

El impacto del cambio climático en el empleo:

LA GESTIÓN DE LAS TRANSICIONES A TRAVÉS DEL DIÁLOGO SOCIAL



Organización Internacional del Trabajo

Estudio de caso sobre las mesas de diálogo social sobre sobre efectos en la competitividad,
el empleo y la cohesión social del cumplimiento del protocolo de Kioto en España.



International Labour Office

**EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL EMPLEO: LA
GESTIÓN DE LAS TRANSICIONES A TRAVÉS DEL DIÁLOGO
SOCIAL**

**ESTUDIO DE CASO SOBRE LAS MESAS DE DIÁLOGO
SOCIAL SOBRE EFECTOS EN LA COMPETITIVIDAD, EL
EMPLEO Y LA COHESIÓN SOCIAL DEL CUMPLIMIENTO DEL
PROTOCOLO DE KIOTO EN ESPAÑA**

GINEBRA, 2010

INDICE

Resumen ejecutivo	4
Mesas de Diálogo Social: estudio de caso	5
Creación y funcionamiento de las mesas de diálogo social	6
Evaluación de las mesas por los actores implicados	6
Resultados más relevantes de las encuestas realizadas	7
Futuro de las mesas en España y potencial para su aplicación en otros países	9
Conclusiones.....	10
Podemos concluir que la experiencia es sumamente positiva para las tres partes, Administración, organizaciones sindicales y empresariales, con un potencial todavía por desarrollar, cuyo alcance dependerá en gran medida de la voluntad de las partes y la buena disposición para mantener el diálogo maduro y productivo de cara a los enormes desafíos planteados. Introducción	11
Introducción	12
Guía del estudio. Preguntas y respuestas clave.	17
Contexto	22
Presentación de las Mesas de Diálogo Social.....	31
Diagnósticos sectoriales	35
Mesa de Diálogo de Sectores Difusos.....	55
Las mesas de diálogo social desde la óptica de los participantes. Resultados de las entrevistas. .	60
Sobre los entrevistados:	60
Valoración general de las mesas de diálogo, sus objetivos, logros y expectativas.....	62
Propuestas surgidas de las mesas frente a los desafíos que plantea el PNA	68
Sugerencias	70
Iniciativas de los participantes de las mesas frente al desafío de PNA y las Mesas de Diálogo Social	76
Resultados más relevantes de las encuestas realizadas	78
Entrevistas realizadas en 2007	78
Entrevistas de actualización 2009:.....	79
Conclusiones	80
Anexo I - Fuentes de Información, Bibliografía y Normativa.....	84
Fuentes de Información:	84
Bibliografía Consultada:.....	84
Normativa Española:	86
Anexo II - Emisiones Verificadas y Producciones para los Sectores Industriales (2005-2006).....	89
Anexo III – Encuesta realizada a los participantes de las mesas de diálogo social.....	90
Anexo IV. Lista de Siglas	93

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) está consagrada a la promoción de oportunidades de trabajo decente y productivo para mujeres y hombres, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Sus objetivos principales son promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de empleo dignas, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar temas relacionados con el trabajo.

La OIT es la única agencia de carácter “tripartito” de las Naciones Unidas ya que reúne representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores para la elaboración conjunta de políticas y programas. Esta singular forma de lograr acuerdos da una ventaja a la OIT, al incorporar el conocimiento del ‘mundo real’ sobre empleo y trabajo.

El diálogo social desempeña un papel crucial en el logro del objetivo de la OIT de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para conseguir un trabajo productivo y decente, en condiciones de libertad, seguridad y dignidad.

Para la OIT, el concepto de empleos verdes resume la transformación de las economías, las empresas, los entornos de trabajo y los mercados laborales hacia una economía sostenible que proporciona un trabajo decente con bajo consumo de carbono.

Este estudio de caso sobre “mesas de diálogo social sobre los efectos en la competitividad, el empleo y la cohesión social del cumplimiento del Protocolo de Kioto en España” aúna dos de los principales intereses en los que trabaja la OIT: diálogo social y desarrollo sostenible.

El presente documento es un borrador. El informe definitivo será publicado en los próximos meses.

La OIT encargó la realización de este estudio de caso a la Fundación Sustainlabour. Queremos agradecer a la Fundación Sustainlabour el trabajo e interés dedicado en la elaboración de este trabajo.

Resumen ejecutivo

La magnitud del problema del cambio climático y de las transformaciones que conlleva en los sistemas de producción obligan a buscar soluciones que ayuden a enfrentar y a guiar estas transiciones productivas garantizando la cohesión social, la participación en las decisiones por los protagonistas de estos cambios –trabajadores y empleadores junto con las instituciones relevantes- y el aprovechamiento de los beneficios que puedan suponer de cara a la creación de empleo.

Frente a esta preocupación, la Organización Internacional del Trabajo ha puesto en marcha el Programa Empleo Verde con el objetivo de analizar las relaciones entre los desafíos medioambientales, con el cambio climático como claro ejemplo, y el mundo del trabajo. El Director General de la OIT, Juan Somavia, ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones la importancia de este línea de trabajo, así como de un diálogo efectivo que incluya a los diferentes actores sociales para facilitar que las transiciones económicas y sociales que afectarán al mundo del trabajo se desarrollen de una manera justa para todos, el línea con la agenda del Trabajo Decente. Esta transición justa se aplica tanto a los procesos de adaptación a los efectos del cambio climático y otros desafíos medioambientales así como a los cambios necesarios para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otras fuentes de contaminación ambiental, asegurando que la transición se hará de modo que se maximicen las oportunidades y reduzcan dificultades asegurando trabajo decente para todos.

El diálogo social, el fomento de la expresión y de la participación, así como la promoción del empleo verde se reconocen como críticos para la recuperación y el desarrollo por el Pacto Global para el Empleo (PGE), acordado en Junio de 2009 por los 183 Estados Miembros de la Conferencia Internacional para el Empleo de la OIT como la respuesta del mundo del trabajo a la actual crisis económica. El PGE fue adoptado “con el objetivo de orientar políticas nacionales e internacionales destinadas a estimular la recuperación económica, a generar empleos, y a proteger a los trabajadores y sus familias, en un escenario de crisis que genera aumento del desempleo, pobreza y desigualdad, y provoca el colapso de numerosas empresas”

En este contexto, la OIT, en colaboración con la Fundación Sustainlabour -Fundación Internacional para el Desarrollo Sostenible - se ha propuesto realizar el presente Estudio de caso sobre las mesas de diálogo social , creadas en España como mecanismo de participación y seguimiento en el cumplimiento del Protocolo de Kioto y las normativas derivadas de él y con el objetivo asimismo de analizar el efecto de estas normativas en el empleo, la competitividad y la cohesión social.

El contexto en el que se ponen en marcha estas mesas es particularmente importante, ya que de acuerdo con los compromisos establecidos por el Protocolo de Kioto para 2012, España podría

aumentar sus emisiones de gases de efecto invernadero hasta un 15% por encima de las emisiones del año 1990. Sin embargo, el crecimiento acumulado de las mismas ha llegado a superar el 50% en 2008. Por ello, España se enfrenta a la necesidad de reducir drásticamente sus emisiones para llegar a niveles que le permitan cumplir sus compromisos internacionales.

Además, debemos considerar también las nuevas perspectivas en relación con el período post-Kioto a partir de 2012, que introducirán nuevos desafíos y compromisos muchos más ambiciosos en términos de reducción de emisiones para los países industrializados y nuevas obligaciones para aquellos en vías de desarrollo.

Mesas de Diálogo Social: estudio de caso

Para cumplir y garantizar la compatibilidad entre los objetivos de reducción de emisiones y los de cohesión social y desarrollo económico, se establecieron las mesas de diálogo social, una general y siete sectoriales –una por cada sector intensivo en emisiones que deben reducir sus emisiones según la normativa Europea vigente-, como espacio de participación en el que administración y organizaciones sindicales y empresariales podrían analizar las posibles consecuencias sociales y económicas de la implementación de las medidas derivadas del cumplimiento del Protocolo de Kioto.. Un año después, en 2007 se añadió una mesa para el sector de emisiones difusas que, a pesar de no estar incluida en los objetivos de Kioto, es responsable de un porcentaje creciente de emisiones.

El estudio tiene como objetivo valorar las mesas de diálogo como instrumento de participación y debate, así como analizar las respuestas que pueden ofrecer las mismas a los retos y oportunidades planteados a los diferentes sectores económicos. Pretende también analizar cuáles son sus posibilidades, logros alcanzados y las barreras superadas para lograrlo, para determinar su utilidad como herramienta para asegurar una transición justa en la aplicación de políticas medioambientales en otros países.

El estudio incluye asimismo una valoración de las mesas sectoriales de diálogo social, los principales resultados y contribuciones, y su potencialidad, así como algunas propuestas para mejorar su funcionamiento y el alcance de los objetivos propuestos

El contexto temporal para la realización del estudio no puede ser más adecuado. Los gobiernos se encuentran debatiendo, en el marco de Naciones Unidas, cuál debe ser el acuerdo internacional que regule más allá de Kioto, tanto en relación con las medidas generales de lucha contra el cambio climático como en la reducción cuantitativa de emisiones de gases de efecto invernadero. Además, la gravedad de la recesión económica en España y su devastador efecto en el empleo hacen más necesaria que nunca la facilitación de espacios que promuevan un cambio en el

modelo productivo actual. El reto actual es diseñar políticas coherentes de respuesta a la crisis económica, medioambiental y social –con el gran número de desempleados como gran protagonista de esta última-, asegurando que el país avanza hacia un modelo económico más sostenible todos los sentidos, económico, ambiental y social, incluyendo especialmente la creación de empleo verde.

Creación y funcionamiento de las mesas de diálogo social

Las mesas tripartitas de diálogo social son el resultado del compromiso alcanzado entre Gobierno, organizaciones sindicales y empresariales para establecer mecanismos que permitan abordar el desarrollo de los compromisos del Protocolo de Kioto y sus consecuencias sobre la competitividad, el empleo y la cohesión social. Las propuestas acordadas en estas mesas son elevadas a los Ministerios e instituciones relevantes para su consideración.

Durante estos años, las tres partes han presentado propuestas a las mesas para completarlas y dotarlas de contenido. Hasta el momento, la principal demanda elevada por las mesas a la Administración ha sido la elaboración de indicadores ad-hoc relacionados con empleo y emisiones que permitieran medir el impacto de las medidas en el empleo de los sectores.

Además de las mesas de diálogo, existen en España otros espacios de participación social para el tratamiento de las políticas de Cambio Climático, como el Consejo Nacional del Clima. Sin embargo, las mesas de diálogo social aquí analizadas presentan la particularidad del recorte tripartito (administración, organizaciones empresariales y sindicales) dando una nueva perspectiva a la discusión de los impactos sobre la competitividad y el empleo que las transformaciones productivas hacia una economía más sostenible social, medioambiental y económicamente.

Evaluación de las mesas por los actores implicados

Todos los actores entrevistados hacen una valoración positiva del espacio, lo consideran un instrumento innovador, y con un enorme potencial de cara al futuro.

Las mesas son consideradas como un instrumento de gran utilidad para el intercambio de información, la puesta en común de preocupaciones y demandas y el seguimiento de la evolución de cada uno de los sectores. Además de reforzar el conocimiento y confianza mutuo entre las partes, representan un elemento de motivación en la lucha contra el cambio climático para algunas de ellas, en particular para las organizaciones sindicales.

Se destaca sobre todo su contribución al diálogo y comprensión de los retos específicos para cada uno de los sectores, minimizando el riesgo de conflicto. En este sentido, los entrevistados señalaron el hecho de que el Plan Nacional de Derechos de Emisión no había tenido importantes implicaciones en el empleo, pero de surgir en el futuro, este es un foro ideal para debatir y alcanzar decisiones de forma consensuada y minimizando los efectos sociales negativos.

En relación con la influencia que las mesas ejercen sobre las decisiones y estrategias del gobierno, los entrevistados en este estudio destacan la función de observatorio, asesoramiento o intercambio de información sobre las normativas relacionadas con cambio climático o sobre las decisiones políticas, planes o estrategias sobre cambio climático., La mayor parte coincide en que las mesas sí han tenido un impacto en mayor o menor grado sobre las decisiones políticas.

La Administración considera muy relevante este rol de asesoramiento, especialmente frente a las negociaciones que España debe tener con otros países miembros de la Unión Europea en esta área de trabajo, valorando en particular el carácter tripartito.

En resumen, se puede subrayar la mayor fluidez en el intercambio de información, la participación más activa por parte de la industria, más reacia en un principio, y su carácter de “germen” de iniciativas y medidas que se concretan en otros foros.

Las tres partes implicadas consideran que ha sido un gran aporte:

- Las organizaciones sindicales destacan el carácter democratizador y participativo
- Las organizaciones empresariales la posibilidad de plantear demandas y explicar su preocupaciones
- La Administración como espacio para facilitar el flujo de información y la detección de señales de alerta frente a posibles conflictos o impactos no deseados.

