacía a la seguridad jurídica, con lo que parece excluir las «interpretaciones integradoras», sino que, también erráticamente, a mi juicio, subordina por completo su control al de constitucionalidad, con lo

que termina incurriendo en la confusión que el TC quiso evitar. De nuevo la razón para esta devolución competencial es única y la misma: un juicio de convencionalidad por la jurisdicción ordinaria distinto, incluso contrario, al de constitucionalidad podría ocasionar «un grave perjuicio a la seguridad jurídica». El principio de seguridad jurídica vuelve a dominar sobre el principio de justicia social.

En efecto, situados ya en los valores de fondo a los que responderían las diferentes normas, el TS, en esa sentencia, parece tener muy claro que nada puede aportar toda la normativa internacional esgrimida a la elevación de los niveles de garantía de los derechos laborales y sociales nacionales concernidos. Así, aunque no estaban vigentes algunos estándares internacionales europeos (CSEr), en última instancia, el nivel de protección nacional sería conforme al internacional, porque no diferiría del que ofrece la carta magna nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo (Convenio 155 OIT, CSE y CSEr), de despido (Convenio 158 OIT) y de prohibición de discriminación indirecta por razón de sexo (art. 11 CEDAW). Estamos ante una nueva manifestación de un viejo sesgo de «patriotismo interpretativo», típico de la década de los años ochenta en relación con los convenios de la OIT, hoy poco justificado en un sistema de protección multinivel y de mayor diálogo entre los diversos órganos máximos de garantías previstos en las diferentes normas internacionales. Un diálogo, por cierto, del que prescinde por completo esta sentencia.

En cambio, la STS 268/2022, de 28 de marzo, envuelve su actitud cautelosa de ciertas precisiones que dejan entrever posiciones más matizadas y aperturistas para el futuro. De un lado, el reconocimiento de la aplicabilidad directa de la CSE adquiere un sentido práctico concreto, al reconocer un derecho indemnizatorio que no encontraría en la ley nacional una previsión específica. Cierto, aunque una aplicación plena y con –a mi juicio– la diligencia debida del juicio de convencionalidad ex artículo 4.4 de la CSE revelaría su autosuficiencia para reconocer y garantizar tal derecho de forma general, no solo en los casos excepcionales que analiza la sentencia (excluye el periodo de prueba ordinario), la sala devalúa el estándar de la CSE a «resorte hermenéutico importante, aún auxiliar, no única *ratio decidendi*» (FJ 8.º, letra D). Pero no menos verdad es que en virtud de tal criterio la sala se ha sentido más legitimada para corregir el vacío legislativo existente. En realidad, a mi juicio, el criterio jurídico principal subyacente a la decisión es la clara disconformidad con el estándar social europeo, pero la, no hay que negarla, persistente resistencia de la mayoría de la sala a este avance ha obligado a un razonamiento mucho más ponderado y elaborado, también alambicado, para alcanzar el mismo resultado que si no se hubiese cogido el camino elíptico, sino el de la aplicación directa de la CSE. De otro, si bien deja igualmente claro que la decisión para el caso «no prejuzga lo que proceda en otras materias», «incluso tras la vigencia de la versión revisada», porque cada norma de la CSEr exige pronunciamiento particular (FJ 9.º), deja entrever que sí habrá preceptos que, interpretados según la doctrina del CEDS, resulten disconformes, exigiendo interpretaciones correctoras del conflicto de leyes e integradoras de los vacíos de las nacionales.

## 4.2. ¿Y tras la ratificación qué?: el TS no podrá seguir orillando el debido diálogo con el CEDS sobre la indemnización disuasoria de despido

Y sin duda esa es la situación, a mi juicio, del [artículo 56 del ET](#) (y su grupo normativo, sea en el ET, sea en la [Ley reguladora de la jurisdicción social](#) –LRJS–) en relación con el [artículo 24 de la CSEr](#). Al margen de lo sostenido antes de la entrada en vigor, tras la doble ratificación, de la [CSEr](#) y sistema de reclamaciones colectivas (declaración de la [parte V](#)), de lo que ya nos hemos ocupado en varios números de esta revista (*vid.* [número monográfico 460](#)) con la aplicabilidad directa una vez entrado en vigor (1 de julio de 2021), estoy convencido de que el [artículo 24 de la CSEr](#), en lo que concierne a la exigencia de un sistema de indemnización por despido sin causa no automatizado, sino que garantice la reparación íntegra de los daños y el efecto disuasorio, es *self-executing* (ejecutable automáticamente) o directamente aplicable, sin la condicionalidad legal de las cláusulas *non self-executing*. Una [distinción antigua, heredada del derecho norteamericano decimonónico y que ha creado más confusiones en los tribunales que operatividad](#), por cierto. Sin embargo, no debería haber duda de la aplicabilidad directa del [artículo 24 de la CSEr](#), como afirma el CEDS (en Francia, el Consejo de Estado reconoce tal efecto, negado por la Corte de Casación), a los sistemas tasados legalmente de indemnización por despido sin causa o sin causa justa, que funcionan de forma automática en su cálculo, atendiendo a un parámetro cuantitativo fijado solo en atención a la antigüedad en el servicio (dejamos de lado la problemática surgida, a partir del aluvión de contratos fijos discontinuos firmados, en torno a si cuenta la duración del vínculo –todo el periodo de contrato– o solo el servicio efectivo –las horas trabajadas–).

