

PONENCIA GENERAL SEGUNDA:
**AUTONOMÍA COLECTIVA Y REESTRUCTURACIÓN SECTORIAL EN LA
TRANSICIÓN ECOLÓGICA**

ANTONIO MÁRQUEZ PRIETO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga

SUMARIO:

1. TRANSICIÓN ECOLÓGICA, TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y TRANSICIÓN JUSTA
2. REESTRUCTURACIÓN JURÍDICO-LABORAL Y AUTONOMÍA COLECTIVA
3. REESTRUCTURACIÓN SECTORIAL A TRAVÉS DEL MECANISMO RED
4. EL PAPEL DE LA AUTONOMÍA COLECTIVA EN LA REESTRUCTURACIÓN DESCARBONIZADORA

1. TRANSICIÓN ECOLÓGICA, TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y TRANSICIÓN JUSTA

Aunque es tradicional la necesaria adaptación de la empresa a las alteraciones de todo tipo que experimenta el mercado, en ocasiones la adaptación obligada ha afectado de forma directa al modelo productivo que, a su vez, no ha dejado de tener externalidades, cuyo nivel está superando límites muy alarmantes -en un sentido negativo-. Precisamente es una de las grandes características de este siglo XXI la preocupación -creciente- por la afectación del modelo productivo, no sólo en la sociedad, sino en la biosfera y en todo el ecosistema del planeta. Y también, de forma recíproca, el desequilibrio que experimenta la ecosfera, el llamado “cambio climático”, exige -debería exigir realmente- cambios radicales en el modelo productivo. Esto coloca a las empresas, una vez más -pero con especial apremio-, ante las clásicas necesidades de reestructuración; y ello como consecuencia de que los mercados se ven alcanzados por la amenaza de una verdadera reconversión -grave y novedosa-, que se propugna (desde instancias internacionales, europeas y nacionales) como única solución posible de sostenibilidad (es decir, de supervivencia): la necesaria transición. Podríamos denominar transición ecológica a la campaña que, desde diversas instancias (desde lo global a lo local) pretende aunar esfuerzos para luchar contra los efectos adversos del cambio climático¹. La Unión Europea ha optado por liderar este empeño, aspirando a convertirse en el primer continente neutro desde el punto de vista de emisión de gases que dañen a la atmósfera, de acuerdo con la estrategia recogida en el Pacto Verde Europeo², previsto para ser trasladado a legislación europea³ y nacional. En este sentido, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, quizá debería haberse llamado “Ley de Transición Ecológica y Energética”, puesto que la transición mencionada en segundo lugar constituye una parte de la primera; y, de hecho, la ley no regula el cambio climático, sino -en su lugar- las medidas de adaptación o de lucha contra el mismo, es decir, la estrategia de transición ecológica en general, aunque se refiere en realidad a los tres tipos de transición: ecológica, energética y justa⁴. Acerca de ellas aquí nos interesa analizar el papel de la autonomía colectiva en el proceso de adaptación de la empresa a la transición sectorial del entorno; es decir, el mecanismo de la reestructuración.

¹ Vid. Chacartegui Jávega, C., «La gobernanza colectiva para una transición eco-laboral justa: el papel de la negociación colectiva», en Miñarro Yanini, M. (Ed.), *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Ed. Universidad de Jaén, 2021, pp. 97-123; Rivas Vallejo, P., «El tratamiento del ambiente natural en el marco de las relaciones laborales», en Barrios Baudor, G.L. (Dir.), *Ambiente natural, empresa y relaciones laborales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 597-690; Álvarez Cuesta, H., «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*, nº 10(1), 2022, pp. 315-333.

² La I Conclusión del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019 (EUCO 29/19), titulada “Cambio Climático”, afirma en su punto 3 que “el Consejo Europeo toma nota de la Comunicación de la Comisión sobre el Pacto Verde Europeo y pide al Consejo que impulse los trabajos en la materia de conformidad con el punto 1” (esto es, “el objetivo de alcanzar una UE climáticamente neutra de aquí a 2050”).

³ El Reglamento (UE) 2021/1119, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) 401/2009 y (UE) 2018/1999, establece un marco para lograr la neutralidad climática en la Unión Europea de aquí a 2050, además del objetivo vinculante de neutralidad climática en la UE de aquí a 2050 (y emisiones negativas a partir de entonces) y una reducción del 55% para 2030 (entre otras medidas).

⁴ En su art. 1, que define el objeto de la ley, se incluyen estos tres tipos de transición, por el mismo orden: “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 [transición ecológica]; 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 [transición energética]; 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 [transición justa]”. De los nueve títulos que tiene la ley, los cuatro primeros están dedicados a la transición energética; el quinto, a la transición ecológica; el sexto, a la transición justa; y los tres últimos, conjuntamente a las transiciones ecológica y energética.

2. REESTRUCTURACIÓN JURÍDICO-LABORAL Y AUTONOMÍA COLECTIVA

Ya desde el final del siglo XX -y en lo que ha transcurrido de este casi cuarto de siglo XXI- se ha ido instalando en el sistema económico el fenómeno del cambio con rasgos verdaderamente estructurales, por ser una característica permanente que, además, como consecuencia lógica, directa y automática, da lugar a operaciones de reestructuración en las empresas. Este fenómeno, en primer lugar, obliga a las empresas a adquirir modelos flexibles de organización -como resultado de un ambiente de incertidumbre en los mercados-; lo que, en segundo lugar, afecta a la definición e identificación de los objetivos e intereses -plurales- de las empresas a nivel interno⁵.

Así, en primer lugar, a pesar de que la empresa es considerada una pieza predominante de la economía de mercado, se ve constantemente obligada a adaptar su organización, de manera abierta y dinámica, a los cambios del entorno, inseguro e impredecible; sufriendo siempre, como respuesta, continuas reorganizaciones, que reducen y desfiguran la solidez y la fisonomía de las estructuras empresariales tradicionales; hasta tal punto que la empresa ha llegado a convertirse en un elemento más de la coyuntura económica, siendo ésta su nota “estructural” más característica. Ante lo cual -para que ello no resulte engañoso- hay que aclarar que los cambios en el modelo organizativo empresarial, orientados de forma cada vez más continua a la reestructuración y al saneamiento, hacen a la llamada “empresa flexible” perder su estructuralidad, debido a transformaciones verdaderamente cualitativas. Aunque no deja de ser -ciertamente- una unidad organizativa económica, queda integrada -sin embargo- en una red difusa, produciéndose una mutación en sus reglas de funcionamiento, que quedan a merced de la continua adaptación a las necesidades del mercado y que reducen y difuminan las posiciones jurídicas individuales y colectivas de los trabajadores.

En segundo lugar, como se ha anticipado, la necesidad permanente de adaptación al entorno supone que la empresa deba estar en un continuo proceso de redefinición interna, lo que a su vez afecta a sus objetivos, que se ven muy mediatizados por el fin principal de adaptación. Esta obligada adaptación no sólo eclipsa los objetivos posibles y diversos que sean propios de la empresa concreta y particular, con composición plural de intereses, sino que ocupa todo el espacio funcional. El poder de decisión y control de la empresa sobre sí misma, sus fines y métodos, está continuamente mediatizado por la respuesta a las variaciones externas de un mar de imprevisión; un medio externo que se caracteriza por su incertidumbre y su inestabilidad, debido a la dinámica de cambios, que son cada vez más acelerados. Así pues, el objetivo de adaptación viene exigido por la necesidad de estar en condiciones de obtener un éxito económico; para lo que, además, se exige un aprendizaje continuo (en la dinámica adaptativa) y una necesaria anticipación. Lo que, a nivel interno se traduce en una opción por la descentralización y un control flexible de sus elementos y procesos, gracias al mantenimiento del mayor grado de flexibilidad productiva y laboral.

Por consiguiente, parece no haber lugar para otro objetivo distinto al de la mera flexibilidad, reorganización, redefinición. La empresa se constituye en un permanente gestor del cambio, reestructuración y saneamiento de ella misma. Existiendo muchas veces falta de claridad o transparencia, puesto que la reestructuración de las empresas es un fenómeno continuo y de gran complejidad, cuyas características y contornos no sólo

⁵ Monereo Pérez, J.L., *Empresa en reestructuración y ordenamiento laboral*, Comares, Granada, 2006, pp. 5-10. Esta obra, de referencia acerca de la reestructuración empresarial en general, analiza en profundidad (en las pp. indicadas), similares afectaciones de la empresa, producidas de forma automática por la dinámica de cambios externos.

son de difícil diferenciación, sino que es también complicado advertir su inicio, desarrollo y alcance, ya que distintos procesos de corta, media o larga duración pueden solaparse.