Entre las medidas elevadas y atendidas por la Administración destacan la citada elaboración de indicadores para el seguimiento de la evolución de las emisiones y el empleo en los diferentes sectores; la incorporación de una mesa de sectores difusos; la creación de grupos de trabajo para analizar los indicadores y elevar propuestas a las mesas; la formación y reciclaje de trabajadores para el fomento del Empleo Verde; o la inclusión progresiva del empleo indirecto en las estadísticas.

Resultados más relevantes de las encuestas realizadas

Entrevistas realizadas durante la primera parte del estudio en 2007

- Todos los encuestados describen la iniciativa como “innovadora”, y “pionera.
- Se define mayoritariamente como espacio de diálogo “tranquilo”, “reflexivo”, “cómodo”, “razonado”, en general con bajo nivel de conflicto, aún en los sectores que se enfrentan a mayores desafíos frente al PNA.
- Varios entrevistados consideraron que sí ejercen influencia sobre las políticas en general.
- Todos los entrevistados manifiestan la necesidad de garantizar la continuidad del espacio y se muestran confiados en este sentido.
- Todos los entrevistados por la Administración reconocen que es fundamental el espacio de las mesas para poder “oír” las demandas y preocupaciones de las distintas partes afectadas.
- La mayoría lo considera un espacio plural para el aporte de informaciones.
- Para las organizaciones empresariales tienen un sentido más bien instrumental; pero se presentan como un buen instrumento para buscar soluciones de cara al futuro.
- Se destaca el carácter innovador ya que no es habitual este tipo de espacio tripartito para tratar temas de medio y largo plazo, y no cuestiones inmediatas concretas.
- Entre las sugerencias planteadas para las mesas se incluye la adopción de funciones de “vigilancia” de los Planes Nacionales de asignación de los otros países de la UE para prever posibles distorsiones.
- Trece de los quince entrevistados se manifiestan convencidos de que el aporte ha sido importantísimo para lograr una mayor comprensión de los desafíos sectoriales.
- La parte sindical destaca el carácter democrático y la posibilidad que da este espacio para la interlocución directa entre las tres partes involucradas, obligando a cada una de ellas a tomar posicionamientos claros frente a las otras, en un clima de diálogo y concertación.
- Otro desafío surgido desde distintos ámbitos es la “fragilidad” de algunos datos del Instituto Nacional de Estadística

Entrevistas realizadas durante la segunda parte del estudio en 2009:

- Se valoró la consolidación en la aportación de información con parámetros económicos y de empleo que permiten comprender mejor la evolución de los sectores en relación con las emisiones y los posibles efectos sobre la competitividad y el empleo.
- Los entrevistados valoraron la experiencia como muy útil y consideran interesante su aplicación en otros países.
- Dado que en no se produjeron impactos significativos sobre el empleo y la competitividad durante la primera fase del Plan Nacional de Derecho de Emisión no fue necesario tomar medidas significativas, las mesas hubieran servido de vía de solución consensuada si hubieran surgido problemas substanciales según los entrevistados sindicales .

- La parte sindical destacó el “aliciente” que representan las mesas para promover la incorporación de las cuestiones ambientales, en particular las referidas a cambio climático, en la agenda sindical.
- Se considera como “germen” de iniciativas que se concretan en este u otros foros.

Futuro de las mesas en España y potencial para su aplicación en otros países

El hecho de haber sido creadas por Decreto Real les confiere institucionalidad y garantiza la continuidad del espacio. Sin embargo, la sola existencia de un instrumento legal no es garante del diálogo democrático y participativo, por lo que su continuidad como instrumento efectivo dependerá de la buena disposición de las partes para mantener una actitud de diálogo madura y productiva. En este sentido, las tres partes han destacado el interés en su continuidad y su utilidad en este momento de debate sobre las políticas de cambio climático en el marco del Protocolo de Kioto, que finalizará en el año 2012 así como en el marco post-Kioto, a partir de entonces.

Podría constituir una experiencia fácilmente adaptable en países donde existe una cultura de diálogo y un buen funcionamiento de las instituciones, que pueden dar cobertura a este tipo de procesos. En el contexto europeo es relativamente fácil de asumir, ya que existe una tradición de tripartismo y un marco político común relativo a la reducción de emisiones, así como promoción de energías renovables y mejora de eficiencia energética entre otros,

Las mesas de diálogo social pueden ser, además, un modelo para otros contextos geográficos y otros aspectos del cambio climático como la adaptación, en los que este tipo de medidas podría garantizar la adecuación socio-laboral de las medidas a adoptar.

A la pregunta sobre la posibilidad de exportar esta iniciativa pionera, los entrevistados valoraron la experiencia como muy útil y consideran interesante su aplicación en otros países, siempre que se cumplan unas condiciones mínimas:

- Coordinación entre los ministerios implicados (trabajo, medio ambiente, industria, etc.) ya que el intercambio de información es vital.
- Comprensión y compromiso por parte de los agentes sindicales y empresariales en relación con los objetivos de Kioto y fluidez en el diálogo entre las partes.

Desde el ámbito sindical se destacan cuatro aspectos claves como valor principal de las mesas de diálogo social aunque todavía mejorable en su desarrollo, que justifican la extensión de este esquema tripartito:

- Anticipación a las potenciales situaciones de conflicto socioeconómico y ambiental derivadas de las consecuencias del cumplimiento de las obligaciones del Protocolo de Kioto y de otros acuerdos posteriores
- Búsqueda de soluciones y adopción de medidas para afrontar los efectos adversos entre todas partes interesadas, sobre la base del diálogo y el consenso.
- Transparencia en el proceso de toma de decisiones y en la gestión de las medidas que se adopten para prevenir y minimizar los efectos negativos sobre el empleo, la competitividad y el medio ambiente.
- Identificación de oportunidades para transformar el sistema productivo bajo criterios de mayor eco-eficiencia, valor añadido y mayor calidad en el empleo.

Conclusiones

Diálogo Social tripartito como instrumento válido en el análisis de efectos sobre la competitividad, empleo y cohesión social de políticas relacionadas con el cambio climático

El estudio, analiza la experiencia de las mesas de diálogo social ya consolidada, después de algo más de tres años de vida desde la fecha de su constitución.

En el estudio se resalta la utilidad del dialogo social tripartito como forma de garantizar que se toman decisiones informadas y más adecuadas socialmente entre instituciones y agentes sociales relevantes –organizaciones empresariales y sindicales-, en el marco de políticas sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, especialmente relevantes o en este momento, en el que se debaten los acuerdos de futuro que marcarán la línea de lucha contra el cambio climático en las próximas décadas bajo la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático.

Las mesas son un instrumento valorado para Administración, organizaciones empresariales y sindicales. La gran mayoría de los entrevistados y entrevistadas están de acuerdo con la iniciativa; las críticas, cuando se dan, tienen que ver con la limitación actual de sus resultados y no con una valoración negativa de las mismas.

Las mesas son un instrumento positivo de información y comprensión del problema. Son consideradas como un instrumento de gran utilidad para el intercambio de información, el seguimiento de la evolución sobre efectos en la competitividad, empleo y cohesión social de las políticas climáticas, la puesta en común de preocupaciones y demandas, el debate abierto y transparente y la búsqueda de soluciones consensuadas. Además, fomentan una lectura compartida de los datos, que ayuda a evitar interpretaciones simplificadoras o dramatizadas.

Las mesas son un instrumento que facilita el consenso. Se destaca sobre todo su contribución al diálogo y comprensión de los retos para los sectores, minimizando el riesgo de conflicto,

Las mesas son dinamizadoras de actuaciones internas y germen de iniciativas en cada sector. Algunas organizaciones empresariales y sindicales han iniciado iniciativas propias, relacionadas con el intercambio de información, programas de formación y debate, como consecuencia de la creación de las mesas.

Las mesas fomentan un seguimiento fiable del PNA. Con el segundo PNA aprobado y vigente hasta el año 2012, se espera un salto cualitativo importante en cuanto a las funciones de las mesas, pasando del carácter predominantemente informativo a un papel más proactivo. Esta nueva dimensión de las mesas implica además una intensificación del trabajo de las mismas, que tendrá repercusión en la frecuencia y en el contenido de las discusiones..

El funcionamiento de las mesas supone una carga adicional de trabajo para la Administración que debe ser prevista y dotada con los recursos oportunos. Las respuestas de la Administración refleja las dos dimensiones, por un lado la tendencia al status-quo, debido a la escasez de recursos para asumir un eventual incremento de carga, y por otro el reconocimiento de la necesidad de ampliar las funciones.

Las mesas pueden ser un modelo válido para otros sectores o iniciativas. En el caso español ya se ha dado un avance importante con la creación de la mesa de diálogo de los sectores llamados difusos.

Es de esperar que el mencionado crecimiento y maduración del espacio dinamice el proceso como un espacio de negociación, entre partes y entre sectores, fortaleciéndolo y ganando peso e importancia en las instancias decisorias.

Podemos concluir que la experiencia es sumamente positiva para las tres partes, Administración, organizaciones sindicales y empresariales, con un potencial todavía por desarrollar, cuyo alcance dependerá en gran medida de la voluntad de las partes y la buena disposición para mantener el diálogo maduro y productivo de cara a los enormes desafíos planteados.

Introducción

La magnitud del problema del cambio climático y de las transformaciones que conlleva en los sistemas de producción obligan a buscar soluciones que ayuden a enfrentar y a guiar estas transiciones productivas garantizando la cohesión social, la participación en las decisiones por los protagonistas de estos cambios –trabajadores y empleadores e instituciones- y el aprovechamiento de los beneficios que puedan suponer de cara a la creación de empleo.

Frente a esta preocupación, la Organización Internacional del Trabajo ha puesto en marcha el Programa Empleo Verde¹ con el objetivo de analizar las relaciones entre los desafíos medioambientales, con el cambio climático como claro ejemplo, y el mundo del trabajo. El Director de la OIT, Juan Somavia, ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones la importancia de este línea de trabajo, así como de un diálogo efectivo que incluya a los diferentes actores sociales para facilitar que las transiciones económicas y sociales que afectarán al mundo del trabajo se desarrollen de una manera justa para todos, el línea con la agenda del Trabajo Decente. Esta transición justa se aplica tanto a los procesos de adaptación a los efectos del cambio climático y otros desafíos medioambientales así como a los cambios necesarios para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otras fuentes de contaminación ambiental, asegurando que la transición se hará de modo que se maximicen las oportunidades y reduzcan dificultades asegurando trabajo decente para todos.

El diálogo social, el fomento de la expresión y de la participación, así como la promoción del empleo verde se reconocen como críticos para la recuperación y el desarrollo por el Pacto Global para el Empleo (PGE), acordado en Junio de 2009 por los 183 Estados Miembros de la Conferencia Internacional para el Empleo de la OIT como la respuesta del mundo del trabajo a la actual crisis económica. El PGE fue adoptado “con el objetivo de orientar políticas nacionales e internacionales destinadas a estimular la recuperación económica, a generar empleos, y a proteger a los trabajadores y sus familias, en un escenario de crisis que genera aumento del desempleo, pobreza y desigualdad, y provoca el colapso de numerosas empresas”

En este contexto, la OIT, en colaboración con la Fundación Sustainlabour -Fundación Internacional para el Desarrollo Sostenible²- se ha propuesto realizar el presente Estudio de caso sobre las mesas de diálogo social³, creadas en España como mecanismo de participación y seguimiento en

¹ <http://www.ilo.org/integration/themes/greenjobs/lang--en/index.htm>

² <http://www.sustainlabour.org/index.php?lang=sp>

³ Mesas de Diálogo Social sobre efectos en la competitividad, el empleo y la cohesión social del cumplimiento del Protocolo de Kioto en España. La constitución de estas mesas de diálogo social

el cumplimiento del Protocolo de Kioto y las normativas derivadas de él y con el objetivo asimismo de analizar el efecto de estas normativas en el empleo, la competitividad y la cohesión social.

El contexto en el que se ponen en marcha estas mesas es particularmente importante, ya que de acuerdo con los compromisos establecidos por el Protocolo de Kioto para 2012, España podría aumentar sus emisiones de gases de efecto invernadero hasta un 15% por encima de las emisiones del año 1990. Sin embargo, el crecimiento acumulado de las mismas ha llegado a superar el 50% en 2008. Por ello, España se enfrenta a la necesidad de reducir drásticamente sus emisiones para llegar a niveles que le permitan cumplir sus compromisos internacionales.

Además, debemos considerar también las nuevas perspectivas en relación con el período post-Kioto a partir de 2012, que introducirán nuevos desafíos y compromisos muchos más ambiciosos en términos de reducción de emisiones para los países industrializados y nuevas obligaciones para aquellos en vías de desarrollo.