Precisamente, también en relación con esta determinante cuestión, podemos hallar cierta diferencia entre la posición de las SSTs de [28 de marzo](#) y de [29 de marzo](#) aquí comentadas. En el primer caso se tiene en cuenta, aún de forma diluida, la posición crítica del CEDS respecto de la ausencia en nuestro derecho de previsión sobre un plazo de preaviso razonable en el caso de los periodos de prueba dilatados como el propio del contrato de apoyo a emprendedores ([Conclusiones XX-3, 2014](#)). Tanto es así que califica la «interpretación integradora» como un «procedimiento adecuado a las circunstancias nacionales», al mismo nivel que los convenios colectivos, para corregir la laguna legal del derecho español en virtud de su debido ajuste al [artículo 4.4 de la CSE](#). El segundo, en cambio, prescinde por completo tanto de la doctrina del CEDS como del resto de órganos que han asumido análoga función de garantía «jurisdiccional» máxima del cumplimiento de las previsiones de las respectivas normas internacionales que custodian, preservan y, en su interpretación, desarrollan e integran. Una omisión que, en sí misma, resulta errada, pues contradice de raíz el imperativo constitucional en la selección de la norma aplicable, en la medida en que no debe entenderse solo conforme a su tenor literal, sino conforme a la interpretación reiterada de sus órganos de garantía, tengan o no la cualidad formal de jurisprudencia, en la medida en que el contenido de una ley no puede desprenderse del criterio interpretativo establecido para su comprensión ([STC 116/2006, de 24 de abril](#)).

Una minusvaloración de la doctrina interpretativa establecida por el CEDS que ha estado igualmente en la base de la doctrina de suplicación social mayoritaria. Esta se niega a cuestionar el sistema de indemnización legalmente tasada, rechazando todo tipo de indemnización complementaria si no se prueba violación de derechos fundamentales (por ejemplo, SSTSJ de [Asturias 2710/2021, de 21 de diciembre](#); [Galicia de 26 de marzo de 2021, rec. 4733/2020](#); [País Vasco 916/2021, de 1 de junio](#) –caso de desistimiento durante el periodo de prueba–, etc.).

En cambio, se ha abierto camino en la sala catalana al asumir –matizada– la doctrina del CEDS (por ejemplo, SSTSJ de Cataluña de [14 de julio de 2021, rec. 1811/2021](#), y de [23 de abril de 2021, rec. 5233/2020](#), entre otras muchas). Otras salas parecen ir sumándose –como ocurriera en Francia– a este cuestionamiento, aunque sigan teniendo un efecto muy limitado, porque se contempla tan excepcionalmente que, hasta el momento, ha carecido de aplicación práctica, manteniéndose solo como hipótesis (por ejemplo, SSTSJ de [Navarra de 24 de junio de 2021, rec. 198/2021](#), y [Castilla y León/Valladolid de 1 de marzo de 2021, rec. 103/2021](#)).

Una doble dimensión excepcional e hipotética que, precisamente, contrasta de raíz con la doctrina jurisdiccional del CEDS (por ejemplo, [Decisión de fondo publicada el 20 de febrero de 2020, CGIL c. Italia](#)). Una vez más, la disconformidad parece evidente y así es probable que se termine reconociendo al resolver (en 2023) la reclamación colectiva presentada por UGT ([denuncia 207/2022](#)) contra el [artículo 56 del ET](#) (y su bloque legal). La necesidad de reparación, no solo íntegra, sino también de efecto disuasorio, para frenar la arbitrariedad en el ejercicio del poder de despido parece abrirse paso también más allá de la nulidad de los despidos por violación de derechos fundamentales. No será fácil su implantación, pero ya no es dudoso que sucederá más pronto que tarde. La cuestión es ahora cuándo, quién (jurisprudencia o ley) y cómo se hará (en qué términos).

Suelen invocarse notables dificultades, por la complejidad e incertidumbre que supondría dejar en manos de la jurisdicción social determinar el derecho a una indemnización por despido arbitrario, sin parámetros objetivados, de ahí que se apele a la necesidad de mediación legislativa o convencional (por ejemplo, nuevos contratos indefinidos adscritos a obra). Pero el cambio nunca es fácil. La consolidación jurisprudencial del derecho a una reparación íntegra y disuasoria frente a los despidos lesivos de derechos fundamentales ha tenido que esperar prácticamente una década, pese a tener su origen en el [artículo 183 de la LRJS](#) (en vigor desde 2012). La muy interesante [STS 356/2022, de 20 de abril](#), tras reprobar a la sentencia de suplicación (gallega) recurrida que no fijara la debida indemnización adicional tras calificar el despido de nulo por lesivo de derechos fundamentales, le recuerda que debe llevar a cabo una «valoración de las circunstancias concurrentes en el caso concreto»: antigüedad en la empresa, duración e intensidad del quebrantamiento del derecho, las consecuencias que se provoquen en la situación personal o social, reincidencia en conductas vulneradoras, el carácter pluriofensivo de la lesión, el contexto en el que

se haya podido producir la conducta o una actitud tendente a impedir la defensa y protección del derecho transgredido, entre otros.

Con los debidos matices, buena parte de estos criterios son también útiles para combatir de forma más efectiva la arbitrariedad en el despido, elevando notablemente su coste, si no se puede eliminar. En consecuencia, ley y jurisprudencia tienen aquí una útil pauta de valoración para los cambios que se anuncian y que, más pronto que tarde, llegarán. Lo veremos, y se lo seguiremos contando, a nuestro modo, que confío aporte mayor luz y utilidad para el quehacer diario en el mundo del trabajo.