Lo cierto es que, como concreción del modelo del Derecho Flexible del Trabajo, se lleva a cabo una derivación de los riesgos empresariales a las plantillas y un sometimiento del factor trabajo a las necesidades de la empresa flexible, las cuales aparecen catalogadas como independientes de la voluntad de los hombres. Al mismo tiempo aumenta el margen de discrecionalidad decisoria empresarial y, consiguientemente, el grado de subordinación y disciplina de los trabajadores; todo ello enmarcado en una tendencia de desequilibrio del poder colectivo de los trabajadores ante las exigencias de la economía general⁶; aunque es también posible que, ante la necesidad de reestructuración, surja -si se dan las condiciones- un compromiso responsable de todos los partícipes en la empresa -conforme a un modelo “ofensivo” de compromiso activo- para apostar por la calidad, la formación y la innovación como tratamiento preventivo de las crisis, “sin que la mejora y la competitividad y de la rentabilidad del trabajo suponga socavar las bases de la identidad colectiva y, en definitiva, tampoco del poder sindical”⁷. Lo cual nos lleva a la idea de penetración del principio de participación democrática en el interior de las empresas -para influir en la adopción de decisiones empresariales- a través de procedimientos institucionalizados⁸ que, como es sabido, obedecen a diversos grados de intensidad, según el modelo legal de referencia -desde los derechos de información y consulta hasta la cogestión-⁹. Pero, en referencia a la negociación colectiva, no sólo hay que atender al plano institucional normativo -aun siendo éste de la mayor importancia-. La propia legislación europea apela también al plano de la interacción real de los agentes implicados. Así, la Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea, dispone lo siguiente en su artículo 1.3: “En la definición o aplicación de las modalidades de información y de consulta, el empresario y los representantes de los trabajadores trabajarán con *espíritu de cooperación* en cumplimiento de sus derechos y obligaciones recíprocas, teniendo en cuenta tanto los intereses de la empresa o centro de trabajo como los de los trabajadores”. El mencionado “espíritu de cooperación” al que la Directiva aspira, va más allá de lo que la norma puede exigir, ya que está en otro plano: el de la interacción recíproca libre. Aceptando la dificultad de conseguirlo, la Directiva se limita a invocarlo. Pero de esa mención se trasluce que no se persigue una participación funcional, es decir, orientada a las exigencias de funcionamiento de la empresa. En realidad, tanto en el plano institucional normativo como en el de la interacción recíproca -en referencia, ambos, a la autonomía colectiva ante los supuestos de reestructuración- hay que considerar la orientación a los principios de justicia social. Dicha orientación no existe, por ejemplo, en los intentos de implicación de los trabajadores en los objetivos empresariales, según la propuesta de interiorizarlos como objetivos comunes en una gestión gerencial que se corresponde

⁶ *Ib.*, p. 4.

⁷ *Ib.*, pp. 173 y 174 (página a la que corresponde el texto entrecomillado).

⁸ *Vid.* González Ortega, S., «La participación de los trabajadores en la empresa como expresión de democracia social», Cuadernos de Derecho Público, nº 25, 2005, pp. 107-130.

⁹ Pueden consultarse, a nivel general (aunque con aplicación directa a los supuestos de reestructuración): la Directiva 2002/14/CE por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea, que fija normas mínimas de procedimiento; y la Directiva (UE) 2019/1152 relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea (estableciendo nuevos derechos -como el de información previa sobre el calendario de trabajo- para todos los trabajadores en todas las formas de trabajo, incluidas las atípicas y nuevas, como el trabajo para plataformas en línea). Y a nivel más específico, para supuestos de despidos colectivos y traspaso: Directiva 75/129/CEE del Consejo relativa a los despidos colectivos, modificada por las Directivas 92/56/CEE y 98/59/CE del Consejo, por la que se exige que, en caso de despidos masivos, los empresarios entablen negociaciones con los trabajadores; y Directiva 2001/23/CE del Consejo relativa al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, por la que se estipula que los trabajadores deben ser informados de las razones del traspaso y de sus consecuencias.

con la llamada “cultura organizativa” o “cultura de empresa”¹⁰. Es precisamente la cultura compartida -la conciencia colectiva de justicia- el plano o ámbito al que pueden estar orientados -o no- tanto los aspectos normativos como los de la interacción real. Es importante la cultura de partida que, aunque promueva la participación, o incluso el consenso -sin mayor especificación-, puede responder a una orientación funcional. Una consideración de justicia social debe apuntar, en cambio, a lo supra-funcional, es decir, atender a las necesidades, a nivel personal y de grupo, en las negociaciones de crisis, lo que no se excluye la atención a los objetivos de la empresa. El mencionado artículo 1.3 de la Directiva 2002/14/CE es una muestra de esta cultura jurídica supra-funcional de la participación y la negociación, en la medida en que especifica cuál es la orientación del aludido “espíritu de cooperación” entre empresario y representante de los trabajadores: el “cumplimiento de sus derechos y obligaciones recíprocas, teniendo en cuenta tanto los intereses de la empresa o centro de trabajo como los de los trabajadores”¹¹.

La mencionada Directiva parte, pues, de una noción de empresa pluralista. Y, en este sentido, interesa también considerar la importancia que, en la cultura jurídica de partida, tiene la propia noción de reestructuración, lo que está vinculado al papel, en la misma, de la autonomía colectiva. La negociación que, por sí misma, corresponde al plano de la interacción real -un plano propio y característico del Derecho del Trabajo vivo-, se mueve en el terreno de lo fáctico y de lo factible; en una combinación de libertad y condicionantes, entre los cuales hay que contar las posibilidades y procedimientos legales establecidos. De ahí la conveniencia de identificar qué dinámicas de participación, qué papel negociador colectivo y sindical, en atención a cada uno de los encauzamientos legales, corresponde a un proceso de reestructuración desde el punto de vista jurídico-laboral.

Podemos en este sentido afirmar que no existe una noción clara y legalmente acotada de reestructuración. En todo caso, no se puede acotar de forma tan restringida como para hacerla coincidir con los despidos colectivos o con la flexibilidad externa. Antes al contrario, existe apoyatura legal -en el Derecho europeo¹² y en nuestro ordenamiento jurídico español¹³- para una orientación más favorable a la flexibilidad interna. Si

¹⁰ Monereo Pérez, J.L., Empresa en reestructuración y ordenamiento laboral, *op. cit.*, pp. 186-187.

¹¹ De forma más amplia, como muestra de esta cultura de partida, puede mencionarse el texto de los considerandos 7 a 11, en los que se han destacado menciones indicativas expresas en cursiva: (7) Es necesario *reforzar el diálogo social y fomentar relaciones de confianza mutua en la empresa a fin de favorecer la prevención de los riesgos*, (...), *promover la participación de los trabajadores en la marcha y el futuro de la empresa* y fortalecer la competitividad de ésta. (8) En particular, es necesario *promover y reforzar la información y la consulta sobre la situación y la evolución probable del empleo en la empresa*, así como, (...), sobre las *eventuales medidas preventivas previstas*, sobre todo en lo referente a *formación y la cualificación de los trabajadores, con el fin de contrarrestar estos efectos negativos o sus consecuencias, y de aumentar las posibilidades de empleo y de adaptación de los trabajadores* que pudieran resultar afectados. (9) La información y la consulta con la suficiente antelación constituyen una condición previa para el éxito de los procesos de reestructuración y adaptación (...). (10) La Comunidad ha definido y está aplicando una estrategia para el empleo basada en los conceptos de “anticipación”, “prevención” y “empleabilidad”, (...), que pueden influir positivamente en el empleo, mediante la intensificación del diálogo social a fin de facilitar un cambio compatible con la salvaguardia del objetivo prioritario del empleo. (11) El desarrollo del mercado interior debe hacerse de manera armoniosa preservando los valores esenciales en los que se basan nuestras sociedades y garantizando que todos los ciudadanos se beneficien del desarrollo económico”.