El necesario cambio de tendencia comenzó en 2006, año en el que se redujeron las emisiones en un 1,8% mientras que el PIB creció un 3,9%. En 2008, las emisiones totales de los sectores sujetos al comercio de derechos de emisión disminuyeron un 12,4% respecto al año anterior, debido en gran parte a la crisis económica mundial, que en España está siendo especialmente intensa por la gravedad de la situación en el sector de la construcción, la alta tasa de paro y la fuerte contracción del consumo de los hogares. Las perspectivas económicas para 2009 permiten prever un nuevo descenso de las emisiones, pero el reto estriba en consolidar esta reducción de emisiones una vez reactivada la economía.

Junto a la mencionada necesidad de fortalecer la tendencia de reducción de emisiones, debemos considerar también las nuevas perspectivas en relación con el período post-Kioto a partir de 2012, que introducirán nuevos desafíos y compromisos tanto para los países industrializados como para aquellos en vías de desarrollo, y tendrá efectos importantes en diferentes direcciones-positivos y negativos- sobre el empleo.

Para enfrentar este desafío se han implementado en España una serie de normas y planes, entre ellos la Ley para la comercialización de emisiones, trasposición de la Directiva Europea correspondiente y dos Planes Nacionales de Asignación derivadas de la misma, que establece

quedó establecida en el artículo 14 de la Ley01/2005 sobre el régimen de comercialización de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con el objetivo de “garantizar la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en la elaboración y seguimiento del Plan Nacional de asignación de Derechos de Emisión (PNA) en cuanto a sus efectos en la competitividad, la estabilidad en el empleo y la cohesión social”.

derechos de emisión para siete sectores: eléctrico, refino de petróleo, siderurgia, cemento y cal, cerámico, pasta y papel, y vidrio y fritas.

Para cumplir y garantizar la compatibilidad entre los objetivos de reducción de emisiones y los de cohesión social y desarrollo económico se establecieron las mesas de diálogo social, una general y siete sectoriales, como espacio de participación en el que administración y organizaciones sindicales y empresariales analizan las posibles consecuencias sociales y económicas resultantes de la implementación de las medidas derivadas del cumplimiento del Protocolo de Kioto, en particular su impacto sobre la competitividad, el empleo y la cohesión social. En 2007 se añadió una mesa para el sector de emisiones difusas que, a pesar de no estar incluida en los objetivos de los PNA es responsable de un porcentaje creciente de emisiones.

Además del valor de las mesas de diálogo como instrumento de participación, nos proponemos analizar su potencial de respuesta ante los retos y oportunidades planteados a los diferentes sectores económicos incluidos en el régimen de comercialización de derechos de emisión.

El contexto temporal para la realización del estudio no puede ser más adecuado. Los gobiernos están debatiendo en el marco de Naciones Unidas cuál debe ser el acuerdo internacional que regule más allá de Kioto, a partir de 2013, en general, las medidas de lucha contra el cambio climático y, en particular, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Es el momento oportuno para plantearse cuáles son las herramientas que, desde el mundo del trabajo y desde el diálogo social, pueden facilitar las transiciones necesarias y si las mesas españolas son una experiencia a tener en cuenta.

Además, la gravedad de la recesión económica en España y su devastador efecto en el empleo hacen más necesaria que nunca la facilitación de espacios que promuevan un cambio en el modelo productivo actual. El reto actual es diseñar políticas de respuesta a la crisis económica, crisis medioambiental y crisis social –con el gran número de desempleados como gran protagonista de esta última– en coherencia, asegurando que con estas medidas el país avanza hacia un modelo económico más sostenible en términos económicos y de desarrollo social, incluyendo la creación de empleo entre estos objetivos y de menor impacto medioambiental, .

Las mesas han demostrado su utilidad como espacio de diálogo y encuentro entre las partes y sus participantes consideran que podría constituir un modelo válido, con potencial de aplicación en otros países que se enfrentan a desafíos similares, en particular en Europa. En este estudio hemos querido analizar también las limitaciones y barreras que se presentan para el máximo aprovechamiento de su potencial, las oportunidades que brinda el modelo para su aplicación en otros ámbitos, los beneficios directos e indirectos para las tres partes implicadas, etc.

El grueso del estudio se ejecutó en 2007. En una primera etapa se recopiló y analizó la documentación y normativa relevante: directivas europeas, legislación española, actas de reuniones, etc. En una segunda etapa se entrevistó en profundidad a actores claves que participaron en este proceso desde el inicio. En 2009 se realizó una actualización con nuevas entrevistas para introducir la nueva mesa constituida y poner al día datos y conclusiones.

Las entrevistas realizadas dos años después permiten plasmar estas expectativas en objetivos cumplidos o pendientes e incluir los logros alcanzados.

En 2007 fueron realizadas en total 15 entrevistas con representantes de todos los sectores sujetos al Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión (PNA), y de las tres partes involucradas: Administración, incluyendo Comunidades Autónomas⁴, organizaciones empresariales y sindicales. En 2009 se realizaron seis entrevistas, dos de cada una de las partes. Dos de estas entrevistas se centraron en el sector de emisiones difusas y cuatro de los sectores ya incluidos en el estudio.

El estudio está organizado en 7 Capítulos, que describimos a continuación.

En el Capítulo 1 presentamos brevemente el contexto nacional español en relación con los compromisos asumidos por el país en el marco del Protocolo de Kioto: la generación de emisiones, el desafío de revertir la tendencia al crecimiento de las emisiones y el marco institucional y legal en vigor.

Las mesas se presentan detalladamente en el Capítulo 2, en lo que respecta a su estatus legal, normas de funcionamiento, objetivos, atribuciones, composición, etc.

El Capítulo 3 lo dedicamos a los diagnósticos sectoriales. Hemos realizado un esbozo del escenario económico y de empleo para cada uno de los sectores afectados por el PNA, los desafíos que enfrenta el sector en relación con el cumplimiento del Plan Nacional de Asignación, y los posibles escenarios de futuro. Incluimos el cuadro resumen de los indicadores elaborados en cada una de las mesas sectoriales.

⁴ El Estado Español tiene un alto nivel de descentralización hacia las llamadas Comunidades Autónomas. Las competencias sobre muchos de los temas relacionados con las políticas aquí expuestos se encuentran en manos de estas administraciones regionales. Aunque el Plan Nacional de Asignaciones sea competencia exclusiva de la Administración Central, la ejecución de políticas relacionadas dependerá en gran medida de las Comunidades Autónomas.

Hacemos referencia en el Capítulo 4 a la creación de la mesa de diálogo de sectores difusos, cuyos participantes no pudieron ser incluidos en las primeras entrevistas por haber sido constituida cuando ya estaba iniciado este estudio. Recogemos en este capítulo las opiniones de los entrevistados en la segunda fase, una vez creada la mesa, sobre los objetivos, perspectivas y logros conseguidos, describimos la evolución de las emisiones del sector y diferentes medidas y resumimos los planes en vigencia tendientes a la reducción de las mismas.

En el Capítulo 5 analizamos los resultados obtenidos a partir de las entrevistas realizadas con los participantes de las mesas de diálogo social en cuanto a su funcionamiento, los retos y oportunidades generales y sectoriales, el impacto sobre las políticas gubernamentales, propuestas surgidas de las mesas, seguimiento de los acuerdos, diferencias sectoriales y las perspectivas para el futuro.

El Capítulo 6 describe algunas iniciativas de organizaciones sindicales y empresariales que, motivadas por el desafío que representa para los sectores afectados el cumplimiento del PNA y el aliciente que en muchos casos representa el espacio de las mesas sectoriales para favorecer la comprensión de los mismos y el diálogo entre partes, se han ido estructurando de manera paralela, con el objetivo de sensibilizar, facilitar la comprensión, y promover una mayor participación de sus asociados en estos espacios.

A modo de conclusión final hacemos una reflexión sobre la valoración de las mesas sectoriales de diálogo social, los principales resultados y contribuciones, y su potencialidad, así como algunas propuestas para mejorar su funcionamiento y el alcance de los objetivos propuestos. En este capítulo se resalta la utilidad de este instrumento como forma de compartir conocimiento entre agentes sociales relevantes, garantizando que se toman decisiones informadas y más adecuadas socialmente que si fueran tomadas sin dialogo. Es especialmente decisivo en este momento, en el que se debaten los acuerdos de futuro que marcarán la línea de lucha contra el cambio climático en las próximas décadas,

Guía del estudio. Preguntas y respuestas clave.

¿Por qué fueron creadas las mesas?

Las mesas de diálogo social son resultado del compromiso alcanzado entre Gobierno y organizaciones sindicales y empresariales para establecer mecanismos que permitan analizar consecuencias en el empleo y abordar el desarrollo de los compromisos del Protocolo de Kioto y sus consecuencias sobre la competitividad y el empleo.

Las mesas fueron creadas como mecanismo para garantizar y beneficiarse de la participación de los agentes sociales en el proceso de elaboración y seguimiento del Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en cuanto a sus efectos en la competitividad, la estabilidad en el empleo y la cohesión social.

Son ocho mesas, una general y siete mesas sectoriales, una por cada uno de los sectores incluidos en el Plan Nacional de Asignación (PNA): eléctrico, refino, cemento y cal, vidrio y fritas, cerámica, siderurgia y coquerías, y papel. A éstas se agrega una novena mesa, constituida en septiembre de 2007, sobre sectores difusos⁵, los cuales no se encuentran afectados por el PNA.

¿Quién tomó la iniciativa?

La iniciativa partió de las organizaciones sindicales, con el apoyo y compromiso tanto de la Administración como de las organizaciones empresariales, lo que queda plasmado en el punto 7 de la Declaración del Diálogo Social.

¿Cuál es su mandato, estatus legal, composición, y modo de funcionamiento?

La creación de las mesas fue establecida por la Ley 01/2005, sobre el régimen de comercialización de derechos de emisión. La creación de las mismas se hizo a través del Decreto Real 202/2006, el cual establece sus atribuciones, composición y funcionamiento.

⁵ Los sectores difusos incluyen las actividades generadores de emisiones de GEI que no se encuentran incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 1/2005 de 9 de marzo por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en España.

Son mesas tripartitas, con participación de 6 representantes por cada una de las partes. Las mesas sectoriales pueden también incluir a representantes de las Comunidades Autónomas en el caso de que el sector tenga una representación importante en dicha Comunidad.

La mesa general tiene la función de recoger y articular las propuestas surgidas de las mesas sectoriales y, una vez consideradas, elevarlas a los departamentos competentes de la Administración. Las mesas sectoriales hacen el seguimiento específico de cada uno de los sectores.

¿Cuál es la relación entre las mesas y la decisión política sobre cambio climático?

No hay carácter vinculante entre las mesas y los espacios decisorios de la política de Cambio Climático, sin embargo, se ha constatado que hay una actitud atenta de escucha por parte de la Administración para incorporar en sus decisiones los acuerdos y disensos manifestados en las mesas de diálogo.

¿Cuáles son los retos específicos y oportunidades identificados para sectores concretos en términos de competitividad y empleo?

En general los retos para los sectores son la restricción de sus emisiones en un contexto de eficiencia energética y de intensidad de emisiones que deja poco margen para introducir mejoras. Han sido identificados problemas puntuales en algunas instalaciones para cumplir con lo establecido en el PNA, pero ninguno de los actores identifica impactos importantes sobre la competitividad o el empleo.

¿Qué información se usa para la discusión en las mesas y cómo se obtiene?

La información proviene en su mayor parte de la Administración, y hasta el momento se ha basado en los datos de verificación de emisiones.

En 2007 se planteó la elaboración de indicadores específicos que permitan hacer seguimiento de la evolución de los sectores, que contemplen no sólo las emisiones sino también aspectos de competitividad y empleo.

Esta etapa de elaboración y seguimiento de indicadores específicos ha requerido y seguirá exigiendo el aporte de información detallada y de calidad y datos de todas las partes involucradas.

¿Cuáles son las medidas propuestas para responder a los retos, para prevenir o aminorar los efectos negativos, y valorar las oportunidades para el empleo?

Entre las medidas propuestas destacan la elaboración de indicadores para el seguimiento de la evolución de las emisiones y el empleo en los diferentes sectores; la convocatoria de mesas con mayor regularidad; la creación de una mesa de sectores difusos; la creación de grupos de trabajo para analizar los indicadores y elevar propuestas a las mesas o la inclusión progresiva del empleo indirecto en las estadísticas.

En la primera fase del estudio no se verificaron impactos que requirieron intervención, así, aunque en algunos sectores o sub-sectores como el cerámico se expresó preocupación por potenciales efectos negativos en el sector, finalmente no se constataron. La propuesta de elaboración de indicadores específicos fue un elemento importante que, a partir de ahora, permitirá proponer medidas y soluciones a posibles impactos.

¿Qué medidas se ejecutan? ¿Cuáles están siendo los resultados?

Hasta el momento, la principal demanda elevada por las mesas a la Administración ha sido la elaboración de indicadores y la constitución de una mesa de sectores difusos para comenzar a abordar la discusión de retos y desafíos con las organizaciones de estos sectores, no incluidas en el PNA.