# Evaluación de riesgos laborales, teletrabajo y desconexión digital: una lectura judicial garantista

Comentario a la **Sentencia de la Audiencia Nacional 44/2022, de 22 de marzo**

**Estefanía González Cobaleda**

*Profesora contratada doctora (acreditada) en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén (España)*  
*Coordinadora del LARPSICO (Laboratorio-Observatorio de Riesgos Psicosociales) de la Junta de Andalucía*  
[ecobaled@ujaen.es](mailto:ecobaled@ujaen.es) | <https://orcid.org/0000-0002-5826-4012>

## Extracto

El avance del trabajo a distancia está creando un notable proceso regulador, tanto legislativo como de autonomía colectiva, si bien, en ausencia de convenios colectivos –a nivel sectorial o de empresa– nos encontramos con los «contratos normativos de adhesión», generando un escenario complejo y conflictual cuya asimetría de poder regulador entre los sujetos que los acuerdan es máxima. Esto es, incluso con derechos laborales del máximo rango, como son los fundamentales, entre ellos los vinculados a la seguridad y salud en el trabajo, así como el bienestar integral de las personas teletrabajadoras en general, al infravalorar que el entorno de teletrabajo genera riesgos adicionales.

**Palabras clave:** teletrabajo; contratos normativos de adhesión; derechos fundamentales; riesgos laborales; desconexión digital.

Recibido: 07-06-2022 / Aceptado: 07-06-2022

**Cómo citar:** González Cobaleda, E. (2022). Evaluación de riesgos laborales, teletrabajo y desconexión digital: una lectura judicial garantista. Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional 44/2022, de 22 de marzo. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 253-262.

# Assessment of occupational risks, teleworking and digital disconnection: a guarantee judicial reading

Commentary on National Court Ruling 44/2022, of March 22

Estefanía González Cobaleda

## Abstract

The advancement of remote work is creating a remarkable regulatory process, both legislative and collective autonomy, although, in the absence of collective agreements –at the sectoral or company level– we find ourselves with "regulatory adhesion contracts", generating a scenario complex and conflictual whose asymmetry of regulatory power between the subjects that agree on them is maximum. That is, even with labour rights of the highest rank, such as the fundamental ones, including those linked to safety and health at work, as well as the comprehensive well-being of teleworkers in general, by underestimating that the teleworking environment generates risks additional.

**Keywords:** teleworking; normative adhesion contracts; fundamental rights; labour risks; digital disconnect.

**Citation:** González Cobaleda, E. (2022). Assessment of occupational risks, teleworking and digital disconnection: a guarantee judicial reading. Commentary on National Court Ruling 44/2022, of March 22. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 253-262.



## 1. Marco normativo: apertura legal a regulaciones de autonomía en escenario de garantías de derechos fundamentales

Frente a la desregulación dominante en la época de la emergencia pandémica, la evolución del mundo del trabajo hacia entornos crecientemente digitalizados, muy en especial respecto de la difusión de los entornos híbridos de trabajo, está creando un notable proceso regulador, tanto legislativo como de autonomía colectiva, en las diversas escalas de regulación territorial, también comunitaria. Sin ninguna duda, un ejemplo paradigmático ha sido el trabajo a distancia, a través de la célebre, aunque hoy algo limitada por sus limitaciones aplicativas, [Ley 10/2021, de 9 de julio](#) (LTD). Pocos ejemplos hallamos como este de la complejidad reguladora que subyace a la gestión del trabajo, en la medida en que la determinación concreta del régimen jurídico presupone el juego nada menos que de las tres fuentes fundamentales de la relación de trabajo: la ley, el convenio colectivo y el contrato de trabajo.

Su [artículo 7](#) es ilustrativo de esta interacción de «normas reguladoras», cuando prevé un contenido mínimo legal «obligatorio» del «acuerdo de trabajo a distancia», siempre, claro está, «sin perjuicio de la regulación [...] en los convenios o acuerdos colectivos». Desde ciertas perspectivas analíticas, esta complejidad reguladora es inexorable, a fin de que la regulación del trabajo a distancia en general, y de su modalidad de teletrabajo de una forma particular, pueda adaptarse a la multiplicidad de situaciones que puede acoger, sea en el plano sectorial (tipo de actividad), sea empresarial (tipo de organización de la empresa), sea individual (circunstancias de cada persona). En ciertos casos, incluso una eventual negativa de la empresa a la negociación misma de cambios organizativos en la prestación de servicios, incluyendo la modalidad de prestación mediante teletrabajo, para realizar derechos de conciliación de la vida laboral y familiar ex [artículo 34.8 del Estatuto de los Trabajadores](#) (ET), puede generar, además del derecho novatorio, un derecho indemnizatorio (por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia –STSJ– de Galicia [541/2022, de 3 de febrero](#), reconoce a una trabajadora la indemnización por daños morales de 3.000 € al negarse la empresa a negociar su petición de teletrabajo).

En cambio, para otro tipo de análisis, si el exceso de protagonismo de la autonomía colectiva puede entrar en cierta fricción con derechos fundamentales y normas imperativas, atribuir a la autonomía contractual lo que es el principal armazón jurídico de esta regulación, tan compleja como urgida de respeto de normas imperativas, parecería un exceso de irrealismo. Estamos en el ámbito de los «contratos normativos de adhesión» cuya asimetría de poder regulador entre los sujetos que los acuerdan es máxima en ausencia de convenios

colectivos, a nivel sectorial o de empresa, si bien, sabido es que ciertas materias quedan incluso vedadas a las reglas de autonomía colectiva, al requerir de una decisión libre de la persona empleada (por ejemplo, un convenio no puede imponer la conversión en teletrabajo, aunque el [artículo 8.3 LTD](#) reconozca la negociación colectiva de los criterios de prioridad a efectos de conversión-reversión).