¹² Así, p.e., el art. 2.2 de la Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos, establece que «las consultas versarán, como mínimo, sobre las posibilidades de evitar o reducir los despidos colectivos».

¹³ Véase en nuestro Derecho interno la combinación entre los arts. 40, 41, 47, 47bis, 51, 52 y 82.3 del Estatuto de los Trabajadores, así como esa misma preferencia por la flexibilidad interna en el R.D. 1483/2012, de 29 de octubre, que aprueba el Reglamento conjunto para procedimientos de despidos colectivos, suspensión y reducción de jornada, así como el Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, por el que se desarrolla el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo. El V Acuerdo Nacional para el Empleo y la Negociación Colectiva (Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Dirección General de Trabajo, BOE 31 de mayo) se expresa así en el primer párrafo de su Capítulo IX (dedicado a los “Instrumentos de Flexibilidad Interna”): “Las Confederaciones signatarias de este AENC consideramos que los mecanismos de adaptación internos son preferibles a los externos y a los ajustes de plantilla, por ello los convenios deberían disponer de la flexibilidad interna como una herramienta para facilitar la adaptación competitiva de las empresas y para mantener el empleo, su estabilidad y calidad y la actividad productiva, con un adecuado equilibrio

partimos, pues, de una concepción jurídico-laboral amplia de la reestructuración, como ya hace tiempo viene defendiendo el Profesor Monereo, convenimos en que engloba las vicisitudes contractuales, modificativas (tanto objetivas como subjetivas), suspensivas y extintivas por causas de funcionamiento de la empresa¹⁴. Por lo tanto, son muchos los supuestos legales que ofrecen un encauzamiento de la reestructuración mediante la dinámica de la autonomía colectiva.

Como nos centramos en la reestructuración sectorial, motivada por la necesaria transición ecológica, para indagar cuál es -en la misma- el papel de la autonomía colectiva, analizaremos en primer lugar un procedimiento legal pensado claramente para la reestructuración interna por motivos de carácter sectorial (a través del mecanismo RED). Y, en segundo lugar, la llamada vía de “transición justa”, prevista para los casos de reconversión energética, en los que opera en general la reestructuración externa. Adelantemos que en el primero de los procedimientos está legalmente prevista una actuación específica de interlocución colectiva (a través de la dinámica de consulta), mientras que en el segundo caso la actuación prevista de la autonomía colectiva es de carácter inespecífico.

3. REESTRUCTURACIÓN SECTORIAL A TRAVÉS DEL MECANISMO RED

3.1. Representación institucional y participación en la activación y seguimiento del mecanismo

El mecanismo RED, en su modalidad sectorial, ha sido considerado por los agentes sociales una vía idónea para la transición ecológica¹⁵. El fuerte apoyo por parte del Estado, que se materializa en la financiación de ayudas a trabajadores y a empresas a través de un Fondo específico, se traduce, entre otras cosas, en el control por parte del Gobierno de su practicabilidad, ya que depende del Consejo de Ministros activarlo.

Respecto a dicha activación se ha previsto legalmente un papel significativo para los agentes sociales, como expresión de la función de representación de intereses y de la participación institucional. Participación referida a un proceso público y al más alto nivel, de cuya activación dependen las eventuales solicitudes -y su autorizaciones- por parte de las empresas, de reducir la jornada o de suspender temporalmente los contratos de trabajo. En otras medidas legales de flexibilidad no existe un proceso público exterior a la dinámica empresarial y previo a la solicitud de medidas por parte de la empresa; aunque sí puede señalarse la necesaria constatación por parte de la autoridad laboral de la situación de fuerza mayor (si bien en tiempo posterior a la solicitud empresarial de reducción de jornada, de suspensión o de extinción de contratos, *ex arts. 47.5, 47.6 y 51.7 ET*). El Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, regulado en el artículo 47bis del Estatuto de los Trabajadores, se inspira en los expedientes ERTE de la crisis sanitaria por COVID¹⁶,

entre flexibilidad para las empresas y seguridad para las personas trabajadoras”.

¹⁴ *Ib.*, p. 10. Incluso «las funciones económico-jurídicas de las reestructuraciones son más amplias y conciernen a un complejo de normas de mayor extensión», mencionando, p.e., transformación de sociedades, fusión y otras formas de transmisión, externalización ETT, descentralización productiva y funcional, subcontratación, etc. (pp. 11-12).

¹⁵ Esto afirma, sobre el mecanismo RED, CC.OO., «El mecanismo RED en la transición ecológica», *Salut i Teball. Boletín informativo de salud laboral y medio ambiente*, marzo 2022, nº 25, p. 1: «Una receta eficazmente probada durante la crisis pandémica, por lo que podría ser un instrumento en la transición justa en el empleo como consecuencia del impacto del cambio climático, en materia de adaptación a modelos que permitan compatibilizar la actividad productiva con las necesidades ecológicas» (disponible en <https://www.pv.ccoo.es/77969384f22d284ca-22260663f876ae5000053.pdf>; acceso 1-11-2023).

¹⁶ Así se declara en el Preámbulo del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, cuyo art. rimero. Siete

apoyados en una decisión gubernativa previa a los mismos que significó la constatación *ex ante* de la situación de fuerza mayor (*factum principis*): el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del Estado de Alarma (como quedó corroborado por el artículo 22.1 del Real Decreto-ley 8/2020, primera de las normas referidas a los ERTes de la pandemia)¹⁷. Así, el mencionado artículo 47bis actual atribuye una participación muy importante y directa a los agentes sociales en cuanto a la activación del Mecanismo RED, a pesar de que la decisión está atribuida en exclusiva al Consejo de Ministros. Concretamente se establecen legalmente las tres siguientes previsiones de participación institucional¹⁸:

- *Posibilidad de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal de solicitar la convocatoria de la Comisión Tripartita del Mecanismo RED.*- Así lo establece el párrafo segundo del artículo 47bis.2, que indica que la convocatoria de dicha Comisión se hará “a los Ministerios referidos” (es decir, los Ministerios de Trabajo y Economía Social, de Asuntos Económicos y Transformación Digital, y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que son los que se mencionan en el párrafo primero). El Real Decreto 6008/2023, de 11 de julio, por el que se desarrolla el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, es el que regula la Comisión Tripartita, aclarando en este sentido (art. 4.4) que la misma se reunirá, o bien por convocatoria del Ministerio de Trabajo y Economía Social, o bien porque “lo soliciten conjuntamente las organizaciones empresariales y sindicales” (añadiendo el requisito de actuar conjuntamente, cuando del texto legal parece desprenderse la posibilidad de que las organizaciones sindicales o patronales puedan plantear la solicitud de forma separada); el mismo precepto reglamentario simplifica el trámite de la solicitud, al indicar que se habrá de dirigir a la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social (en lugar de a los tres ministerios a los que se refiere el art. 47bis.2 ET)¹⁹.
- *Necesidad de ser informadas las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal con carácter previo a la elevación al Consejo de Ministros de la solicitud de activación del Mecanismo RED.*- Este derecho a la

introdujo el actual art. 47bis ET. En referencia al “Establecimiento de un mecanismo de flexibilidad interna, estabilidad en el empleo y apoyo a la transición” a firma: «La experiencia de los últimos meses, a raíz de la crisis sanitaria y económica derivada de la COVID-19, ha mostrado la importancia y la eficacia del recurso a los expedientes de regulación temporal de empleo, como mecanismo de flexibilidad interna de las empresas para el ajuste temporal de su actividad, de cara a evitar la destrucción de empleo característica de crisis anteriores».

¹⁷ Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19; su art. 22.1 (modificado por el por el apartado dos de la disposición final octava del R.D.-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo) declara: «Las suspensiones de contrato y reducciones de jornada que tengan su causa directa en pérdidas de actividad como consecuencia del COVID-19, incluida la declaración el estado de alarma (...) tendrán la consideración de provenientes de una situación de fuerza mayor, con las consecuencias que se derivan del artículo 47 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores».

¹⁸ Vid. Martín Hernández, M. L. y Sastre Ibarreche, R., «Un “nuevo” espacio para la acción sindical: la defensa del medio ambiente», *Revista de Derecho Social*, nº 16, 2000, pp. 59-92; Chacartegui Jávega, C., «La gobernanza colectiva para una transición eco-laboral justa: el papel de la negociación colectiva», *op. cit.*, pp. 97-123.