Estas demandas han sido atendidas por la Administración, que creó la mesa y convocó a los actores involucrados a la reunión de constitución de la misma en septiembre de 2007 y que elabora una serie de indicadores a partir de los datos suministrados por las distintas organizaciones. En cuanto a la petición de convocatoria más frecuente de las mesas, por el momento no ha sido considerada oportuno.

En el marco de la nueva mesa de sectores difusos se ha planteado el desarrollo de un programa de trabajo para analizar el grado de implantación de las medidas de lucha contra el cambio climático y su efecto sobre el empleo, además de la creación de grupos de trabajo por subsectores para optimizar los debates.

Otras medidas promovidas desde las mesas sectoriales son la inclusión de parámetros explicativos como importaciones, exportaciones, ratios de eficiencia energética y empleo para facilitar la valoración de los impactos en término de competitividad y empleo.

¿Cuáles consideran que son sus fortalezas y debilidades?

En este momento las mesas comienzan a tener sus primeros resultados, siendo éstos:

- Elaboración de indicadores específicos que permitan hacer el seguimiento de la evolución del sector en cuanto a emisiones, a competitividad y a empleo.
- Constitución de la mesa de sectores difusos, en septiembre de 2007.
- Levantamiento y desagregación de informaciones específicas por parte de la AGE que permitirán hacer un seguimiento por sectores e instalaciones, lo que en algunos casos no es posible con los datos de los que actualmente dispone la Administración.

Todos los actores entrevistados hacen una valoración positiva del espacio, lo consideran un instrumento innovador, y con un enorme potencial de cara al futuro.

Las mesas son consideradas como un instrumento de gran utilidad, para el intercambio de información, la puesta en común de preocupaciones y demandas, el seguimiento de la evolución de cada uno de los sectores. Además de su contribución con la construcción de conocimiento de las partes, representan un elemento de motivación para algunas de ellas, en particular para las organizaciones sindicales.

Se destaca sobre todo su contribución al diálogo y comprensión de los retos para los sectores, minimizando el riesgo de conflicto. Han tenido durante los primeros años de ejecución del Plan Nacional de Asignación un efecto tranquilizador y un papel informativo, tanto para la parte sindical como la empresarial y la administración, en cuanto a los impactos que la implementación del mismo podría implicar para los sectores.

Tras algunos años de actividad, se puede subrayar la mayor fluidez en el intercambio de información, la participación más activa por parte de la industria, más reacia en un principio, y su carácter de “germen” de iniciativas y medidas que se concretan en otros foros.

Las tres partes implicadas consideran que ha sido un gran aporte:

- las organizaciones sindicales destacan el carácter democratizador y participativo,
- las organizaciones empresariales la posibilidad de plantear demandas y explicar sus preocupaciones, y
- la Administración como espacio para facilitar el flujo de información y la detección de señales de alerta frente a posibles conflictos o impactos no deseados.

¿Cuál es el futuro de las mesas en España?

El hecho de haber sido creadas por Decreto Real les confiere institucionalidad y garantiza la continuidad del espacio. Sin embargo, la sola existencia de un instrumento legal no es garante del diálogo democrático y participativo, por lo que su continuidad en tanto instrumento dependerá de la buena disposición de las partes para mantener una actitud de diálogo madura y productiva. En este sentido, las tres partes han destacado el interés en su continuidad y su utilidad en este momento de debate sobre las políticas de cambio climático en el marco Europeo y post-Kioto.

¿Cuál es el potencial para su replicación en otros países?

Podría constituir una experiencia fácilmente replicable en países donde existe una cultura del diálogo y un buen funcionamiento de las instituciones, que pueden dar cobertura a este tipo de procesos.

La replicabilidad en el contexto europeo es relativamente fácil de asumir, ya que existen las condiciones adecuadas para su puesta en marcha: tradición de tripartismo y un marco político ambiental común. Asimismo, es una herramienta de gran utilidad en aquellas zonas que sufren directamente los efectos del CC y/o están en proceso de regulación al respecto. Estos países deben reaccionar con rapidez implicando a todos los agentes afectados para asegurar que se toman medidas viables económica y socialmente.-

Además puede ser un modelo para otros contextos geográficos y otros aspectos del cambio climático como la adaptación, en los que este tipo de medidas podría garantizar la adecuación "socio-laboral" de las medidas a adoptar.

Contexto

Cambio Climático y Protocolo de Kioto.

El cambio climático constituye uno de los mayores desafíos de nuestra época, se trata no sólo de un problema ambiental de dimensión planetaria, sino de una amenaza para la supervivencia misma de la sociedad contemporánea, además de para los efectos productivos y para el empleo.

Hace algo más de dos décadas comenzaba a hablarse desde los ámbitos científicos del peligro de las interferencias antropogénicas sobre el sistema climático por el constante aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero, debido principalmente al consumo masivo de combustibles fósiles. Ya por entonces se alertaba de la necesidad de incluir este tema en la agenda internacional.

En junio de 1992, como uno de los principales resultados de la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), también conocida como Cumbre de la Tierra o Río '92, fue aprobada la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)**, que representa el compromiso de la comunidad internacional para abordar este tema y definir mecanismos que permitan prevenirlo. La CMNUCC tiene entre sus metas “estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Esto debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

La Convención Marco canalizó sus objetivos a través de Protocolo de Kioto, acordado en 1997, que constituye el principal acuerdo mundial de lucha contra el cambio climático. En él se establece el compromiso de los países industrializados⁶ para limitar y reducir, por medio de objetivos individuales y con fuerza de ley, sus emisiones de GEI. El Protocolo estipula una reducción global de las emisiones del 5,2%, con respecto a los niveles de 1990, en el período comprendido entre el año 2008 y el 2012. Para el caso de Europa los compromisos de reducción son del 8% para la UE de los 15 y de 7,3% para la UE de los 25.

⁶ En el Anexo I del Protocolo de Kioto se establecen los 38 países industrializados que tienen obligación de reducir sus emisiones. Incluir lista de países o link de la UNFCCC donde se puede ver esta información

España y su compromiso del Protocolo de Kioto. Senda de cumplimiento.

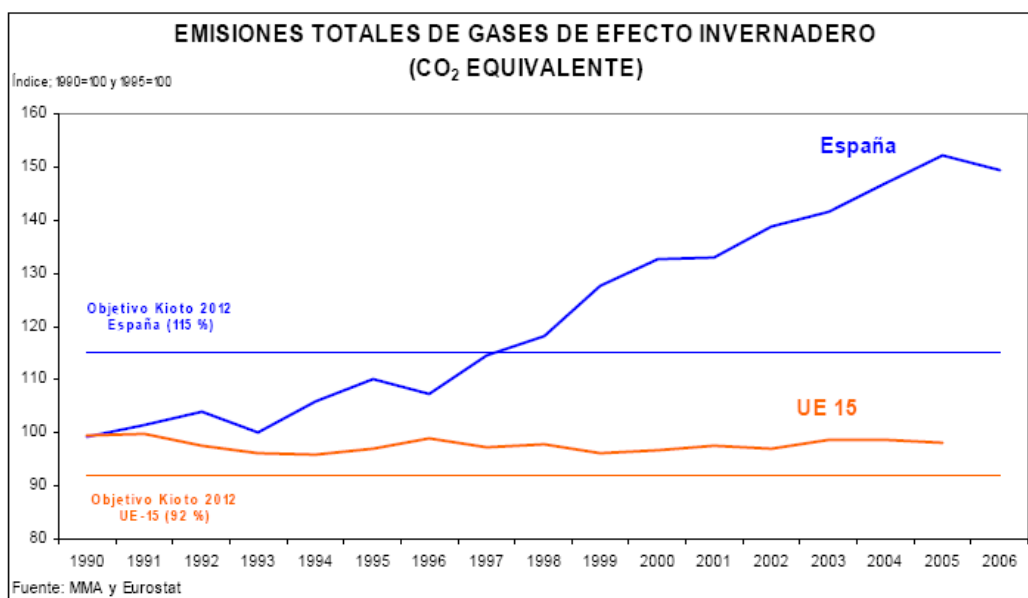
La carga de compromisos de la UE se dividió entre los países dependiendo de su nivel de desarrollo económico. De esta forma, España fue uno de los países para el que no se estableció obligación de reducción, sino un límite al crecimiento de sus emisiones. Su compromiso del Protocolo de Kioto para el período 2008-2012 es de un incremento máximo del 15% de emisiones con respecto a las de 1990⁷.

Sin embargo, España es actualmente el país de la UE que más alejado se encuentra del cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kioto. El crecimiento de la economía y del consumo energético en general en las últimas décadas se ha traducido también en un aumento de las emisiones de GEI per cápita hasta 2005 (9,6 toneladas de CO₂ equivalente en 2005), aunque hay que señalar que éstas se mantienen aún por debajo de la media de la Unión Europea (UE-27 de 10,4 t CO₂eq per cápita). A partir de 2006 se ha revertido la tendencia, inicialmente gracias a las medidas adoptadas y a partir de 2008 debido mayoritariamente a la grave crisis que atraviesa el país.

El gráfico adjunto muestra la evolución de las principales emisiones de origen antropogénico que contribuyen al calentamiento global. La comparación con el objetivo establecido para España en el Protocolo de Kioto, pone de manifiesto un alejamiento de 34,5 puntos de este objetivo al haber crecido las emisiones totales un 49,5% en el periodo 1990-2006. En relación con 2005, en 2006 las emisiones totales disminuyeron un 1,7%, siendo éste el primer año en el que las emisiones descienden tras la firma del Protocolo. En 2007, sin embargo volvieron a aumentar, un 1,8% respecto el año anterior. Según los datos presentados en la mesa general por el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, las emisiones totales de los sectores sujetos al comercio de derechos de emisión disminuyeron un 12,4% en 2008 respecto al año anterior. Como ya hemos indicado, esta reducción se ha debido en gran parte a la contracción de la demanda general por la situación de crisis global.

⁷ Con respecto a las de 1990 para dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), y con respecto a las emisiones de 1995 para hidrofluorocarbonos (HFCs), perfluorocarbonos (PFCs) y hexafluoruro de azufre (SF₆).

Gráfico 1: Evolución de las emisiones de CO₂ equivalente en España y la Unión Europea (1990-2006)



Para enfrentar el desafío pendiente y por razones relacionadas con la seguridad de abastecimiento energético entre otras, han sido adoptadas en los últimos años varias medidas, normas y planes, como la Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2010 (E4) y su Plan de Acción 2005-2007 y 2008-2012; el Plan de Fomento de las Energías Renovables para el período 2005-2010; dos Planes Nacionales de Asignación; la Revisión 2005-2011 de la Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas; la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020, la Ley 5/2009 que amplía el régimen de comercio de derechos de emisión; etc.

Aún considerando los escenarios de mejora y eficiencia contemplados por los mencionados instrumentos legales y de planificación y la coyuntura económica actual, en 2008-2012 las emisiones en España serían superiores, en casi un 40%, a las del año base⁸. En este sentido, la

⁸ Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino: Inventario Nacional de Emisiones de Contaminantes Atmosféricos y las Proyecciones con horizonte 2020 de estos inventarios. (03/2009) Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero. Serie 1990-2007 <http://cdr.eionet.europa.eu/es/eu/colqfqaq/envsbjixg>

situación de crisis profunda que afecta al país, y que puede prolongarse en el tiempo, está teniendo un efecto reductor difícil de cuantificar en cuanto a las emisiones.

El Plan Nacional de Asignación de emisiones, derivado de la aplicación de la Directiva Europea de Comercio de Emisiones (2003/87/CE), contempla un escenario de crecimiento de las emisiones del 37% para 2008-2012, lo que obligaría a España, para cumplir con sus compromisos del Protocolo de Kioto, a recurrir a los mecanismos de flexibilidad contemplados en el mismo. En este sentido, en el PNA 2008-2012 se ha decidido recurrir a los sumideros (2%)⁹ y a los mecanismos de flexibilidad (20%)¹⁰, lo que permitiría alcanzar el compromiso de +15% establecido en el Protocolo. (PNA 2008-2012)

Tabla 1: PROYECCIONES DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

	Año	CO2 equivalente (kt)		
		Escenario Tendencial o sin medidas	Escenario Base o con medidas	Escenario Objetivo o con medidas adicionales
GEI (kt CO2eq)	Media 2008-2012	492.611	405.018	395.785
GEI (% frente año base)	Media 2008-2012	70,00%	39,77%	36,58%

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino de España

⁹ “Un sumidero es todo proceso o mecanismo que hace desaparecer de la atmósfera un gas de efecto invernadero. Un reservorio dado puede ser un sumidero de carbono atmosférico si, durante un intervalo de tiempo, es mayor la cantidad de carbono que afluye a él que la que sale de él. En el marco del Protocolo de Kioto se refiere a la eliminación de carbono de la atmósfera derivada de ciertas actividades en el sector de uso de la tierra, cambio de uso del suelo y silvicultura”. (PNA 2008-2012)

¹⁰ Para adquirir los créditos necesarios en los mercados internacionales, el Gobierno español ha puesto en marcha distintos instrumentos de compra a través de: acuerdo con el Banco Mundial (2004); proyectos MDL en la región latinoamericana y del Caribe por medio de acuerdos con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo; propuesta de acuerdo de participación de España en el fondo MCCF del BEI-BERD.