Si en cuestiones netamente patrimoniales este margen de autonomía, colectiva e individual, encuentra toda su razón de ser, resulta más discutible, sin duda arriesgada, respecto de materias típicamente de derecho necesario. Piénsese, por ejemplo, en la evaluación de riesgos laborales para la que, según el [artículo 16.2](#), y conforme a su incidencia en derechos fundamentales, tales como la intimidad y la inviolabilidad del domicilio, se precisa autorización expresa por parte de la persona teletrabajadora. Un contrato típico de adhesión podría devaluar el carácter realmente libre de la autorización a conceder. Un riesgo, y una duda de efectividad, que se cerniría en relación con derechos como el de la protección de datos personales, especialmente contemplado en la LTD (arts. [11.2](#) y [17.2](#)), por cuanto podría revestir más fácilmente de pretendido acuerdo libre ciertos usos (una síntesis doctrinal en la Sentencia del Tribunal Supremo –[STS– 285/2022, de 30 de marzo](#)). O qué decir, finalmente, por no dilatar más, de cuestiones encrucijada de tales derechos fundamentales, como la desconexión digital ([art. 18 LTD](#)), en la medida en que ni la LTD ni la [Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre](#), de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), garantizan un contenido típico e indisponible del derecho a la desconexión, al remitir a la negociación colectiva o a la decisión empresarial, tras la consulta (aunque la [STSJ de Madrid 962/2020, de 4 de noviembre](#), recuerda que se trata de un mínimo legal insoslayable por la negociación colectiva y aplicable *ex lege* y que debe ser garantizado al ser desarrollo legal del [art. 18.4 Constitución española](#)).

En este escenario complejo y conflictual, el carácter adhesivo de este contrato, si no puede ser impedido a través de la declaración de nulidad general, porque iría en contra de la previsión legal, que reconoce tal posibilidad, siempre que se garantice una mínima seriedad del proceso negociador «individualizado» (lo que resultaría harto difícil de creer en una relación tan asimétrica de poder, como evidencia la desconfianza apriorística de la regulación normativa del eventual consentimiento en el ámbito de la protección de datos), sí que llamaría a la intervención de una «cuarta fuente» reguladora, a la acción de un cuarto ámbito de decisión: el momento interpretativo jurisdiccional. La diligencia jurisdiccional debida a la hora de garantizar efectivamente la protección de la parte más débil de la relación de teletrabajo, la persona empleada ([Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de mayo de 2019, asunto C-55/18](#) –en relación con el registro horario, hoy [ex art. 34.9 ET](#), garantía efectiva del derecho a la seguridad y salud en el trabajo [ex art. 31 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) –CDFUE–), como un contrato de adhesión especial exige un juicio ponderativo especial de derechos fundamentales para validar y dar eficacia a sus cláusulas contractuales. Precisamente, de ello da cuenta la interesante Sentencia de la Audiencia Nacional ([SAN\) 44/2022, de 22 de marzo](#), que aquí analizaremos en relación con algunos de estos aspectos.

## 2. Relato de hechos para un conflicto colectivo extendido: la realidad confirma el esperado carácter adhesivo del contrato de teletrabajo

Cinco sindicatos plantean procedimiento de conflicto colectivo demandando la nulidad del clausulado de un contrato tipo de teletrabajo (acuerdo sobre *home office* y trabajo a distancia) elaborado y exigido por la empresa Teleperformance. El resultado es la firma de dicho clausulado por más de 1.000 personas empleadas. El contenido del modelo de contrato sobre trabajo a distancia fue comunicado por el empresario a la representación laboral de las personas trabajadoras (RLT), remitiendo copia de los contratos suscritos con las personas empleadas firmantes. No todas las personas empleadas de la empresa que prestan servicios a distancia lo suscribieron. Al personal de teletrabajo que sí ha firmado se le ha remitido un cuestionario de autoevaluación del puesto de trabajo en casa para que sea respondido. La empresa utiliza la «aplicación Sentinel» para verificar la capacidad de respuesta y eventuales problemas de conexión de los ordenadores propiedad del personal que emplean desde su casa para teletrabajar.

En lo que hace a la pretensión de la demanda, si en algunos casos se pretendía la nulidad total del contrato-tipo, tanto por razones de forma como por razones de fondo (constituyen una imposición unilateral que vaciaría por completo de sentido práctico la exigencia legal de libertad de acuerdo), la mayoría de las demandas se dirigen a la declaración de nulidad parcial, con eliminación de buen número de cláusulas, por ser abusivas e ilegales, al contradecir abiertamente las previsiones de la LTD. La empresa, junto a razones procesales (considera que el conflicto no es colectivo, sino plural, por lo que el procedimiento no sería adecuado, al tiempo que entiende que concurre otra de las excepciones procesales, la litispendencia –está pendiente de recurso la sentencia de la AN relativa al reconocimiento de unos derechos para el trabajo a distancia de todas las personas trabajadoras–), opone razones de fondo. A saber: no estando regulado el trabajo a distancia en el convenio sectorial, la información se ajusta al artículo 6.2 de la LTD en relación con el artículo 64 del ET, constatándose una auténtica negociación contractual (art. 1.261 Código Civil).

Junto a la impugnación de típicas cláusulas relativas a derechos y obligaciones de índole económica (por ejemplo, equipamiento de dispositivos digitales, compensación de gastos –con remisión a lo previsto en un convenio colectivo sectorial que, sin embargo, nada prevé al respecto–, obligaciones de uso y custodia de equipos, etc.) en los que aquí no vamos a entrar, en las demandas se incluye la pretensión de nulidad de cláusulas relativas a derechos de índole más personal (aunque tengan también una dimensión económica manifiesta), como las relativas al procedimiento y condiciones para realizar la evaluación de riesgos profesionales, así como, también vinculadas a la seguridad y salud en el trabajo de algún modo relevante, las relativas a las obligaciones-derechos de conexión-reconexión digital en el desarrollo de estas relaciones de trabajo a distancia. Justamente, en este análisis nos detendremos en la exposición y crítica de la doctrina de la AN en relación con estos aspectos.