¹⁹ La Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, que es la destinataria de la solicitud conjunta de las organizaciones sociales sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal, ostenta la Presidencia de la Comisión Tripartita. Hay que hacer notar que en dicha Comisión, definida como “órgano colegiado interministerial” y adscrita al Ministerio de Trabajo y Economía Social, aunque se integra también al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (a través de su Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, que ostenta la vicepresidencia), no se incluye al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que es uno de los que menciona el art. 47bis.2 ET como destinatarios de la solicitud para la convocatoria de la Comisión (art. 4 R.D. 608/2023). Se entiende que baste dirigir la solicitud a quien, como Presidente, ha de convocarla. No obstante, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital tiene atribuido en el texto legal un papel protagónico en la propuesta de activación del Mecanismo (aun no estando representado en la Comisión Tripartita), propuesta que (según el mismo 46bis.2 ET) ha de elevarse al Gobierno por los tres ministerios de forma conjunta “previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos”. La mención, por tanto, del art. 4.1 R.D. 608/2023, que establece la elevación de la propuesta de activación al Consejo de Ministros directamente por parte de la Comisión Tripartita, parece incoherente. Ambas redacciones (legal y reglamentaria) sí coinciden en que, una vez pedida la convocatoria de la Comisión por parte de los agentes sociales, ésta deberá reunirse en el plazo de quince días.

información aparece reforzado, no sólo por la redacción del texto legal, que lo considera “imprescindible” y advierte de que ha de respetarse “en todo caso” (párr 3º del art. 47bis.2 ET), sino porque el artículo 2.2 del Real Decreto 608/2023 reitera la obligación de ofrecer dicha información (sobre la activación por parte del Gobierno del Mecanismo RED) «sin perjuicio de lo indicado en el artículo 4». Teniendo en cuenta que dicho artículo -como se explica a continuación- establece la participación de representantes de dichas organizaciones como vocales de la Comisión Tripartita, se entiende que hay un interés en blindar ese derecho de información (ya que en todo caso las organizaciones sindicales y empresariales van a estar informadas de la decisión de la Comisión de elevar al Consejo de Ministros la propuesta de activación del Mecanismo RED)²⁰.

- *Participación de los agentes sociales en la Comisión Tripartita.*- Hay que deducir que es por esto por lo que se llama “tripartita”: no porque coordine tres ministerios (como podría deducirse erróneamente del texto legal, ya que el párr. segundo del art. 47bis.2 ET induce a confusión, porque en la misma frase, tras mencionar a los tres ministerios, alude a la Comisión Tripartita), sino porque los cuatro vocales que forman parte de la misma son designados a propuesta de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal²¹. De ahí el apelativo “tripartito”, tradicional en el ámbito laboral -nacional e internacional- para órganos de composición administrativa, sindical y empresarial, sucediendo además que el artículo 4 del Real Decreto 608/2023, que regula la Comisión Tripartita, no incluye en su composición representantes de tres ministerios, sino sólo de dos: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (cuya Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones ostenta la vicepresidencia) y Ministerio de Trabajo y Economía Social (al cual está adscrita la Comisión, ostentando la presidencia su Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social). La participación de vocales designados a propuesta de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas adquiere la mayor importancia, no sólo por la intervención directa en la decisión de elevar al Consejo de Ministros la propuesta de activación del Mecanismo, en combinación con el derecho reforzado a recibir información al respecto -según se acaba de decir-, sino también por la intervención en funciones de seguimiento.

En efecto, la participación de los agentes sociales más representativos en la Comisión Tripartita les permite desarrollar un papel a largo plazo, que va más allá de la activación del Mecanismo de Estabilización, ya que el Real Decreto 608/2023 asigna a la Comisión el cometido de «servir de instrumento participativo y de seguimiento del funcionamiento del Mecanismo RED sectorial» (art. 4.1), añadiendo la función de analizar la existencia de los cambios a los que se refiere el artículo 47bis.1.) del Estatuto de los Trabajadores, que alude a la posibilidad de que en determinados sectores productivos se constaten

²⁰ El Acuerdo por el que se declara la activación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, de conformidad con el artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para el sector de las agencias de viaje, publicado mediante Orden PCM/250/2022, de 31 de marzo (BOE 1 de abril) declara en el penúltimo párrafo de su preámbulo que el derecho a ser informadas las organizaciones sindicales y empresariales más representativas ha tenido cumplimiento mediante la celebración de la reunión de la Comisión Tripartita (celebrada el 17 de febrero de 2022). Y en el último párrafo se expresa que la propuesta de activación ha sido elevada al Consejo de Ministros por parte de los tres ministerios mencionados en el art. 47bis.2 ET (por tanto, a diferencia de lo establecido en el art. 4 R.D. 608/2023, no ha sido la Comisión Tripartita quien ha elevado dicha propuesta de activación; se aclara, en este primer supuesto de activación del Mecanismo RED, la opción prevalente de elevación de propuesta en los términos que se definen legalmente, respecto de lo cual se aparta la redacción reglamentaria).

²¹ Así se establece en el párrafo primero del art. 4.2.c) R.D. 608/2023, siendo más aclarador incluso el segundo párrafo: «Las personas titulares de las vocalías serán nombradas y cesadas por la persona titular del Ministerio de Trabajo y Economía Social a propuesta de la respectiva organización empresarial o sindical».

cambios que sean permanentes y que generen «necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional de las personas trabajadoras». Ese análisis (en el seno de la Comisión Tripartita) es lo que puede dar pie, según el caso, a elevar la propuesta de activación del Mecanismo RED. Pero, además de esa función de seguimiento de la evolución productiva, el mencionado Real Decreto 608/2023 también asigna en su artículo 30 a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal -con mención muy similar a la empleada para la Comisión Tripartita- las cuatro vocalías de la Comisión Social de Seguimiento del Fondo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo.

De forma añadida hay que mencionar que la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre emplaza al Gobierno y a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas para reunirse, «transcurrido un año desde la primera activación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo al que se refiere el artículo 47 bis, en su modalidad sectorial» (lo que ha tenido lugar, para el sector de agencias de viaje, el 31 de marzo de 2022²²), a fin de: 1) estudiar «las circunstancias en que se encuentren el empleo y el tejido productivo de los sectores afectados por el Mecanismo RED» y 2) analizar, en consecuencia, «la necesidad de adoptar medidas en el ámbito laboral o de la Seguridad Social tendentes a favorecer la transición profesional de las personas trabajadoras que se vean afectadas por el Mecanismo RED en el futuro». Esta previsión legal, que no trae causa de preceptos normativos que prevean una participación institucional específica de los agentes sociales, sino que se ha de remitir a la legitimación que los mismos tienen atribuida constitucionalmente (arts. 7, 9, 23, 37, 129 y 131 C.E.), en la medida en que corresponde a un ámbito más general, nos permite volver la vista a las necesidades de transición ecológica y energética. Lo cierto es que, aunque el Mecanismo RED puede ser activado en su modalidad sectorial para la recualificación y estabilización por razones de transición ecológica, su regulación legal y reglamentaria no contiene indicaciones que conecten con la Estrategia de Transición Justa (Componente 10 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia). A lo sumo podemos reparar en las fuentes posibles de financiación del Fondo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, que se mencionan en el artículo 26 del Real Decreto 608/2023; su apartado d) alude a los “instrumentos de financiación de la Unión Europea”²³: una posible referencia común, poco explícita, con los programas de transición justa vinculados a la reestructuración energética. El otro elemento común -de no poco valor- está constituido por las propuestas sindicales, que vienen reclamando una atención unificadora. Es interesante esta declaración escrita acerca del Mecanismo RED, con anterioridad a su reglamentación: «este mecanismo ha de ir acompañado de medidas, inversiones y planificación en la configuración territorial de los convenios de transición justa. La afectación de los mismos, derivado de los efectos del cambio climático, necesita un mayor desarrollo. Para ello, será clave la coordinación tripartita en el ámbito autonómico en el diagnóstico, en las medidas a adoptar y en la ejecución de estas. En definitiva, un instrumento alineado con la voluntad de las partes en priorizar el mantenimiento del empleo, que pretende anticipar futuras crisis y plantear políticas de reconversión en esa transición. Pendientes de su desarrollo, puede ser un primer paso para una transición ecológica cada vez más demandada. La pregunta que surge es ¿estamos aún a tiempo?»²⁴. Al respecto, es preciso aludir también al V Acuerdo para el

²² Orden PCM/250/2022, de 31 de marzo, que publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se activa el Mecanismo RED para agencias de viaje.