Hacia la reducción de emisiones. Marco institucional y legal.

Derivadas del Protocolo de Kioto, se han aprobado diversas normativas españolas y europeas. A nivel de la Unión Europea, en 2003 entró en vigor la **Directiva Europea sobre Comercio de Emisiones (2003/87/CE)**, que establece el marco legal europeo para la implementación de uno de los mecanismos de flexibilidad contemplados en el Protocolo.

Los sectores afectados por la Directiva Europea representan aproximadamente el 42% de las emisiones de GEI de la UE. La misma establece que las empresas involucradas dispondrán de una “cantidad gratuita” de derechos de emisión, y podrán comercializar derechos sobrantes o comprar de otras en caso de exceso, en un mercado abierto a las empresas europeas.

La entrada en vigor del sistema establecido por la Directiva fue el 1 de mayo de 2005, por lo cual para esa fecha, cada país debió haber realizado la trasposición de la misma, estableciendo su propia normativa.

En el caso de España la trasposición de la Directiva se hizo por la **Ley 1/2005**, aprobada el 9 de marzo de 2005¹¹, y que establece el **Régimen para la Comercialización de Derechos de Emisión de GEI**. Tiene entre sus objetivos asegurar que la reducción de las emisiones de GEI se haga al coste marginal más bajo. La Ley **Ley 1/2005** establece en su Capítulo IV, artículo 14, los criterios generales y procedimientos legales para la elaboración y aprobación del **Plan Nacional de asignación de derechos de emisión de GEI - PNA**, y la creación de “**mesas de diálogo social**” como instrumento de participación de las organizaciones sindicales y empresariales en el seguimiento del PNA en cuanto a sus efectos sobre la competitividad, el empleo y la cohesión social.

El Plan Nacional de asignación de derechos de emisión.

El PNA fue aprobado por el Gobierno mediante Real Decreto 1866/2004, del 6 de septiembre de 2004¹², a propuesta de los Ministros de Economía y Hacienda; Industria, Turismo y Comercio; y Medio Ambiente, previo informe preceptivo del Consejo Nacional del Clima (CNC¹³) y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC¹⁴).

¹¹ Publicada en el BOE número 59 – 10/03/2005.

¹² Publicado en el BOE número 216, del 07/9/2004.

¹³ Consejo Nacional del Clima (CNC), constituido en 2001, es el órgano adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, cuyas funciones son la elaboración, seguimiento y evaluación de la Estrategia Española de Lucha

En él se recogen las obligaciones internacionales de reducción de emisiones de España, así como la normativa europea y española pertinente, estableciendo una cierta cantidad de derechos de emisión para cada uno de los sectores e instalaciones afectadas, las cuales podrán a través del comercio de emisiones vender o comprar derechos de emisión dentro del mercado europeo de emisiones.

Al igual que la Directiva europea, el PNA abarca a los siete sectores industriales más intensivos en consumo de energía: eléctrico; cerámico; papel, pasta de papel y cartón; siderurgia; cemento y cal; vidrio y fritas; y refino. Esto involucra a algo más de mil instalaciones, lo que representa 45% de las emisiones totales de GEI en España. Entre los criterios para la asignación de derechos de emisión por sector fueron tenidas en cuenta la capacidad tecnológica para aumentar su eficiencia energética y reducir emisiones y la exposición a la competencia internacional de cada uno de ellos.

Han sido establecidas dos fases, la primera abarcó de 2005 a 2007, y tuvo por objetivo controlar las emisiones al nivel de 2002 (1990 +40%). En la actualidad nos encontramos de lleno en la segunda fase, 2008 - 2012, con objetivos de reducción global de 37% respecto de 1990.

El PNA 2005-2007 otorgó entre 93 y 97% de las peticiones sectoriales, exigiendo un mayor esfuerzo al sector eléctrico por sus mayores posibilidades tecnológicas de reducción y su menor apertura a la competencia internacional. A pesar de registrarse un déficit global de emisiones respecto a las asignaciones realizadas en esta primera fase (-6,3% en 2005 y -2,3% en 2006), los primeros datos permiten comprobar que, en general, los sectores han tenido suficientes derechos de emisión y que han cumplido con las obligaciones administrativas que el Plan exigía.

Tabla 2. Asignaciones PNA 2005-2007 vs. PNA 2008-12

	Emisiones medias en 2000-5	Asignación PNA 2005-7	Asignación PNA 2008-12	Variación en la asignación entre los dos PNAs
	Mill. t CO ₂ /año	Mill. t CO ₂ /año	Mill. t CO ₂ /año	%
	(A)	(B)	(C)	(D)

contra el Cambio Climático, la realización de propuestas y recomendaciones para definir políticas, medidas de lucha frente al cambio climático, estrategias de adaptación y de mitigación, etc. El CNC participa en el seguimiento del PNA.

¹⁴ Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC), creada por la Ley 01/2005, actúa como órgano de coordinación entre la AGE y las Comunidades Autónomas para la aplicación del régimen de comercialización de emisiones establecido por dicha Ley.

Instalaciones de generación de electricidad (potencia térmica > 20 MW)	91,30	85,40	54,42	-36,28%
Instalaciones de cogeneración	10,03	13,00	12,04	-7,41%
Otras instalaciones con potencia térmica > 20 MW	6,41	10,14	5,63	-44,45%
Refinerías de hidrocarburos	15,14	15,25	16,13	+5,79%
Coquerías, producción de acero, sintetización de minerales	10,86	11,23	12,21	+8,74%
Cemento y cal	28,27	29,99	31,25	+4,19%
Vidrio y fritas	2,61	2,93	2,83	-3,24%
Ladrillos, tejas y azulejos	6,01	5,65	5,80	+2,62%
Papel y cartón	4,31	5,30	5,48	+3,49%
Reserva para nuevos entrantes	--	3,29	6,28	+90,56%
Total	174,94	182,18	152,25	-16,43%

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente Medio Rural y Marino de España

La segunda fase del PNA abarca de 2008 a 2012¹⁵, y se ha fijado como objetivo lograr una reducción acorde con el compromiso del Protocolo de Kioto, preservando la competitividad y el empleo de la industria, y respetando la estabilidad económica y presupuestaria. Tal como vimos en páginas anteriores esta segunda etapa contempla que el promedio de las emisiones no sobrepase en más de un 37% las emisiones de 1990.

En cuanto a la asignación de derechos hay una reducción global del 19,3% respecto de la primera etapa del PNA. En el capítulo dedicado a los diagnósticos sectoriales veremos en detalle el reparto de derechos por sectores. En 2008, los sectores sometidos a la directiva europea de comercio de derechos de emisión redujeron sus emisiones de CO₂ un 12,4 por ciento y presentan un déficit del 5,9 por ciento al confrontar las asignaciones de derechos con las emisiones generadas.

¹⁵ EL PNA 2008-2012 fue aprobado por la Comisión Europea en julio de 2007. Publicado en BOE N° 174, del 21 de julio de 2007.

PNA, participación y diálogo social

La Ley 01/2005 establece en su artículo 14 que la elaboración del PNA deberá tener en cuenta las observaciones y alegaciones formuladas directamente, o a través de los cauces de consulta y participación que se establezcan, en especial las correspondientes a los sectores afectados.

Teniendo en cuenta esta disposición, y en el marco de un relanzamiento del actual gobierno con el diálogo social, la elaboración del PNA en su primera y segunda fase ha contado con un proceso de consulta y participación de los distintos agentes sociales y organismos de la Administración. Detallamos a continuación las distintas etapas en el proceso de elaboración y aprobación del PNA 2008-2012.

La etapa previa a la elaboración del borrador incluyó la realización de reuniones entre la Administración General del Estado (AGE) y asociaciones sectoriales que representan a instalaciones potencialmente afectadas y la consulta individualizada a empresas no asociadas. Las reuniones tuvieron lugar entre los meses de febrero y junio de 2006. Fue realizada en esta etapa también una consulta pública mediante un formulario disponible en Internet, la misma tuvo una duración de 20 días hábiles y contó con cerca de 300 respuestas.

Tras la aprobación por parte del Gobierno, el PNA fue aprobado por la Comisión Europea, quedando así establecido el reparto por sectores. Hubo luego una etapa de alegaciones en que cualquier parte interesada podría solicitar modificaciones de la asignación entre instalaciones afectadas, aunque no sobre el total de derechos asignados al sector. El período de alegaciones se extendió durante el mes de agosto de 2007.

Finalmente, el seguimiento del PNA es realizado a través de las mesas de diálogo social (general y sectoriales), garantizando la participación de los sectores y agentes involucrados, el CNC y la CCPCC.

Es importante destacar el papel que sobre las políticas españolas de cambio climático en general tiene el CNC, órgano colegiado que reúne a distintos departamentos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias, representantes del ámbito de la investigación, los agentes sociales y las organizaciones no gubernamentales.

En la siguiente tabla presentamos de forma simplificada la secuencia lógica de la aprobación y seguimiento del PNA 2008-2012, junto con los mecanismos de participación previstos y actores involucrados en el proceso.

Tabla 3: Proceso de elaboración, aprobación y seguimiento del PNA 2008-2012

Estado tratamiento PNA	Mecanismos / Procedimientos	Actores involucrados
1 - Proceso de elaboración del borrador	Reuniones sectoriales	Administración pública Asociaciones sectoriales Empresas potencialmente afectadas
	Consulta pública (Internet)	Público general
2 – Elaboración del Borrador	-	AGE – Grupo Interministerial de Cambio Climático (GICC)
3 – Observaciones y comentarios al borrador	Reuniones específicas de la CNC y CCPC. Elaboración de informe preceptivo al Gobierno	AGE, Comunidades Autónomas, Federación Española de Municipios y Provincias, representantes del ámbito de la investigación, agentes sociales y organizaciones no gubernamentales
	Consulta pública (Internet)	Público general
4 – Aprobación primera versión PNA	-	Gobierno
5 - Aprobación por la Comisión Europea	-	Comisión Europea
Publicación PNA / Real Decreto		
6 – Alegaciones por instalaciones	Recursos administrativos propios	Público en general
7 – Seguimiento	Mesas de diálogo social (general y sectoriales)	AGE y Comunidades Autónomas Organizaciones sindicales Organizaciones empresariales
	CCPC	AGE y Comunidades Autónomas
	CNC	AGE, Comunidades Autónomas, Federación Española de Municipios y Provincias, representantes del ámbito de la investigación, agentes sociales y organizaciones no gubernamentales

Presentación de las Mesas de Diálogo Social

Marco legal

Las mesas de diálogo social son un espacio de reflexión, en el que participan el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales con el objetivo de dar seguimiento, analizar y proponer soluciones ante posibles impactos sociales y económicos, en particular sobre el empleo y la competitividad, derivados de la implementación de normas, planes y medidas para el cumplimiento del Protocolo de Kioto.

Esta iniciativa surgió a partir del proceso de diálogo social promovido por el Gobierno español desde 2004. En el punto 7 de la **Declaración para el Diálogo Social**¹⁶, el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales participantes acordaron abordar el desarrollo de los compromisos y de las consecuencias que el Protocolo de Kioto podría tener sobre la actividad productiva y el empleo.

La constitución de las mesas de diálogo social quedó establecida en el artículo 14 de la Ley 01/2005 sobre el régimen de comercialización de derechos de emisión de GEI, con el objetivo de *“garantizar la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en la elaboración y seguimiento del Plan Nacional de asignación en cuanto a sus efectos en la competitividad, la estabilidad en el empleo y la cohesión social”*.

El Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión deja establecido también que *“para analizar los efectos potencialmente adversos, en particular los que se refieren al empleo, se crearán mesas de diálogo a nivel global y en cada sector de actividad en los que estarán presentes junto a la Administración, las organizaciones sindicales y empresariales representativas de los mismos”* (Capítulo 7: procedimiento de información pública).

Finalmente, para cumplir con las mencionadas disposiciones legales, fue aprobado en febrero de 2006 el **Real Decreto 202/2006**¹⁷, por el que se regula la composición y funcionamiento de las mesas de diálogo social. El texto del mismo, consultado previamente con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, recoge el consenso alcanzado en la Declaración del Diálogo Social.

¹⁶ La Declaración para el Diálogo Social fue suscrita el 8 de julio de 2004. Por la parte empresarial participaron las organizaciones CEOE y CEPYME, por la sindical UGT y CCOO.

¹⁷ Publicado en el BOE número 51, del 1ro de marzo de 2006.