### 3. La doctrina judicial: cal y arena sobre la validez y eficacia de las cláusulas sobre autoevaluación de riesgos laborales y conexión-desconexión digital

#### 3.1. Lo inexorable de la autoevaluación de riesgos laborales en el teletrabajo no debe confundirse con la obligación de autorización individual

Conforme a la cláusula 5.4 del acuerdo de trabajo a distancia litigioso, la persona teletrabajadora se compromete a trasladar a la empresa toda la información necesaria para que pueda determinar los riesgos derivados de los servicios prestados en su lugar de trabajo, y cumplir con la normativa de prevención de riesgos laborales. Además, en el momento inicial, la empresa se obliga a entregar un cuestionario de autoevaluación que deberá ser cumplimentado por la persona teletrabajadora en los primeros 5 días tras la firma del acuerdo. De este modo, a través de esta técnica delegante en la persona trabajadora de la fase inicial de la evaluación de riesgos, la empresa daría cumplimiento a la exigencia del [artículo 16.2 de la LTD](#) de obtener toda la información acerca de los riesgos a los que está expuesta la persona que trabaja a distancia mediante una metodología que ofrezca confianza respecto de sus resultados, para luego prever las medidas de protección que resulten más adecuadas en cada caso.

Cuestionada esta técnica autoevaluativa (un formato típico empleado en la práctica para pequeñas empresas) sindicalmente, al entender que devalúa el derecho básico de la persona teletrabajadora a una protección eficaz de su seguridad y salud en el trabajo, al tiempo que desnaturaliza la obligación preventiva empresarial, la Sala Social de la AN rechaza tal crítica y sus argumentos. A su juicio, se cumple plenamente la legalidad, sea especial ([art. 16.2 LTD](#)), sea común ([art. 15.1 b](#)) en relación con el [art. 16](#) Ley de prevención de riesgos laborales –LPRL–. Esta técnica de la autoevaluación no solo permitiría a la empresa obtener la información que requiere para la gestión preventiva eficaz, adaptada al trabajo a distancia, sino que se obtiene «con una metodología lo menos invasiva posible. Con este propósito se elabora el cuestionario [...] cuya elaboración por el teletrabajador permite conocer el entorno de trabajo sin afectar su intimidad» (FJ 17.º).

No hay, pues, nulidad alguna en esta cláusula. Diferente será respecto de la 5.5. En este caso sí considera que está viciada de nulidad, al vulnerar un derecho fundamental.

Conforme a esta cláusula 5.5, cuando las circunstancias lo requieran, remitiendo a lo previsto en el [artículo 16.2 de la LTD](#), la persona trabajadora se compromete a autorizar la entrada periódica a su domicilio por parte del servicio de prevención de la empresa, a fin de que pueda verificar las condiciones de seguridad y salud en el «*home office*», con un preaviso mínimo de 7 días. Sin embargo, para la sala de la AN esta cláusula no está ajustada al [artículo 16.2 de la LTD](#) en relación con su [artículo 7](#), porque si bien es cierto que se

prevé la visita técnica a domicilio por parte de quien tiene competencia técnica en materia, tal visita requerirá un informe escrito previo que justifique dicha necesidad de visita, de un lado, y, en todo caso, la persona trabajadora será libre de otorgar o no la autorización, de otro. En ausencia del permiso, el desarrollo de la actividad preventiva por parte de la empresa podrá efectuarse con base en la determinación de los riesgos que se deriven de la información recabada de la persona trabajadora según las instrucciones del servicio de prevención. En consecuencia:

La cláusula no es acorde con la ley pues para que la necesidad de evaluar riesgos exija acceder al domicilio del teletrabajador tiene que existir una razón concreta que lo justifique, razón que debe ser informada por escrito previamente tanto al trabajador como a los delegados de prevención [...].

La cláusula cuya nulidad se solicita y se admite, lo que establece es una autorización previa genérica e incondicional que facultaría la entrada en el domicilio, sin necesidad de que concurriera la específica necesidad y se llevara a cabo el procedimiento legalmente previsto.

### 3.2. No cabe invocar el derecho a la desconexión digital dentro de la jornada de trabajo, sí excluir causas excepcionales de conexión fuera de ella

Un exceso de conectividad digital es un importante factor de riesgos laborales, sin duda de índole psicosocial (estrés, fatiga digital), pero también de otra naturaleza (como los riesgos ergonómicos, la fatiga visual, etc.). El contrato de trabajo en el *home office* incluye diversas cláusulas relativas a la dialéctica conectividad-desconexión digitales. Así, la cláusula 3.3 prevé que:

No obstante lo anterior, durante las horas de trabajo en el *home office* y/o en lugares de trabajo fuera de la empresa, el trabajador [el contrato no atiende al lenguaje inclusivo de género] debe asegurarse de encontrarse accesible por teléfono y por correo electrónico a través de su cuenta de empresa.

Sin entender bien por qué, esta cláusula es impugnada. Sin embargo, la sala de la AN, con razón, desestima el más mínimo vicio de nulidad en ella, por una razón muy sencilla de comprender, sea en los términos del [artículo 88 de la LOPDGDD](#), sea en los del [artículo 18.1 de la LTD](#): «Dado que el derecho a la desconexión se vincula al tiempo fuera del horario de trabajo, la pretensión empresarial de que durante el tiempo de trabajo el trabajador esté conectado constituye una exigencia conforme a la legalidad».

En este ámbito, se plantea la sala de la AN la cuestión relativa a la titularidad de los medios que pueden exigirse para que esa conexión durante la jornada de trabajo resulte efectiva. El problema deriva del texto de la cláusula 3.4 del citado contrato adhesivo de teletrabajo,

según la cual la persona trabajadora debía facilitar a la empresa «su correo electrónico y número de teléfono personal por si fuera necesario contactar con él, por urgencia del servicio».