²³ «(...) es decir, los Fondos Next Generation UE» (Miñarro Yanini, M., «Las pretendidas “transiciones gemelas” ecológica y digital: en particular su impacto en el empleo y los procedimientos de adaptación», Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social, nº 156, 2023, p. 92).

²⁴ CC.OO., *Salut i Treball*, op. cit., p. 1.

Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC)²⁵, cuyo texto aborda de forma separada los “Instrumentos de flexibilidad interna”, a lo que se dedica el Capítulo IX y la “Transición tecnológica, digital y ecológica” en el Capítulo XVI; aunque justo a continuación de la referencia que se hace a la modalidad sectorial del Mecanismo Red (ap. 4 del Cap. IX) se advierte de la necesidad de tener en cuenta «la repercusión en los territorios de los procesos de reestructuración de las empresas, por su incidencia en la sociedad, la economía y el empleo». Se trata de una mención genérica en la que podemos entender invocados implícitamente los procesos de transición justa -a los que luego se aludirá-, que hacen entrar en el contexto de la flexibilidad externa²⁶; pudiendo añadirse también que el V AENC expresa muy claramente su preferencia por las medidas de flexibilidad interna (e incluso, en el mismo ap. 4, declara que los convenios deberían priorizar la reducción de jornada frente a la suspensión de contratos).

3.2. El período de consultas de la modalidad sectorial del mecanismo RED

El Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, cuyo artículo primero.siete ha introducido en el Estatuto de los Trabajadores -mediante el nuevo art. 47.bis- el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, ha previsto para dicho mecanismo un cauce legal específico para consultas entre representantes de los trabajadores y la empresa que se basa en el período de consultas del artículo 47 (y el resto de supuestos legales de flexibilidad interna), pero estableciendo sobre el mismo especificaciones que lo convierten en una vía legal que legitima, encauza y potencia de forma característica la autonomía colectiva en atención a las necesidades cíclicas o sectoriales de flexibilidad y estabilización en el empleo al que atiende el nuevo precepto legal²⁷. Existen dos principales notas diferenciales del proceso negociador que tiene lugar a nivel de empresa para la adopción de las medidas de flexibilidad (suspensión temporal del contrato y reducción, también temporal, de la jornada), que se comentan a continuación. No sin antes aludir a la influencia, sobre el procedimiento intra-empresarial, del proceso externo de ámbito supraempresarial (el Mecanismo RED, comentado en el apartado anterior): al margen del papel de los agentes sociales en la activación y desarrollo de dicho Mecanismo -que ciertamente podría ofrecer una cobertura exterior de diálogo social, pero quedando siempre distanciada- nos referimos a su configuración legal que, en la medida en que establece la activación por parte del Gobierno como condición de operatividad, limita la posibilidad temporal de ejercicio, a lo que se une la existencia de un plazo máximo (un año en la modalidad cíclica y posibilidad de dos prórrogas de seis meses en la modalidad sectorial, que en total permitan llegar hasta dos años, *ex art. 47bis.1 ET*). Es decir, que el establecimiento -mediante el RD-ley 32/2021- de un mecanismo de flexibilidad y estabilización con vocación de convertir en permanente la experiencia de los ERTes

²⁵ Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (BOE 31 de mayo).

²⁶ Los convenios de transición justa, que se abordan en el apartado 4.2, como consecuencia de la Estrategia de Transición Justa, atienden, ciertamente, a situaciones de cierre (de minas de carbón, de centrales termoeléctricas), por lo que el supuesto considerado es claramente de flexibilidad externa, a diferencia del Mecanismo RED, que es un procedimiento de flexibilidad interna. Pero es también cierto que el motivo de activación de la modalidad sectorial, en la medida en que esté vinculado a la transición ecológica o energética (u otras razones similares de cambios estructurales en el sector productivo) pueden llegar a ser claramente insuficientes, dando paso a reestructuraciones que exijan extinciones de contratos; es decir, una situación de antesala de los procesos de transición justa, con los que debería existir una conexión prevista legalmente.

²⁷ Muy interesante, por los distintos matices relacionados con las medidas en general de flexibilidad interna, AA.VV., Monereo Pérez, J.L., Gorelli Hernández, J. y Almendros González, M.A. (dirs.), *Medidas de flexibilidad interna como alternativa y solución en un nuevo derecho del trabajo garantista*, Comares, Granada, 2022; también Fernández Ramírez, M., «Anatomía jurídica del Mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo», *IUS-Labor*, nº 2, 2022, pp. 55-93; Mercader Uguina, J. y De la Puebla Pinilla, A., «Flexibilidad interna frente a las crisis en la empresa. El nuevo régimen de reducción de jornada y de suspensión de contratos en el artículo 47 ET y Mecanismo RED», en VVAA, *La reforma laboral de 2021. Un estudio del Real Decreto-Ley 32/2021*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 149-234.

temporales por la crisis sanitaria²⁸ ha sido posible con esas dos limitaciones temporales: inicial, por la condición de contar con un Mecanismo RED que haya sido activado gubernamentalmente; y final, por la condición temporal que opera el plazo máximo.

La primera de las notas diferenciadoras de este período de consultas es el papel atribuido a otros agentes, distintos de los sujetos negociadores: la autoridad laboral y la Inspección de Trabajo. Como es sabido, los llamados legalmente “períodos de consulta” (arts. 40, 41, 47 y 51 ET) no han sido considerados tradicionalmente supuestos propios de negociación colectiva, sino ejemplos de negociación *sui generis* o de participación de la autonomía colectiva en las decisiones empresariales²⁹. Según el Convenio número 154 de la OIT, sobre la negociación colectiva³⁰ sí han de considerarse supuestos de negociación colectiva, aunque según una categoría distinta a la que tiene como fin “fijar las condiciones de trabajo y empleo”; correspondiendo en su lugar a la segunda clasificación contenida en el artículo 2 del mencionado Convenio, cuya finalidad es la de “regular las relaciones entre empresarios y trabajadores”³¹. En realidad las consultas, aunque sí deben ser consideradas manifestaciones de la negociación colectiva con función gestional³², están referidas a decisiones que corresponden al empresario por ser inherentes a su potestad organizativa, que se someten durante un período temporal corto a la negociación con los representantes de los trabajadores. Así sucede, por ejemplo, con el procedimiento de consultas para adoptar la decisión de suspender temporalmente los contratos o reducir la jornada laboral si se dan las causas para un ERTE, según el artículo 47 ET. Como en el resto de supuestos legales previstos para los períodos de consultas, el empresario quedará libre para adoptar su decisión una vez transcurrido dicho plazo. Sin embargo, no es ése el mismo tratamiento legal previsto para las consultas previstas en el mecanismo RED, debido al papel atribuido a la autoridad laboral en caso de que el período de consultas acabe sin acuerdo. El hecho de que en ese caso la empresa no pueda llevar a cabo su decisión final con libertad, sino que necesite de la autorización administrativa por parte de la autoridad laboral (art. 47bis.4 ET y art. 15.1 R.D. 608/2023), contribuye a que el período de consultas se parezca más a un verdadero proceso de negociación, al existir mayor equilibrio entre las partes, que pueden perseguir con mayor confianza un acuerdo común, sin que una de ellas se pueda guardar la opción de hacer valer su voluntad una vez finalizadas las consultas. Además, «La autoridad laboral velará por la efectividad del periodo de consultas pudiendo remitir, en su caso, advertencias y recomendaciones a las partes. La autoridad laboral dará traslado a ambas partes de los escritos que contengan dichas advertencias o recomendaciones, aun cuando

²⁸ Así se expresa el Preámbulo del R.D. 608/2023 en referencia a los compromisos adquiridos por España incluidos en el componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: «Entre dichos compromisos, se hallaba la reforma 6, orientada al establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad y estabilización del empleo, que dotase de una mayor flexibilidad interna a las empresas en aquellas situaciones que lo requiriesen, ya afecten de forma puntual a empresas individuales, a sectores productivos o al conjunto de la economía. Para ello, se partió de la experiencia adquirida a la hora de hacer frente a la crisis originada por la COVID-19, de forma que el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, consolidó aquellos mecanismos utilizados para paliar la misma, adaptándolos e integrándolos con carácter permanente en la legislación laboral».