Se configuran como un espacio de “reflexión”¹⁸ con el objetivo principal de identificar de manera precisa y anticipada:

- las consecuencias adversas que pudieran derivarse del cumplimiento del Protocolo de Kioto, sobre todo en relación con la competitividad, el empleo y la cohesión social;
- las opciones más eficientes y menos costosas en términos de competitividad, empleo y cohesión social, para el cumplimiento del Protocolo; y
- las oportunidades que se puedan derivar del cumplimiento del Protocolo de Kioto para el desarrollo de la economía española en general y de los sectores productivos afectados en particular.

En primer lugar se estableció una **mesa general** y siete **mesas sectoriales**, que se corresponden con los sectores afectados por la Directiva Europa de Emisiones y por el Plan Nacional de Asignación: sector eléctrico; refino de combustible; siderurgia y coquerías; cemento y cal; vidrio y fritas; cerámica; y pasta, papel y cartón. A finales de 2007 fue creada una octava mesa sectorial, que corresponde a los sectores difusos de transporte y residencial, que aunque no estén afectados por el PNA, son responsables de más del 35% de las emisiones de GEI de España.

Existe un vínculo institucional entre las mesas sectoriales y la general, siendo el rol de esta última el de articular las propuestas y demandas de las primeras, elevándolo a los departamentos ministeriales correspondientes donde son consideradas.

No hay sin embargo carácter vinculante entre los acuerdos alcanzados en las mesas y las políticas gubernamentales en la materia. Las mesas son consideradas, en su carácter de observación y seguimiento de posibles impactos, como mecanismo de facilitación del diálogo y, eventualmente, como órgano de consulta.

Composición

El Real Decreto establece la composición tripartita y paritaria de las mesas, con seis representantes de la Administración General del Estado, seis representantes de las organizaciones sindicales más representativas, y seis representantes de las asociaciones empresariales más representativas.

La mesa general está integrada por representantes sindicales procedentes de UGT (Unión General de Trabajadores), CCOO (Comisiones Obreras), CIG (Confederación Intersindical Galega), y ELA-STV (sindicato de trabajadores vascos), seis de organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y otros seis representantes de los Ministerios de Medio Ambiente, Trabajo y Asuntos Sociales,

¹⁸ RD 202/2006, art.2, punto 2

Economía y Hacienda, e Industria, Turismo y Comercio. En la mesa de los sectores difusos, creada en 2007, intervienen también los Ministerios de Vivienda y Fomento.

En el caso de las mesas sectoriales, además de las instituciones antes citadas, se contempla la posibilidad de participación de representantes de las Comunidades Autónomas (ver nota 1), en los casos en los que el sector económico al que se refiera la mesa sectorial tenga una importante implantación en su territorio.

Atribuciones

La mesa general articula y canaliza el diálogo global entre los sectores gubernamental, empresarial y sindical sobre el cumplimiento del Protocolo de Kioto en cuanto a sus efectos sobre la competitividad y el empleo. Entre sus funciones se encuentra la de organizar y coordinar el funcionamiento de las mesas sectoriales, canalizando sus iniciativas y propuestas. Además, en el artículo 4 del RD 202/2006 se faculta a la mesa general para crear nuevas mesas sectoriales de considerarlo necesario.

Funcionamiento de las mesas de diálogo social

La mesa general, cuya presidencia corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y su secretaría se encomienda al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se constituyó el 26 de abril de 2006.

La presidencia de las mesas sectoriales corresponde al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Las mesas sectoriales fueron constituidas en las fechas que se indican a continuación:

- 5 de julio 2006: Mesa Sectorial de Siderurgia y Coquerías, Mesa Sectorial de Cemento y Cal, Mesa Sectorial de Cerámica.
- 10 de Julio 2006: Mesa Sectorial de Pasta de Papel y Cartón y Mesa Sectorial de Vidrio y Fritas.
- 12 de Julio 2006: Mesa Sectorial Refino de Combustible y Mesa del Sector Eléctrico.
- 7 de septiembre de 2007: Mesa de Sectores Difusos.

Las reuniones hasta el momento fueron convocadas anualmente, sin embargo existe la propuesta de que estas pasen a tener una frecuencia semestral. A fecha de septiembre 2009 han sido realizadas cuatro reuniones de la mesa general, cuatro reuniones de las mesas sectoriales comprendidas en el PNA, y tres reuniones de la mesa de sectores difusos.

Las discusiones en un primer momento se han centrado en: a) evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de asignación 2005-2007 y sus efectos sobre la competitividad y el empleo, b) verificar la existencia de problemas en instalaciones concretas o desviaciones que requieran correcciones, y c) el reparto de derechos de emisión por instalaciones, una vez que los derechos por sector fueron definidos previamente por el PNA y aprobados por la Comisión Europea. En la actualidad las negociaciones post-Kioto y la elaboración e implicaciones de los indicadores de seguimiento centran los debates.

Así, hasta el momento se han aprobado dos propuestas que fueron acordadas en las mesas sectoriales:

- 1) Desarrollo de indicadores específicos para cada sector y subsector que permitan evaluar elementos como producción, intensidad energética, emisiones, empleo, exportación e importación, inversiones, I+D+i y ratios de cobertura.;
- 2) Seguimiento de la ejecución, para cada sector, de las medidas de la Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia Energética (E4) y su correspondiente Plan de Acción, así como la decisión de la asignación de subvenciones y ayudas relacionadas con ésta.

Diagnósticos sectoriales

En general podemos decir que los sectores afectados por el PNA han experimentado en los últimos diez años un fuerte crecimiento y, en lo que respecta a eficiencia energética e intensidad de emisiones, se encuentran en su mayoría en el nivel de la media europea, en algunos casos entre los primeros de la UE.

Según datos de la Oficina Española de Cambio Climático, en los dos primeros años de implementación del PNA, 2005 – 2006, se verificó un crecimiento de la producción del conjunto de las instalaciones afectadas, excluyendo el sector eléctrico, del 3,21%, con una reducción global de la intensidad de emisiones del 3,5%.

En 2006, las emisiones de gases de efecto invernadero en España se redujeron en un 4,1%, por primera vez en muchos años, y el consumo de energía primaria bajó un 1,3%, mientras que el PIB creció un 3,9%. También mejoró la eficiencia energética y el desacoplamiento de la economía española de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que había sufrido un desarrollo inverso (aumento del consumo energético por encima de la producción) en los últimos años, lo que dificultaba en gran medida la posibilidad de cumplir con Kioto.

Después de un ligero repunte en 2007, los datos de 2008 arrojan de nuevo un balance de reducción de emisiones acoplado esta vez a la situación de crisis y contracción general de la demanda. Según datos de la Oficina Española de Cambio Climático, las emisiones totales de los sectores sujetos al comercio de derechos de emisión han disminuido un 12,4% en 2008 respecto al año anterior:

- El sector de generación eléctrica, responsable de más del 50% de las emisiones de los sectores afectados, ha registrado una disminución del 16,1%.
- En los sectores industriales se observa una disminución de las emisiones en 2008 también muy notable, que alcanza el 10,2%.
- En lo que respecta a la comparativa entre emisiones y asignación de derechos, considerando el conjunto de instalaciones afectadas por el régimen de comercio de derechos de emisión, se da un déficit del 5,9%.

Empleo:

En cuanto a la generación de empleo de la industria española, los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Encuesta Nacional de Industria (ENI) de los últimos años hasta 2007 muestran que la media anual de crecimiento es muy inferior a la tasa de crecimiento de la economía española, que ha experimentado su mayor crecimiento en el sector de servicios.

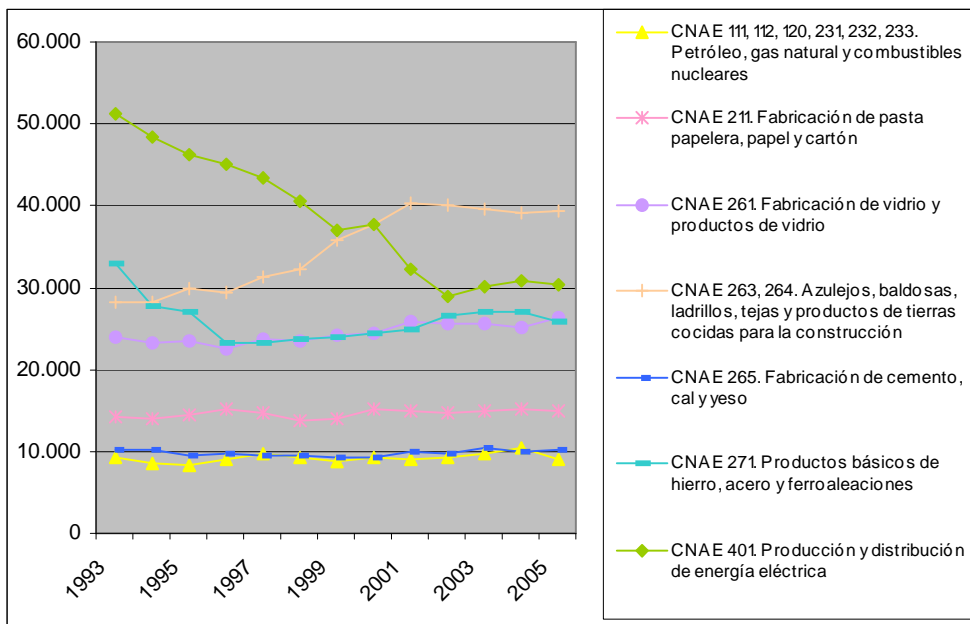
El conjunto de sectores afectados por el PNA suponen cerca del 11% del total del empleo correspondiente a la industria española. Al analizar el valor añadido agregado y la inversión en estos sectores crece la importancia dentro de los mismos respecto del conjunto del sector industrial (23% y 29% respectivamente). A partir de 2008 los datos de pérdida de empleo están afectados por la grave situación económica nacional y global, por lo cual es difícil relacionar estos datos con los impactos del PNA.

Según los datos de la ENI¹⁹, entre los sectores alcanzados por el PNA los vinculados a la construcción muestran un crecimiento en el empleo superior a la media industrial, en particular el sector de “azulejos, baldosas, ladrillos, tejas y productos de tierra cocida para la construcción” (CNEA264, 264). Los sectores “fabricación de vidrio y productos de vidrio” (CNAE 261), y “productos básicos de hierro, acero y ferroaleaciones” (CNEA 271), aunque muestran tasas superiores a la media, tienen un crecimiento menos marcado.

En el sector de “producción y distribución de energía eléctrica” (CNAE 401) se evidencia una fuerte caída del número de personas empleadas desde 1993 a la fecha. Parte de esta caída registrada por la ENI responde a la transferencia de empleo a las subcontratas, dato que no aparece reflejado en la encuesta pero que es señalado por las organizaciones del sector. De acuerdo con esto, no sería tan significativa la pérdida de empleos aunque sí la precarización laboral.

¹⁹ Conviene aclarar que las categorías de la ENI, agrupadas por CNAE, en algunos casos no se corresponden exactamente con el sector definido en el PNA.

Gráfico 2: Evolución empleo entre 1993 y 2005, por sectores



Fuente: INE, Encuesta Nacional de Industria, 2006.

Si bien el análisis de los datos anteriores permite ver la tendencia general del crecimiento del empleo en los sectores afectados, es necesario aclarar que no se dispone de datos sobre la cantidad de puestos de trabajo que se ven efectivamente afectados por el PNA, teniendo en cuenta que no todas las instalaciones del sector están incluidas en el mismo.

Al momento de realización de este estudio el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se encuentra finalizando el levantamiento de datos desagregado por sector e instalaciones afectadas. Esta información es de enorme importancia para poder evaluar el impacto del cumplimiento del PNA sobre la pérdida o generación de empleo.

En cuanto a las instalaciones afectadas, el PNA alcanza aproximadamente mil instalaciones²⁰, que representan en su conjunto el 45% de las emisiones españolas. De las mil instalaciones, alrededor del 56% corresponde a instalaciones que cuentan con menos de 250 trabajadores.

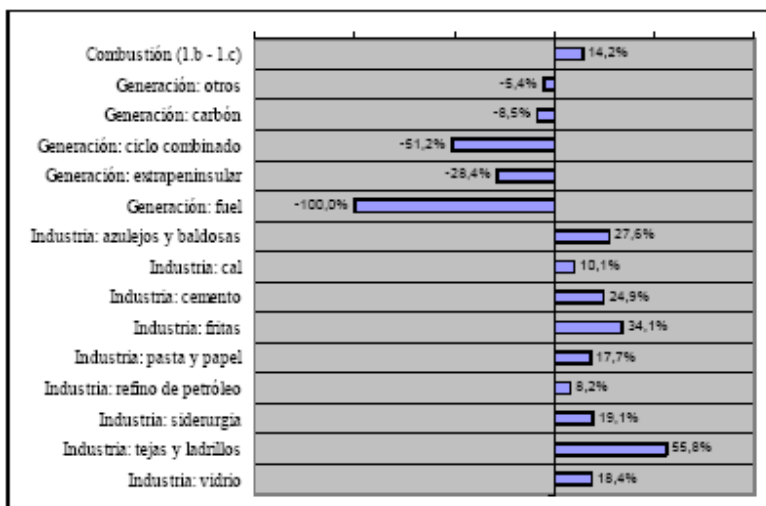
Emisiones:

Como vimos en páginas anteriores, la verificación de emisiones de los últimos años muestra que, en general, los derechos de emisión asignados por el PNA 2005-2007 han sido suficientes (a

²⁰ Si bien inicialmente el PNA afectaba a 957 instalaciones, este número se fue modificando y es en 2007 algo superior a 1000. Esta modificación es en función de una nueva Directiva Europea que amplió el alcance a otras instalaciones de combustión. A los efectos de este estudio consideraremos 1000 instalaciones.

excepción del sector de refino y de las instalaciones de generación en el sector eléctrico). En 2008 y considerando el conjunto de instalaciones afectadas por el régimen de comercio de derechos de emisión, se da un déficit del 5,9%.