En este caso, aunque la cláusula se vincula al [artículo 11 de la LTD](#) (FJ 15.º), lo cierto es que, según la nueva regulación legal, el correo electrónico corporativo y el teléfono móvil deben ser equipos proporcionados por la empresa y bajo su coste (también de mantenimiento). En el acto de juicio quedó sentado que Teleperformance no proveía a las personas teletrabajadoras de móvil ni de correo de empresa. En consecuencia:

Esta cláusula es contraria a las obligaciones que la LTD impone al empresario y debemos declarar su nulidad.

No es obstáculo para llegar a esta conclusión la indicación de por si fuera necesario contactar con él por necesidades del servicio, ya que la posible urgencia que pudiera tener que atenderse no justifica que sea el trabajador el que, para ello, ponga sus medios personales a disposición del empresario y este eludir sus obligaciones legales.

Nula es también, por ilegal, la cláusula 3.6 del acuerdo «adhesivo» de teletrabajo, según la cual, conforme a los artículos [88 de la LOPDGDD](#) y [18 de la LTD](#), tras reconocer el derecho a la desconexión digital a la persona empleada, cuando su jornada hubiese finalizado, la obligaría a atender la demanda de trabajo en «circunstancias de urgencia justificada». Por tales se entenderían las que puedan suponer «un perjuicio empresarial o del negocio cuya urgencia temporal requiera una respuesta o atención inmediata». Al respecto, una vez reconoce la doctrina general de la inexistencia de derechos absolutos, porque «su ejercicio convive con otros derechos que ocasionalmente pueden contraponerse», la sala de la AN concluye que los límites al derecho a la desconexión digital en el teletrabajo no pueden tener una fuente unilateral, sino que o bien se sujetarán a lo establecido en la negociación colectiva (convenio o acuerdo acordado entre empresa y RLT) o por vía de una auténtica negociación contractual, lo que es evidente no sucede en esta regla. De ahí la nulidad de la obligación de atender de forma inmediata servicios urgentes fuera de su jornada laboral en interés empresarial.

#### **4. Trascendencia de la doctrina más allá del caso: la protección de la persona teletrabajadora también respecto de la autonomía colectiva**

Aunque no se trata de una doctrina definitiva, pues ha sido recurrida al TS, no se puede regatear a esta decisión jurisdiccional un gran valor, tanto teórico como también práctico. Teórico, porque, si bien parcamente, no ha rehuído entrar a calificar cuál es la naturaleza del acuerdo del trabajo a distancia, teniéndolo no solo como una modalidad especial de contrato de trabajo, perteneciente a la base dogmática de los contratos de trabajo, sino que

lo situaría, al menos si no media una significativa regulación colectiva, como «contrato de adhesión». Bien analizado, no es nada fácil conciliar los dos tipos de afirmaciones, porque si la primera evidencia la centralidad del principio voluntario, a fin de que el consentimiento tenga un valor determinante tanto constitutivo (creación del vínculo) cuanto regulador (establecimiento de reglas realmente pactadas), así como novador (para la modificación [ex art. 8 LTD](#), para resolverlo, para revertirlo, etc.), en la segunda tal confianza se resquebrajaría, al menos parcialmente, evidenciando que, en la práctica, este tipo de acuerdos se impondrán a las personas empleadas, de modo que, solo si cuenta con una negociación colectiva predeterminante, podrá fiarse de ser un tipo de regulación equilibrada. Una regulación colectiva que en este caso no existe y sobre la que la sala de la AN no saca apenas (o quizás pocas) consecuencias.

No es baladí este conflicto, quizás algo diluido, o laxamente juzgado, por parte de la AN. Para la sala de la AN, el dato de ser un contrato de adhesión «no es suficiente para declarar su nulidad», que «únicamente puede venir determinada por el contenido de cada una de sus cláusulas». En última instancia, precisará:

[...] si se trata de cláusulas contractuales que no dan cumplimiento a los requisitos legales o convencionales que conforman el trabajo a distancia, el trabajador afectado podrá reaccionar, bien instando la resolución de su contrato conforme el art. 50.1 c) ET, bien accionando en reclamación de su adecuado cumplimiento incluidos los daños [...].

No obstante, estos remedios se antojan algo débiles teniendo en cuenta que en juego están derechos laborales del máximo rango, como son los fundamentales<sup>1</sup>, entre ellos los vinculados a la seguridad y salud en el trabajo, así como el bienestar integral de las personas teletrabajadoras en general. Ciertamente, parece que en tales aspectos la sala de la AN se habría mostrado contundente, protegiendo a las personas que prestan servicios en este régimen frente a cláusulas que pudiesen mermar su efectividad. Así sucedería en relación con la invasión de su espacio de autonomía en los tiempos privados, sea en el momento preventivo general propiamente (rechazo de toda obligación de autorizar la visita del personal técnico, incluso de la posibilidad de tal sin un informe específico –consentimiento informado–), sea en relación con la prolongación de tiempos de conexión digital (eliminación de toda obligación de atender de forma inmediata demandas de servicios urgentes para evitar perjuicios al interés económico de las empresas). Ahora bien, con la doctrina sentada, ni se garantiza en todo caso una evaluación preventiva de los muchos y significativos factores de riesgo que envuelven el entorno de trabajo digital ni tampoco se protegería a

<sup>1</sup> Precisamente, la [STSJ de Madrid 182/2022, de 23 de febrero](#), que considera violada la libertad sindical de una liberada por el impago de un complemento de gastos derivados del teletrabajo, incluyendo una indemnización de daños y perjuicios de índole moral.

las personas teletrabajadoras de eventuales excesos a la hora de regular garantías como el derecho a la desconexión digital en sede colectiva, donde hallamos cláusulas del tenor de la anulada ahora por la AN.