²⁹ Martín Valverde, A., *Derecho del Trabajo y Mercado de Trabajo. Evolución y reforma del ordenamiento laboral (1976-2019)*, Tecnos, Madrid, 2021, pp. 136-137.

³⁰ Convenio núm. 154, de Fomento de la Negociación Colectiva, adoptado por la OIT el 19 de junio de 1981; Instrumento de ratificación por España hecho público el 31 de octubre de 1985 (BOE 9 de noviembre), con entrada en vigor para España el 11 de septiembre de 1986.

³¹ Art. 2 del Convenio 154 OIT: «A los efectos del presente Convenio, la expresión “negociación colectiva” comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o

b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez».

³² Monereo Pérez, J.L.: “El tratamiento de la relación post-contractual en el marco de una negociación colectiva renovada”, en Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, *La negociación colectiva en el escenario del año 2000. XII Jornadas de Estudio sobre la Negociación Colectiva*, MTAS, Madrid, 1999, pp. 91-246 (espec. pp. 116 ss.).

se dirijan a una de ellas en particular. Del mismo modo, dichos escritos serán remitidos a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para su conocimiento»³³. Y también la actuación de la Inspección de Trabajo contribuye a dar más equilibrio a la negociación, ya que su preceptivo informe se ha configurado como decisivo para la toma de decisión por parte de la autoridad laboral en caso de no existir acuerdo³⁴, fortaleciéndose así la objetividad e imparcialidad (con el concurso del criterio de Inspección y autoridad laboral), de manera que las dos partes negociadoras pueden albergar similares expectativas para el caso de no conseguir un resultado acordado.

La otra nota diferenciadora que interesa comentar es una especificidad del período de consultas para la modalidad sectorial: el plan de recualificación. Tanto el artículo 47bis ET como, especialmente, el Real Decreto 608/2023, atribuyen gran importancia al plan de recualificación, siendo así que el período de consultas ha de apuntar, en gran parte, a lograr (como elemento esencial del mismo) un acuerdo de recualificación, tal como corresponde al hecho de que la activación del Mecanismo RED en esta modalidad responde a un escenario de crisis importante en el sector productivo de que se trate³⁵. Las exigencias contenidas en la regulación reglamentaria al respecto se comienzan refiriendo a la documentación requerida para la comunicación formal de apertura del período de consultas, que ha de incluir expresamente el plan de recualificación (art. 6.3.e) y, por tanto, es un documento a incorporar también en la solicitud a la autoridad laboral (art. 7.2.b), debiendo la Inspección de Trabajo no sólo constatar en su informe el cumplimiento adecuado de esa aportación documental (art. 10.2), sino que también está obligada a pronunciarse sobre su contenido (art. 10.3), lo que tiene su importancia aun en la ausencia de acuerdo entre las partes; de hecho, en caso de desacuerdo, la autorización administrativa por parte de la autoridad laboral «sólo procederá cuando la comunicación final se ajuste al contenido mínimo y condiciones esenciales» (art. 15.2). Es también en tal sentido como se menciona como parte del “contenido mínimo y condiciones esenciales del acuerdo”, tal como regula el artículo 11 del Real Decreto, única referencia normativa que concreta que el plan de recualificación «podrá incorporar entre sus contenidos las acciones formativas a las que se refiere la disposición adicional vigesimoquinta del Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores» (art. 11.2.d). De hecho, dicha disposición adicional, establecida también por el Real Decreto-ley 32/2021 (al igual que el propio art. 47bis ET) está dedicada, según su propia denominación, a las “Acciones formativas en los expedientes de regulación temporal de empleo regulados en los artículos 47 y 47 bis”. Dicha formación tiene como objetivo previsto la mejora de las competencias profesionales y de la empleabilidad, especificándose que se han de priorizar las necesidades reales de las empresas y los trabajadores, «incluyendo las vinculadas a la adquisición de competencias digitales, así como aquellas que permitan recualificar a las personas trabajadoras, aunque no tengan relación directa con la actividad desarrollada en la empresa»³⁶. Añádase que el ANEC ha declarado que también los convenios colectivos en

³³ Art. 9.4 R.D. 608/2023, que añade lo siguiente en el segundo párrafo: «La representación de las personas trabajadoras podrá dirigir en cualquier fase del procedimiento observaciones a la autoridad laboral sobre las cuestiones que estime oportunas. La autoridad laboral, a la vista de las mismas, podrá actuar conforme a lo indicado en el párrafo anterior».

³⁴ «El informe deberá pronunciarse sobre la concurrencia en la empresa de la situación temporal, cíclica o sectorial, descrita en el correspondiente acuerdo de activación del Mecanismo RED según lo acreditado en la documentación aportada, así como el cumplimiento por parte de la empresa de cualesquiera otros requisitos previstos por dicho acuerdo» (art. 10.3 R.D. 608/2023).

³⁵ Monereo Pérez, J.L. y Ortega Lozano, P., «Mecanismo RED de flexibilidad interna y garantía de estabilización del empleo (artículo 47 bis del Estatuto de los Trabajadores y disposiciones concordantes)», *Temas Laborales*, nº 161, 2022, pp. 305-334 (espec. p. 28).

³⁶ Especifica la disp. adic. 25 ET, en su párrafo tercero que dichas acciones formativas «se desarrollarán a través de cualquiera de los tipos de formación previstos en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional, de acuerdo con los requisitos y procedimientos establecidos en dichas normas, o a través de cualquier otro sistema de formación acreditada».

general deberían prever contenidos formativos para ser desarrollados en caso de activación del Mecanismo RED, extendiendo la necesidad de prever medidas de apoyo a la formación y recualificación también a los supuestos de ERTE (Cap. IX, ap. 4).

4. EL PAPEL DE LA AUTONOMÍA COLECTIVA EN LA REESTRUCTURACIÓN DESCARBONIZADORA

4.1. Participación sindical en la suscripción y en el seguimiento de los convenios de transición justa

La Estrategia de Transición Justa³⁷ establece, como herramienta principal para su implementación, los convenios de transición justa³⁸, cuyo objeto, según el artículo 28 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, es «fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones». En el apartado segundo del mismo precepto se concretan los sujetos que pueden suscribir dichos convenios (todos ellos entidades públicas): Ministerio de Trabajo y Economía Social, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, además de otras Administraciones Públicas, entre las que se destacan las Entidades locales de áreas geográficas afectadas directamente por la transición descarbonizadora. Los agentes sociales no son sujetos suscriptores de los convenios de transición justa, atribuyéndoseles una participación en segundo plano que, a la vez, se ve reducida por ser mencionados dentro de un conjunto de entidades, respecto de los cuales dice la ley, en general que “podrán participar”: empresas, organizaciones empresariales y sindicales, universidades, centros educativos, asociaciones, organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental, así como otras entidades que puedan estar interesadas o resultar afectadas. No obstante, y a pesar de tener asignada esta participación tan poco relevante, los sindicatos más representativos a nivel estatal han desarrollado una labor concreta al respecto, haciendo llegar -de forma pública o directamente a las instituciones correspondientes- sus aportaciones, que reflejan reflexiones, propuestas y compromisos a adquirir respecto al proceso general de transición ecológica y energética³⁹, funcionando también como agentes muy activos en el proceso participativo de cada uno de los convenios de transición justa⁴⁰. Posiblemente haya que

³⁷ El Gobierno de España aprobó el 22-9-2019 el Marco Estratégico de Energía y Clima, estructurado en tres pilares: el que en ese momento era anteproyecto de Ley de Cambio Climático (convertido después en la Ley 7/2021, de 20 de mayo), la Estrategia de Transición Justa y el por entonces borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (aprobado por el Consejo de Ministros el 16 de marzo de 2021). La Estrategia de Transición Justa puede consultarse en: https://www.transicionjusta.gob.es/Documents/Convenios_transicion_justa/common/Estrategia_Transicion_Justa_Def.PDF.