Gráfico 3: Cobertura de la asignación por sectores agrupados 2008

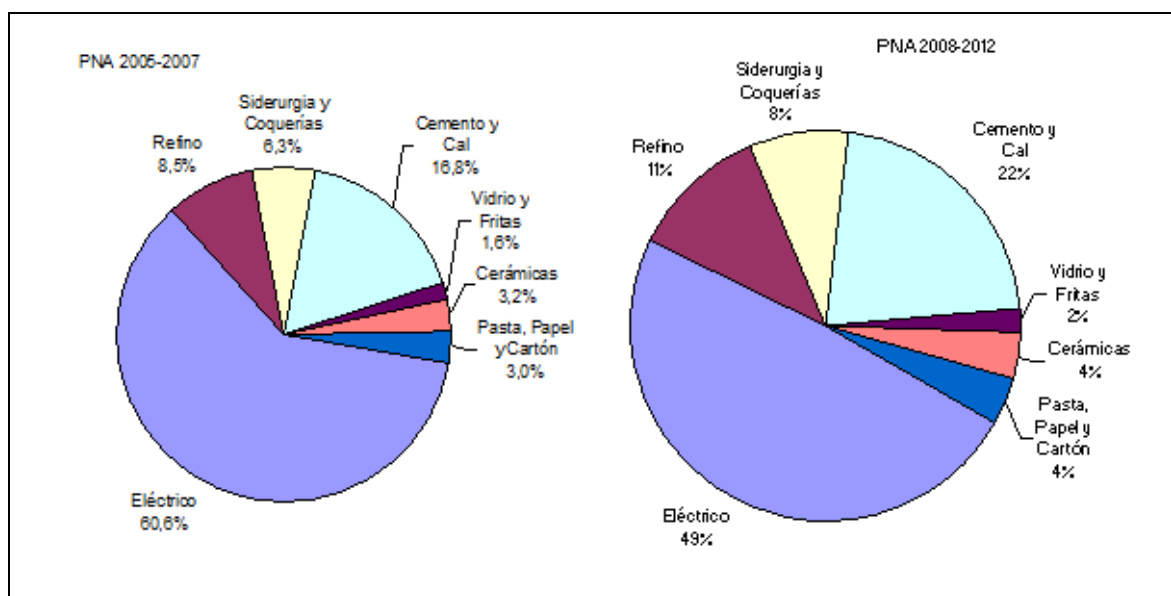


* Valores negativos indican déficit de derechos de emisión, positivos indican superávit.

Fuente: OECC, 2008

El PNA plantea para esta segunda etapa una reducción global de derechos de emisión del 19,3%, siendo nuevamente el sector eléctrico el más afectado. Podemos ver en el Gráfico 5 la participación de cada uno de los sectores en el reparto global de derechos de emisión, volvemos a ver que el sector más afectado es el eléctrico, el resto de los sectores tiene un mayor porcentaje de participación en el total respecto de las asignaciones de la primera etapa.

Gráfico 4: Participación (%) en el reparto de derechos de emisión asignados por los PNA 2005-2007 y PNA 2008-2012 – derechos sector / total de derechos



Fuente: PNA 2005-2007 y 2008-2012

Sector Eléctrico

España es el país europeo que ha mostrado el mayor aumento de la demanda de energía eléctrica. En los años 2002-2007 este aumento ha sido del 30% (6% de media anual), lo que está por encima del crecimiento del PIB (3,6%) y del IPC (3%). En 2008 se produjo una inversión de la tendencia: las emisiones bajaron un 16,6%, principalmente por el aumento en la generación eólica y disminución del uso del carbón y el estancamiento de la demanda.

En cuanto a la estructura de generación, entre 2000 y 2008 ha habido un fuerte crecimiento de la participación de los sectores de gas natural y energías renovables, este último debido en gran parte al fuerte impulso dado por el estado a través del Plan de Fomento de Energías Renovables 2000-2010, que incluye diversas medidas de incentivo.

La planificación del sector energético²¹ establece para el año 2011 una disminución del consumo de carbón, que será suplida por un aumento en el consumo de gas, a través de plantas de ciclo combinado, y de las energías renovables.

Empleo²²:

²¹ Revisión 2005 – 2011 de la Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas 2002.

²² Es preciso aclarar que la mayor parte de las cifras de empleo aquí recogidas son estimaciones de los agentes sociales, organizaciones sindicales y empresariales. La Administración Española realiza la Encuesta Nacional de Industria, con una agregación de datos diferente de la que requieren los sectores afectados por la

Estas transformaciones previstas para el sector implican un gran desafío por su impacto potencial en la pérdida de empleo²³, ya que para la misma cantidad de kilovatios generados el número de trabajadores empleados en una central de ciclo combinado, respecto de una convencional de fuel o carbón, es significativamente menor, mientras el ratio de generación de empleo es mayor en la producción de energías renovables. Según las estimaciones de organizaciones sindicales del sector, el sector ha sufrido una pérdida sustancial de empleo en el periodo 2001-2007 (-21,2%). La reducción no ha sido traumática para el trabajador, pero sí en muchas ocasiones para el tejido industrial del territorio.

Tabla 4: Datos de empleo del sector eléctrico en España 2001-2007.

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	%07/01
Empleo en el sector	11.344	10.934	9.481	9.374	9.267	8.126	8.955	- 21,2%

Fuente: Organizaciones Sindicales sectoriales

Otro de los efectos han sido los traslados, cuando por edad los trabajadores afectados no han podido ser prejubilados, se ha optado por el traslado de actividad o territorial, con todo lo que ello conlleva.

En cuanto a la capacidad de generación de empleo de las energías renovables, según datos del IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro Económico) entre 1999 y 2006 fueron creados en el sector cerca de 180.000 empleos, entre empleos directos, indirectos y de operación y mantenimiento. De cumplirse los objetivos del PER (Plan para el Desarrollo de Energías Renovables) para 2012 el sector albergaría la creación de cerca de 100.000 empleos directos e indirectos²⁴. Las organizaciones sindicales del sector llaman la atención sobre este punto, señalando, sin embargo, que el empleo en el sector es en muchas ocasiones más precario y en peores condiciones.

Emisiones:

Directiva. Afortunadamente, como se explica a continuación en el estudio, uno de los primeros resultados de las mesas es la asunción por parte de la Administración de una desagregación de datos de empleo en función de los sectores del PNA, llamada a facilitar el desarrollo de las mesas.

²³ Esta potencial pérdida de empleo no puede ser atribuida al PNA. Hasta el momento no hay datos que demuestren que el cumplimiento del PNA tuvo una repercusión en la pérdida de empleo en el sector.

²⁴ Según el Informe para España del MITRE (Monitoring & Modelling Initiative on the Targets for Renewable Energy) el crecimiento previsto en el empleo (directo e indirecto) para 2010 con las medidas actuales (PER) sería del 95%.

En el PNA, la mayor parte del esfuerzo se atribuye al sector eléctrico, por su mayor capacidad tecnológica de reducir emisiones y estar menos expuesto a la competencia internacional por ser un sector regulado, además de la previsible evolución del *mix* de generación.

En el PNA 2008-2012, el sector eléctrico vuelve a ser considerado como el sector que debe hacer el mayor esfuerzo de reducción, estableciendo derechos de emisión por 54,69 Mt CO₂/año, siendo que la previsión de emisión del sector para ese período es de 81 Mt/año. Esta reducción representa una reducción del 37% para el sector de generación y 25% para el de combustión respecto del PNA 2005-2007. Según los indicadores elaborados por la mesa sectorial, la reducción de emisiones en el periodo 2005-2008 fue del 27,5%.

Tabla 5: Indicadores de seguimiento. Sector eléctrico

INDICADOR					Evolución
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nº de trabajadores (1)	9.554	9.332	9.545	9.695	1,5
Producción (GWh bg) (2)	147.211	147.329	153.912	155.610	5,7
Derechos asignados (Kt de CO ₂) (3)	89.518	84.783	84.971	64.910	-27,5
Emisiones verificadas (Kt de CO ₂) (3)	104.624	96.921	102.144	85.930	-17,9
Ratio de intensidad de emisión (KgCO ₂ /KWh bg) (3) (4)	0,71	0,66	0,66	0,55	-22,3
Ratio de intensidad de emisión (KgCO ₂ /KWh bg) (5)	0,39	0,35	0,36	0,30	-23,0
Ratio de grado de cobertura (A-E)/E (%)	-	-	-	-	
Saldo Neto Exportaciones - Importaciones (GWh)	1.343	3.280	5.750	11.039	722,0
Saldo Neto Exportaciones - Importaciones (millones €)					

Nota: los indicadores de producción, derechos asignados, emisiones verificadas y los dos ratios derivados se refieren a las **instalaciones** del sector implicadas en el comercio de emisiones. El número de trabajadores se refiere a las **empresas** implicadas en dicho comercio.

(1) Fuente TGSS, afiliados en alta a 31 de diciembre de cada año.

(2) Producción, en bornes de generador, de las instalaciones emisoras de CO₂ (incluidas las instalaciones mixtas) y sin incluir la cogeneración (grupo 1.b)

(3) Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Emisiones corregidas por las emisiones derivadas del uso de gases siderúrgicos

(5) Ratio de intensidad de emisión del sector de generación eléctrica, teniendo en cuenta todas las fuentes de generación, excluida la cogeneración.

Refino de combustibles

A pesar de los esfuerzos por mejorar su eficiencia energética, las medidas implementadas en este sentido han supuesto en los últimos años una reducción sólo del 1% anual de la energía consumida. En cuanto al crecimiento de las emisiones de CO₂, éste ha sido del 25,6% e el período de 1990 a 2005. Según los indicadores presentados en la mesa sectorial, la disminución de emisiones desde el año 2005 hasta el 2008 ha sido del 6,6%.

Empleo:

Según datos recogidos con las organizaciones sindicales del sector, existen aproximadamente 6000 trabajadores en plantilla permanente de las refinerías, a lo que habría que sumarle aproximadamente un 50% de empleo estable en las subcontratas. Es muy significativa la generación cíclica de empleo en los momentos de parada (que son anuales) o construcción de nuevas instalaciones.

Los datos del sector indican que el cumplimiento del PNA no tendrá impacto significativo sobre el empleo, y que es de esperarse un leve crecimiento del mismo derivado de la implementación de la normativa de eficiencia. Derivado de esta normativa y otras exigencias ambientales, durante el periodo 2008-2011, el sector refino está llevando a cabo unas inversiones en sus refinerías de aproximadamente 6.000 millones de euros, con una fuerte generación de empleo. Prácticamente todas las grandes empresas de ingeniería y construcción del país están involucradas en estos proyectos.

La evolución en el periodo 2005-2008 muestra una evolución favorable del 11,4%, aunque no incluyen el factor de la crisis económica, que se dejará notar a partir de 2008.

Emisiones:

Según el PNA, el nivel de eficiencia del refino en España es equivalente al medio de las instalaciones de la Unión Europea y está entre los más altos del área mediterránea. Sin embargo, el porcentaje de fueloil que se utiliza en las refinerías españolas está entre los más altos, por ello las emisiones medias de combustión de las refinerías españolas serán superiores a las de otros países de la Unión Europea.

El PNA 2008-2012 considera un aumento del 5,8% para el sector, que pasa a tener una media anual de derechos de emisión por 16,13 millones de tCO₂, lo que representa 11,2% del total de derechos asignados.

Tabla 6: Sector refino - Asignación media PNA 2005-2007 y 2008-2012, y número de instalaciones afectadas por el PNA 2005-2007

	Asignación media anual (MtCO ₂)				Instalaciones PNA 2005-2007	
	2005-2007	% sobre el total	2008-2012	% sobre el total	Número	% sobre el total
Refino	15,3	8,5	16,1	11,2	13	1,3
TOTAL PNA	178,8	100	144,4	100	1000	100

Fuente: PNA 2005-2007 y 2008-2012

Siderurgias y coquerías

El crecimiento del sector siderúrgico ha estado muy ligado al de otros sectores de la actividad industrial con gran peso en la economía y el nivel de desarrollo nacional (construcción y obras públicas, construcción metálica o mecánica, automoción, electrodomésticos, etc.). Está constituido por 15 grupos empresariales, concentrándose el 62% de la producción en el País Vasco y en Asturias.