Por supuesto, como recuerda la AN, somos conscientes de que esta relación de trabajo debe mantener la flexibilidad y el equilibrio entre razones e intereses para la misma de ambas partes, sin inclinarse excesivamente del lado de una de ellas, a fin de no perjudicar su utilidad común. Por lo mismo, queda claro que la empresa debe tener los instrumentos adecuados para controlar la efectividad de la prestación de servicios en este régimen de organización más difuso y flexible. Precisamente, la [STSJ de Madrid 26/2022, de 24 de enero](#), califica de procedente el despido de una trabajadora con amplios periodos de inactividad por desconexión a lo largo de la relación laboral en teletrabajo durante el año 2021. El control de su actividad en el ordenador durante la jornada laboral así lo evidenciaría, al registrarse periodos muy amplios de ausencia, sin actividad alguna en el dispositivo electrónico. Un dato que, además, revelaría falsedad, pues registra horas no realmente trabajadas (la [STSJ de Aragón 209/2022, de 23 de marzo](#), también conforma la procedencia del despido de quien confecciona a conveniencia el registro diario de la jornada alejada de la realidad).

Para comprender la diferencia, traigamos a colación la [STSJ de Madrid 100/2022, de 21 de febrero](#). En ella sí se reconoce el derecho a la desconexión digital. Considerará inexigible una orden empresarial enviada por correo electrónico durante el tiempo vacacional. La impertinencia de la orden en tal tiempo y la inexigibilidad de respuesta llevarán a declarar improcedente el despido disciplinario realizado por no cumplir la instrucción dada.

Ciertamente, aunque no nos detendremos en ello aquí, cabría plantearse en este caso la posibilidad de promover la calificación de nulidad del despido en la medida en que, justamente, se trataría de una garantía de efectividad incluíble como contenido esencial de derechos de naturaleza cívico-social de rango fundamental (derecho al descanso ex art. 31 [CDFUE](#); derecho a la autodeterminación del tiempo libre de trabajo, inherente a la vida privada e íntima), como ha sostenido un autorizado sector doctrinal. Sin embargo, no ha encontrado, de momento, el debido refrendo jurisdiccional (por ejemplo, [STSJ de Madrid de 4 de noviembre de 2020, rec. 430/2020](#)). En todo caso, y para concluir, que la sala de la AN considere que ni la técnica de la autoevaluación suponga repercutir en las personas teletrabajadoras la deuda de seguridad del entorno laboral ex [artículo 14 de la LPRL](#) que compete a la empresa, ni quepa descartar la obligación de prestación de servicios de urgencia fuera de la jornada si media regla pactada, individual o colectivamente, no ha de infravalorar que el entorno de teletrabajo genera riesgos adicionales para el personal y que la relación de trabajo sigue creando un poder muy asimétrico, no solo informativo, también decisonal. De ahí que requiera una especial protección de sus derechos, incluso respecto de la autonomía colectiva, no solo respecto de la individual, que por supuesto, cuando la efectividad real de un derecho de máximo rango puede estar en riesgo, como sucede cuando los convenios colectivos amplían el elenco de supuestos en los que sí sería obligatoria una cierta «reconexión digital». Pero de ello deberá hablarse en otro momento.



## Normas de publicación

La *Revista de Trabajo y Seguridad Social.CEF (RTSS.CEF)*, editada por el Centro de Estudios Financieros, SL, con ISSN 2792-8314 (en versión impresa) e ISSN-e 2792-8322 (en versión electrónica), es una publicación dirigida a las personas interesadas en materias conectadas con el área social del Derecho que pretende ser un medio al servicio de la investigación y opinión, ofreciendo aportaciones a temas controvertidos y de interés.

La revista tiene una periodicidad bimestral (6 números) e incluye tanto estudios de naturaleza académica como artículos que analizan las disposiciones normativas y resoluciones judiciales de actualidad más relevantes de las materias relacionadas con el objeto de la publicación: Trabajo, Seguridad Social y Recursos Humanos. Asimismo, destina un espacio al análisis de cuestiones de controvertida aplicación práctica.

Los contenidos de la revista en versión impresa están también disponibles en versión digital en la página web [www.ceflegal.com/revista-trabajo-seguridad-social.htm](http://www.ceflegal.com/revista-trabajo-seguridad-social.htm), vehículo de divulgación y, a su vez, instrumento que permite la difusión de aquellos estudios que por las limitaciones propias del soporte papel verían dificultada su publicación.

### Normas para el envío y presentación de originales

1. Los trabajos (redactados en español, con recomendación de uso del lenguaje inclusivo de género) deberán ser originales e inéditos y se remitirán por correo electrónico a la dirección [revistacef@cef.es](mailto:revistacef@cef.es), identificándose el archivo con los apellidos del autor o la autora del trabajo seguidos de un guion y de la abreviatura de la sección de la revista a la que se destina: ED (estudios doctrinales), AARL (análisis de actualidad de las relaciones laborales), DJ (diálogos con la jurisprudencia), FD (foro de debate), RRHH (estudios doctrinales específicos del área de Recursos Humanos) o CP (caso práctico).

Los trabajos destinados a la sección «Estudios» (incluidos los que con esta consideración se dirijan a la sección «Recursos humanos») se presentarán anonimizados, indicándose en un archivo independiente los datos de autoría y, en su caso, de la financiación de la investigación.