³⁸ Vid. Escribano Gutiérrez, J., «Convenios de transición justa: perspectivas jurídico-laborales», en Chacartegui Jávega, C. (Coord.), *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 119-148; Chacartegui Jávega, C., «La gobernanza colectiva para una transición eco-laboral justa: el papel de la negociación colectiva», *op. cit.*, pp. 97-123; Miñarro Yanini, M., «El papel del derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa», en Miñarro Yanini, M. (ed.), *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Editorial Universidad de Jaén, 2021, pp. 7-13; Álvarez Cuesta, H., «La lucha contra el cambio climático y en aras de una transición justa: doble objetivo para unas competencias representativas multinivel», *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, n.º 469, pp. 89-120.

³⁹ Vid. en este sentido el documento *Diálogo social y negociación colectiva en el nuevo escenario de la transición ecológica*, editado por la Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente UGT-CEC, disponible en: https://www.ugt.es/sites/default/files/monografico_008_negociacion_colectiva_0.pdf; también el documento de UGT-FITAG *Marco de actuación para la minería del carbón y comarcas mineras*, disponible en: <https://www.ugt-fita.org/images/Convenios/mineria/marcomineriadelcarbon.pdf>; y el documento *Observaciones de CCOO al borrador de la Estrategia de Transición Justa*, disponible en: <https://www.ccoo.es/4d47eb6ce45fef6d38351da65db4593b000001.pdf>.

⁴⁰ Existen actualmente 15 convenios de transición justa, que afectan territorialmente a ocho Comunidades Autónomas: en Andalucía, CTJ de Puente Nuevo-Valle del Guadiato (Córdoba), CTJ de Carboneras (Almería) y CTJ de Los Barrios (Cádiz); en Aragón, CTJ de Aragón (Teruel y Zaragoza); en Asturias, CTJ de Suroccidente, CTJ de Valle

relacionar el bajo perfil asignado a los agentes sociales en cuanto a la configuración de los convenios de transición justa con el hecho de que el Componente 10 (Estrategia de Transición Justa) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no contiene referencias al diálogo social ni intervención alguna de los agentes sociales.

Sí existen, en cambio, indicaciones legales más precisas en cuanto a la participación institucional en el seguimiento⁴¹. Puede mencionarse en este sentido, en primer lugar, el artículo 12 del Real Decreto 179/2021, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto para la Transición Justa, asigna cuatro de las diez vocalías del Consejo Asesor del Instituto a los agentes sociales: dos, para organizaciones empresariales más representativas y otras dos para sindicatos más representativos⁴². En segundo lugar puede mencionarse la participación de los agentes sociales (menos relevante, porque dicha participación corresponde a otras muchas organizaciones y público en general) en lo que el artículo 39 de la Ley 7/2021 (en referencia a planes, programas, estrategias, y disposiciones de carácter general sobre cambio climático y transición energética) llama «canales de comunicación, información y difusión». Pueden en este sentido mencionarse el Consejo Asesor de Medio Ambiente (art. 19.3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente) y, con una representación casi totalmente diluida en un grupo de ciudadanos en general, la Asamblea Ciudadana para el Clima (arts. 1 y 2 de la Orden TED/1086/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece la composición, organización y funcionamiento de la Asamblea Ciudadana para el Clima).

La Estrategia de Transición Justa contempla también, al margen de los convenios del mismo nombre, un “Plan de Acción Urgente para Comarcas de Carbón y Centrales en Cierre 2019-2021”, declarando expresamente que el punto de partida de este Plan es el Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el Periodo 2019-2027, acuerdo tripartito firmado el 24 de octubre de 2018, por el Gobierno, los sindicatos Comisiones Obreras, Unión General de los Trabajadores y Unión Sindical Obrera, y la Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunion). El motivo por el que se atribuye un papel decidido al diálogo social en este ámbito, a diferencia de lo que se ha previsto para los convenios de transición justa es que en el propio Acuerdo Marco mencionado (que es anterior a la aprobación de la Estrategia de Transición Justa⁴³) ya se alude a «un Plan de Acción Urgente en Transición Justa para comarcas mineras afectadas por cierre de instalaciones de minería a consensuar con las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los actores sociales» (cap. 7); es decir, se trata de una dinámica ya existente con antelación, que había conocido distintos Planes de reestructuración y modernización de la minería del carbón desde 1990⁴⁴, en los

del Nalón y CTJ de Valle del Caudal-Aboño; en Castilla-La Mancha, CTJ de Zorita (Guadalajara y Cuenca); en Castilla y León, CTJ de Bierzo-Laciana (León), CTJ de Montaña Central Leonesa-La Robla (León) y CTJ de Guardo-Velilla (Palencia); en Castilla y León y País Vasco, CTJ de Garoña (Burgos, Álava); en Galicia, CTJ de Meirama (A Coruña) y CTJ de As Pontes (A Coruña, Lugo); y en Baleares, CTJ de Alcudia (Mallorca). Información disponible en: https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/Convenios_transicion_justa/Convenios.aspx.

⁴¹ *Vid.* Martín Hernández, M. L. y Sastre Ibarreche, R., «Un “nuevo” espacio para la acción sindical: la defensa del medio ambiente», *op. cit.*, pp. 59-92; Álvarez Cuesta, H., «El diálogo social y la negociación colectiva como herramientas para lograr una transición digital justa», Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales, nº 42, 2019, pp. 13-49.

⁴² «El Consejo Asesor es el órgano colegiado de asesoramiento en la implementación de las políticas de transición justa y de la actividad del Instituto para la Transición Justa» (art. 12.1 del R.D. 179/2021).

⁴³ El Acuerdo Marco es de 24-10-2018, mientras que la Estrategia de Transición Justa fue aprobada el 22-2-2019.

⁴⁴ Plan de Reordenación del Sector del Carbón 1990-1993; Plan de Modernización, Racionalización, Reestructuración y Reducción de Actividad de la Industria del Carbón de 1994-1997; Plan 1998-2005 de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras; el Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012 y Nuevo Modelo de Desarrollo Integral y Sostenible de las Comarcas Mineras; y el Marco de Actuación para la Minería del carbón y las comarcas mineras en el periodo 2013-2018.

que ya era habitual el diálogo social tripartito. Así sucedió, por ejemplo, con el antecedente inmediato del Acuerdo Marco de 2018, concertado cinco años antes⁴⁵.

4.2. Concertación y negociación colectiva

Tanto la Estrategia de Transición Justa como la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, son compatibles con una actuación efectiva de la autonomía colectiva, si bien no existen cauces legales específicos establecidos para la misma. A diferencia de lo que sucede con el Mecanismo RED, para el cual el artículo 47bis del Estatuto de los Trabajadores sí establece un cauce legal propio, legitimador y garantizador de la actuación negociadora, en este caso existe una carencia que ha de juzgarse importante: no sólo en referencia al sector de la minería del carbón, sino porque necesidades similares de transición energética se plantean en sectores relacionados, como la industria automovilística o la electro-intensiva. Ante la falta de regulación específica operan las vías generales o inespecíficas de diálogo social: la concertación social y la negociación colectiva en sí misma (dos instrumentos, por lo demás, muy adecuados para las necesidades de la transición ecológica)⁴⁶.

Como se ha dicho en el apartado anterior, el diálogo social tripartito ya antes de la Estrategia de Transición Justa constituía una práctica en cuanto al sector de la minería del carbón. Pero, además, la concertación social en materia de reconversión industrial forma parte de nuestra cultura jurídico-laboral⁴⁷. Ya la Ley 27/1984, de 26 de julio, sobre reconversión y reindustrialización, aparte de permitir a las organizaciones empresariales y sindicales solicitar la declaración de reconversión para un determinado sector (art. 1), a semejanza de lo que sucede con la activación del Mecanismo RED, exigía (art.3.1) a la Administración negociar el plan de reconversión con los agentes sociales; e incluso, ante la inexistencia de acuerdo al respecto, se contemplaba la posible aprobación sólo si resultara imprescindible para los intereses de la economía nacional (art. 3.2). En realidad, además del Acuerdo Marco arriba mencionado, de 24 de octubre de 2018, ha existido otro ejemplo de concertación posterior a la aprobación de la Estrategia de Transición Justa: el Acuerdo por una transición energética justa para centrales térmicas en cierre, de 17 de abril de 2020. Se trata de un pacto referido a un sector, pero con un gran protagonismo del ámbito empresarial, debido a la situación oligopólica en el ramo de las empresas propietarias de dichas centrales térmicas. Son signatarios del Acuerdo, por parte de la Administración, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Ministerios de Trabajo y Economía Social; por la parte sindical, UGT (FICA) y CCOO (Industria); y, junto a ellos, cuatro empresas: Endesa, Iberdrola, Naturgy y EDP⁴⁸.