2. Los trabajos han de estar encabezados por:
  - Título en español e inglés.
  - Extracto de no más de 20 líneas en español e inglés.
  - Lista de palabras clave/descriptores (no menos de 7 ni más de 9) en español e inglés.
  - Sumario (debe comenzar en página nueva), que utilizará la numeración arábiga, desarrollándose los subepígrafes secuenciados (dos dígitos: 1.1, 1.2...; tres dígitos: 1.1.1, 1.1.2...). De este requisito se exceptúa la sección de «Diálogos con la jurisprudencia».
3. La extensión de los artículos (incluidos título, extracto, palabras clave y sumario), en formato Microsoft Word (Times New Roman, cuerpo 11 e interlineado 1,5 para el texto y cuerpo 10 e interlineado sencillo para las notas a pie de página), será la siguiente:
  - Estudios doctrinales: mínimo 25 y máximo 35 páginas.
  - Análisis de actualidad de las relaciones laborales: máximo 20 páginas.
  - Diálogos con la jurisprudencia: mínimo 3 y máximo 7 páginas.
  - Foro de debate: máximo 7 páginas.
  - Casos prácticos: máximo 20 páginas.

4. Las notas se numerarán consecutivamente y su texto se recogerá a pie de página y no al final. Se evitarán las que sean simples referencias bibliográficas, en cuyo caso deberán ir integradas en el texto señalando entre paréntesis solo los apellidos del autor o la autora, el año de publicación y, si procede, las páginas (precedidas de la abreviatura p./pp.). La mención completa se incluirá al final en las «Referencias bibliográficas».

5. Las citas de referencias legislativas o jurisprudenciales contendrán todos los datos necesarios para su adecuada localización y serán neutras. Se recomienda el empleo de la base de datos Normacef ([www.normacef.es](http://www.normacef.es)).

Las citas textuales deberán incluirse entre comillas latinas («») y al final de las mismas, entre paréntesis, solo los apellidos del autor o autora, el año de publicación y las páginas (precedidas de la abreviatura p./pp.) de las que se ha extraído dicho texto.

No se utilizará letra cursiva para las citas.

Las citas bibliográficas a lo largo del texto se harán citando la autoría solo por los apellidos, año de publicación y, si procede, las páginas (todo entre paréntesis y separado por comas). *Vid.* ejemplos de citas basados en el *Manual de Publicaciones de la American Psychological Association (APA)* en <http://www.ceflegal.com/revista-trabajo-seguridad-social.htm>.

6. Las referencias bibliográficas se limitarán a las que expresamente sustentan la investigación y son citadas en el trabajo.

No ocuparán más de 3 páginas.

Se situarán al final del artículo y se ajustarán a las normas APA (última edición). *Vid.* ejemplos de lista de referencias basados en el *Manual de Publicaciones de la American Psychological Association (APA)* en <http://www.ceflegal.com/revista-trabajo-seguridad-social.htm>.

7. Los criterios de edición a seguir por los autores y las autoras se contienen detallados en <http://www.ceflegal.com/revista-trabajo-seguridad-social.htm>.

## Proceso editorial

- Recepción de artículos. Se acusará su recibo por la editorial, lo que no implicará su aceptación.
- Remisión de originales al Consejo de redacción. La editorial remitirá el trabajo al Consejo de redacción de la revista, que lo analizará y decidirá su aceptación, su admisión condicionada a la introducción de cambios o su rechazo. En cualquiera de los casos, la decisión adoptada será comunicada.
- Sistema de revisión por pares. El estudio enviado a evaluación será analizado por dos personas evaluadoras externas, de forma confidencial y anónima (doble ciego), que emitirán un informe sobre la conveniencia o no de su publicación, que será tomado en consideración por el Consejo de redacción. El trabajo revisado que se considere que puede ser publicado condicionado a la inclusión de modificaciones deberá ser corregido y devuelto por el autor o autora a la revista en el plazo máximo de 1 mes, tanto si se solicitan correcciones menores como mayores.
- Proceso editorial. En los trabajos de investigación, una vez finalizado el proceso de evaluación, se enviará al autor, a la autora o a la persona designada como responsable principal en caso de trabajos colectivos la notificación de aceptación o rechazo para su publicación. Asimismo, serán remitidas, si así se requiere editorialmente, las pruebas de imprenta de su trabajo para su examen y eventual corrección. Terminado el proceso y disponible el artículo, se le hará llegar por correo electrónico.



# Oposiciones

Desde 1977 gran parte de los funcionarios que en la actualidad ocupan los cargos de mayor responsabilidad en España han pasado por nuestras aulas, tanto presenciales como virtuales. Todos ellos han cumplido su objetivo de **aprobar la oposición con el #MétodoCEF.-** ¡Tú también puedes ser uno de ellos!

## Sobre el #MétodoCEF.-

**¡MATRÍCULA  
ABIERTA!**

### 1. Presencial, telepresencial y online

Elige entre preparar tu oposición en nuestros centros, seguir las clases en streaming y en directo o la preparación online

### 2. Temarios

De elaboración propia y actualizados

### 3. Equipo preparador

Todos nuestros preparadores han sido opositores

### 4. Adaptado

Metodología adaptada a cada tipo de ejercicio

## Preparamos oposiciones a

Administración General  
Administración Local  
Banco de España  
Comunidades Autónomas  
Cuerpos de Informática

Empleo y Seguridad Social  
Ministerio de Hacienda  
Ministerio de Justicia  
Ministerio del Interior  
Unión Europea





**CEF.-**

**+30 MÁSTERES**

**+200 CURSOS**

### **ÁREAS**

**Asesoría de Empresas • Contabilidad y Finanzas • Dirección y Administración de Empresas • Jurídica • Laboral • Marketing y Ventas • Prevención, Calidad y Medioambiente • Recursos Humanos • Sanidad • Tributación**

Consulta nuestra oferta formativa completa en **[www.cef.es](http://www.cef.es)**

**DESCUENTO ESPECIAL AHORA**

**PRESENCIAL | TELEPRESENCIAL | ONLINE**