Acerca de la negociación colectiva relacionada con este proceso de transición justa, en la medida en que las empresas han asumido en el mencionado Acuerdo tripartito obligaciones

⁴⁵ Marco de Actuación para la Minería del Carbón y las comarcas mineras en el período 2013-2018 (Acuerdo firmado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, FITAG-UGT, Federación de Industria de CCOO, Federación de Industria de USO y CARBUNION, con fecha 1 de octubre de 2013).

⁴⁶ Casas Baamonde, M.E., «Estado social y nueva concertación social y económica», en AA.VV. (Coords.: Aragón Reyes, M., Valadés Ríos, D. y Tudela Aranda, J.) *Derecho Constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023, pp. 489-527 (espec. p. 524).

⁴⁷ Vid. Fernández Castro, J., «Una aproximación sociológica a la reconversión industrial», *Papeles de Economía Española*, nº22, 1985, p. 403-424. Con apoyo también en el Convenio 150 OIT: «Todo miembro que ratifique el presente Convenio deberá establecer procedimientos apropiados a las condiciones nacionales para garantizar dentro del sistema de administración del trabajo, la consulta, la cooperación y la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, o -cuando fuere apropiado- los representantes de los empleadores y de los trabajadores» (art. 5.1 del Convenio núm.150, sobre Administración del Trabajo: cometido, funciones y organización, aprobado por la OIT el 26 de junio de 1978; Instrumento de ratificación por parte de España publicado el 1 de diciembre de 1982, BOE de 10 de diciembre; entrada en vigor para España el 3 de marzo de 1983).

⁴⁸ Endesa, Iberdrola y Naturgy ratificaron el Acuerdo el 17 de abril de 2020, mientras que EDP lo hizo el 24 de marzo de 2021 (<https://www.transicionjusta.gob.es/es-es/Paginas/Acuerdo-por-una-Transici%C3%B3n-Energ%C3%A9tica-Justa-para-las-centrales-t%C3%A9rmicas-en-cierre.aspx>).

concretas⁴⁹, existen algunos convenios y pactos en su propio ámbito empresarial que suponen un reflejo de tales obligaciones, especialmente en lo relativo a planes de recolocación, sea de personal propio, sea incluso de trabajadores de empresas auxiliares. Así, por ejemplo, entre los pactos sobre materias concretas se pueden citar el Acuerdo sobre el Procedimiento de Gestión de Recolocaciones de Excedentes de Generación Térmica, de 9 de julio de 2020, firmado entre la Dirección de Endesa y las secciones sindicales estatales de UGT, CCOO y SIE y, vinculado a la misma situación empresarial y firmado previamente por los mismos sujetos, el Acuerdo Voluntario de Extinción o Suspensión de los contratos de trabajo (AVS), de 23 de enero de 2020⁵⁰; de ambos acuerdos se desprende además la aplicación de eventuales períodos de consultas sobre propuestas de actuaciones concretas⁵¹. Y, por otro lado, es lógico que en el propio convenio colectivo empresarial (en estos casos, del grupo empresarial) se recojan previsiones acordadas acerca de las medidas de recualificación y de los compromisos de recolocación que, por la importante afectación de la transición energética, suelen estar presentes de un año para otro (después de todo, intervienen los mismos sujetos negociadores en dichos pactos y convenios). Así sucede, por ejemplo en los convenios colectivos vigentes de los grupos empresariales Iberdrola (arts. 20, 23, 30 y disp. final 1^a)⁵² y Naturgy (art. 28)⁵³. De hecho, el V AENC, partiendo de la premisa de que la autonomía colectiva se ejerce a través de la negociación colectiva -como su espacio natural-, afirma que ésta es «el ámbito apropiado para facilitar la capacidad de adaptación de las empresas» (cap. II) e insiste tanto en la «necesidad de facilitar la recualificación profesional que permita transitar desde sectores con excedente de personal hacia aquéllos con dificultades para encontrar personas con el perfil profesional» (cap. III.2) como en la de abordar de forma conjunta las transiciones ecológica, tecnológica y digital, la descarbonización energética y la economía circular, por considerar que están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente⁵⁴, proponiendo afrontarlas «de manera temprana y efectiva desde la negociación colectiva» (cap. XVI.4)⁵⁵. Estas indicaciones nos pueden sugerir una última opinión acerca de la ausencia -comentada- de un cauce legal específico para la negociación en los supuestos de transición descarbonizadora, a diferencia de lo que sucede en el caso del Mecanismo RED: tal vez, más importante que una tramitación específica, sea conseguir atender de forma efectiva

⁴⁹ Las obligaciones asumidas en el Acuerdo (cap. 2) por parte de las empresas propietarias de centrales energéticas en cierre se concretan en: planes de recolocación del personal propio, planes de atención prioritaria a trabajadores de empresas auxiliares, propuesta de nuevas inversiones, apoyo en la búsqueda proactiva de otros inversores, participación en la elaboración de los convenios de transición y colaboración y apoyo para la formación profesional para la mejora de la empleabilidad de los trabajadores. Acuerdo disponible en (acceso 2-11-2023): <https://www.transicionjusta.gob.es/Documents/common/acuerdoporunatransicionenergeticajustaparacentralestermicasencierrees.pdf>.

⁵⁰ Resolución de 4 de junio de 2020, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo adaptado del Grupo Endesa (BOE 17 de junio).

⁵¹ *Vid.*, p.e., Acta de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo de Gestión de Recolocaciones de Excedentes de Generación Térmica, disponible en: <https://ccooendesa.com/sites/default/files/2020-07/ACTA%20COMISION%20SEGUIMIENTO%20RECOLOCACIONES%203%20JULIO%202020.pdf> (acceso 2-11-2023).

⁵² Resolución de 18 de febrero de 2021, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el VIII Convenio colectivo de Iberdrola Grupo (BOE 2 de marzo). Las previsiones del convenio se refieren a: garantías del puesto de trabajo (art. 20), compromiso de empleo (art. 23), cobertura de vacantes (art. 30) y garantías de empleo en casos de reestructuración (disp. final 1^a).

⁵³ Resolución de 6 de febrero de 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el III Convenio Colectivo del Grupo Naturgy (BOE 24 febrero). El art. 28 es el que establece la cláusula de garantía y estabilidad en el empleo.

⁵⁴ Puede, por el contrario, considerarse que la transición ecológica y la digital no se refuerzan mutuamente: «por muy gemelas que se consideren desde las instituciones, documentos oficiales y normas, lo cierto es que no se está produciendo un reforzamiento mutuo entre ambas -al menos no como efecto preponderante- pues, actualmente, la dimensión digital se está desarrollando al margen de la verde, sin tomarla como referente y sin tenerla como condicionante» (Miñarro Yanini, M., «Las pretendidas “transiciones gemelas” ecológica y digital: en particular su impacto en el empleo y los procedimientos de adaptación», op. cit., p. 94).

⁵⁵ «En este marco, es imprescindible identificar nuevas necesidades de cualificación y mejora de las competencias, rediseño de los puestos de trabajo, organización de las transiciones entre empleos o mejoras en la organización del trabajo. Para la consecución de dicho objetivo, resulta prioritario impulsar líneas de formación e información a las personas trabajadoras para asegurar su implicación ante la adopción de medidas que reclama el cambio climático» (texto del último párrafo del cap. XVI.4, dedicado a la transición ecológica).

y adecuada las necesidades específicas. De una forma u otra se requeriría un seguimiento de todas las situaciones que afecten a personas concretas en transición profesional y que hayan sido abordadas a través de medidas de flexibilidad interna o externa, a través del diálogo tripartito, de acuerdos puntuales o de convenios colectivos ordinarios. Habría que coordinar la complejidad del proceso de reestructuración, viéndolo como una unidad, en la medida en que afecte a los trabajadores de forma tan continuada como exigen las situaciones de transición ecológica y energética.