Según el PNA, y hasta la caída de la demanda por la crisis económica global, la producción total de acero ha crecido considerablemente debido a las inversiones realizadas, que han logrado aumentar los índices de productividad y la reducción del consumo energético por medio de la incorporación de mejoras tecnológicas, lo que ha supuesto una mayor competitividad dentro del mercado internacional del acero.

Sin embargo, el sector enfrenta importantes desafíos debidos a varios factores, entre ellos el aumento en la cuota de mercado de los plásticos, la aparición de nuevas instalaciones en países que antes no eran productores, en particular China, y las fusiones entre empresas del sector.

Empleo:

En cuanto a la cantidad de trabajadores empleados en el sector hubo, como consecuencia del proceso de reconversión industrial, una drástica reducción entre 1975 y 1997, pasando de cerca de 80.000 a 25.000 trabajadores. Esta tendencia se estabilizó y, en concordancia con el resto de Europa, muestra una tendencia al crecimiento.

El sector contaba en 2004 con cerca de 27.000 trabajadores, lo que representaba el 2,2% de la población activa, y 15% del empleo del sector industrial²⁵. Tal como se aprecia en la Tabla 5, en el sector siderúrgico no se detectaron impactos negativos sobre el empleo derivados de las medidas medioambientales, y todavía no se aprecian los efectos de la crisis, aunque patronal (UNESID) y

²⁵ Platea – Plataforma Tecnológica Española del Acero. “Agenda Estratégica de Investigación”. 2005.

administración coinciden en señalar una previsión poco favorable para 2009 cuando se trasladen al sector los efectos de la contracción de la demanda.

Emisiones:

La intensidad energética del sector ha disminuido notablemente en los últimos 10 años, estimándose que podrá alcanzarse un valor medio de consumo energético específico 0,20 tep/t de acero para el año 2010. (PNA 2005-2007)

El PNA 2008-2012 asigna para el sector una media anual de derechos de emisión por 12,2 millones de tCO₂ (8,4% del total de derechos asignados), lo que representa un crecimiento de los derechos de emisión del 8,6% respecto del PNA anterior. Como se aprecia en la tabla adjunta, en ambos subsectores se han reducido las emisiones, siendo la reducción en coquerías de un 13,25%.

Tabla 7: Indicadores de seguimiento. Sectores siderurgia y coquerías

INDICADOR					Evolución
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nº de trabajadores (Incluye coquerías)	24.762	26.232	27.447	29.036	17,3
Producción (T de producto) (2)	17.904.129	18.401.264	18.998.683	18.640.223	4,1
Derechos asignados (T de CO ₂) (3)	11.495.151	11.511.889	11.558.443	12.121.480	5,4
Emisiones verificadas (T de CO ₂) (3)	11.233.370	10.998.111	11.303.427	11.042.100	-1,7
Ratio de intensidad de emisión	0,627	0,598	0,595	0,592	-5,6
Ratio de grado de cobertura	102,33%	104,67%	102,26%	109,78%	7,3
Importaciones (T de producto) (4)	11.305.138	14.231.979	14.981.245	11.648.804	3,0
Importaciones (miles de €) (4)	6.612.184	8.291.766	9.606.292	8.411.437	27,2
Exportaciones (T de producto) (4)	6.576.853	6.757.048	7.768.937	9.248.678	40,6
Exportaciones (miles de €) (4)	5.505.493	6.441.550	8.266.411	8.770.074	59,3

Nota: los indicadores de producción, derechos asignados, emisiones verificadas y los dos ratios derivados se refieren a las **instalaciones** del sector implicadas en el comercio de emisiones. El número de trabajadores se refiere a las **empresas** implicadas en dicho comercio y los valores de comercio exterior corresponden al **sector** siderúrgico en su conjunto.

(1) Fuente TGSS, afiliados en alta a 31 de diciembre de cada año. Incluye siderurgia y coquerías

(2) Fuente: Asociación empresarial.

(3) Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

(4) Fuente: DG de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Asociación empresarial.

INDICADOR					Evolución
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nº de trabajadores (1)	TRABAJADORES INCLUIDOS EN EL SECTOR DE SIDERURGIA				
Producción (T de producto) (2)	278.196	229.870	289.751	314.590	13,1
Derechos asignados (T de CO2) (3)	104.580	104.580	104.580	90.825	-13,2
Emisiones verificadas (T de CO2) (3)	80.784	54.370	66.485	67.152	-16,9
Ratio de intensidad de emisión	0,290	0,237	0,229	0,213	-26,5
Ratio de grado de cobertura	129,46%	192,35%	157,30%	135,25%	4,5
Importaciones (T de producto) (4) (5)	93.182	132.142	125.002	144.205	54,8
Importaciones (miles de €) (4) (5)	12.974	14.037	13.929	24.929	92,1
Exportaciones (T de producto) (4) (5)	591.883	1.028.304	1.015.726	595.920	0,7
Exportaciones (miles de €) (4) (5)	113.170	186.733	179.846	153.695	35,8

Nota: los indicadores de producción, derechos asignados, emisiones verificadas y los dos ratios derivados se refieren a las **instalaciones** del sector implicadas en el comercio de emisiones. Los valores de comercio exterior corresponden al sector del **coque** en su conjunto.

(1) Fuente TGSS, afiliados en alta a 31 de diciembre de cada año. Incluye siderurgia y coquerías

(2) Fuente: Asociación empresarial.

(3) Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

(4) Fuente: DG de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Asociación empresarial.

(5) Las importaciones y exportaciones corresponden a producción total de coque e incluyen coque siderúrgico. (que representan 1,5Mt adicionales)

Cemento y cal

La evolución de la fabricación de **cemento** está ligada directamente a la del sector de la construcción, más concretamente a la obra civil y la edificación. La actividad constructora ha pasado de aumentar de forma explosiva en la segunda mitad de los 90, provocando una fase expansiva del consumo de cemento que viene manteniéndose desde 1997 hasta la fase crítica actual, con valores por debajo del 1%, si no negativos, en 2009.

De acuerdo con los datos facilitados en la reunión de la mesa de julio de 2009, con datos del primer trimestre del año, ya se observa en los sectores industriales relacionados directamente con la construcción (Tejas y Ladrillos, Azulejos y Baldosas y Cemento) caídas substanciales en las

emisiones con respecto al año anterior, asociadas con caídas en la producción, en algún caso rondando el 50%. Asimismo, se observa caídas considerables de empleo directo, excepto en el sector del cemento. No se dispone de datos de impacto en el empleo indirecto. La situación es realmente excepcional, con el desplome casi generalizado del sector en España.

Empleo:

Aunque hasta 2008 la productividad ha aumentado en un 40% y el margen de beneficios en un 52%, no se observa el mismo crecimiento en la generación de empleo. Según la ENI de 2006, hay un período de crecimiento entre el 2001 y 2004 (en torno del 12%) después del cual permanece estable, con alrededor de 10.000 trabajadores²⁶.

De acuerdo con los indicadores elaborados en el marco de las mesas sectoriales, la evolución del empleo en el periodo 2005-2008 ha sido de un aumento del 0,6% en el sector del cemento y un 1,7% en el de la cal, con una caída importante en el último año.

Emisiones:

En el subsector del cemento se han emprendido en los últimos veinticinco años importantes mejoras para optimizar la eficiencia energética y para desarrollar procesos y productos que requieran menos energía, gracias a las cuales se han reducido entre 1975 y 2002 las emisiones específicas por producto en un 22%, con previsión de que continuarán reduciéndose en los próximos años.

Según el PNA, el margen de mejora en eficiencia energética para este sector es limitado frente a los grandes productores mundiales de cemento, y el sector español ya es dos puntos más eficiente que la media europea. Como se observa en la tabla adjunta, las emisiones han descendido en el periodo 2005-2008, un 14,5%, que se corresponde con el descenso en la producción.

Tabla 8: Indicadores de seguimiento. Mesa Cemento y Cal. Sector Cemento (*)

INDICADOR	2005	2006	2007	2008	Evolución
					2005-2008 (%)
Nº de trabajadores (1)	6.686	6.719	6.958	6.725	0,6

²⁶ Las cifras de la Encuesta incluyen a los trabajadores del sector del yeso.

Producción (T de producto) (2)	31.742.502	32.078.063	32.045.543	27.304.551	-14,0
Derechos asignados (T de CO2) (3)	27.835.642	28.396.005	28.874.766	30.469.967	9,5
Emissiones verificadas (T de CO2) (3)	27.384.551	27.366.037	27.468.059	23.404.939	-14,5
Ratio de intensidad de emisión	0,863	0,853	0,857	0,857	-0,6
Ratio de grado de cobertura	101,65%	103,76%	105,12%	130,19%	28,1
Importaciones (T de producto) (4)	10.152.332	11.729.032	13.297.776	6.926.239	-31,8
Importaciones (miles de €) (4)	483.362	586.808	720.604	411.717	-14,8
Exportaciones (T de producto) (4)	1.423.659	1.175.955	1.161.507	2.138.295	50,2
Exportaciones (miles de €) (4)	111.680	107.265	114.871	164.290	47,1

Nota: los indicadores de producción, derechos asignados, emisiones verificadas y los dos ratios derivados se refieren a las **instalaciones** del sector implicadas en el comercio de emisiones. El número de trabajadores de las **empresas** implicadas en dicho comercio y los valores de comercio exterior corresponden al **sector** del clinker y cemento en su conjunto.

(*): la información sobre producción y comercio exterior se refiere a clinker, ya sea de forma directa o el contenido en el cemento producido.

(1) Fuente TGSS, afiliados en alta a 31 de diciembre de cada año.

(2) Fuente: Asociación empresarial.

(3) Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

(4) Fuente: DG de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Asociación empresarial.

También en el subsector de la cal ha habido importantes mejoras. En los últimos años esta industria ha cambiado sus instalaciones, sustituyendo y modernizando los hornos antiguos por hornos modernos, así como agrupando la producción en hornos de mayor capacidad y eficiencia energética, lo que ha significado el cierre de hornos pequeños y menos eficientes.

Sin embargo, según los indicadores en cuanto a las emisiones verificadas en este subsector, la evolución 2005-2008 es de un aumento del 6,2%.

Tabla 9: Indicadores de seguimiento. Mesa Cemento y Cal. Sector Cal

INDICADOR					Evolución
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nº de trabajadores (1)	1.335	1.349	1.375	1.358	1,7
Producción (T de producto) (2)	2.192.412	2.245.000	2.361.250	2.176.600	-0,7
Derechos asignados (T de CO2) (3)	2.456.300	2.456.300	2.442.133	2.412.398	-1,8
Emissiones verificadas (T de CO2) (3)	2.063.211	2.205.130	2.335.782	2.191.663	6,2

Ratio de intensidad de emisión	0,941	0,982	0,989	1,007	7,0
Ratio de grado de cobertura	119,05%	111,39%	104,55%	110,07%	-7,5
Importaciones (T de producto) (4)	2.929	3.349	4.747	14.610	398,8
Importaciones (miles de €) (4)	639	765	925	2.864	348,1
Exportaciones (T de producto) (4)	146.229	163.383	172.603	158.177	8,2
Exportaciones (miles de €) (4)	9.476	12.293	13.859	14.039	48,1

Nota: los indicadores de producción, derechos asignados, emisiones verificadas y los dos ratios derivados se refieren a las **instalaciones** del sector implicadas en el comercio de emisiones. El número de trabajadores de las **empresas** implicadas en dicho comercio y los valores de comercio exterior corresponden al **sector** de la cal en su conjunto.

(1) Fuente TGSS, afiliados en alta a 31 de diciembre de cada año.

(2) Fuente: Asociación empresarial.

(3) Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

(4) Fuente: DG de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Asociación empresarial.

Vidrio y fritas

Vidrio:

La industria vidriera en España es un sector en clara expansión, que está realizando importantes inversiones en aumento de capacidad para atender el crecimiento del mercado interior y aumentar su creciente presencia en mercados exteriores. La producción de vidrio en España ha crecido muy por encima del PIB, registrando un incremento acumulado en los últimos 15 años de un 30 % superior al registrado por el PIB en el mismo periodo.

El sector comprende dos subsectores que poseen características bien diferenciadas; vidrio plano y vidrio hueco.

Fritas:

El crecimiento de este subsector está ligado al fuerte crecimiento del sector cerámico y de la construcción, por lo que se vio beneficiado por el espectacular crecimiento de éstos en los últimos años, llegando a multiplicar por cuatro la facturación desde 1990.

En el caso de fritas, desde 1990 todas las fábricas utilizan gas natural como combustible, por lo que las mejoras más significativas en el rendimiento energético se han producido antes de ese año, y es estrecho el margen para conseguir mejoras importantes de eficiencia.

Empleo:

En cuanto a la evolución del empleo en el sector de “fabricación de vidrio y productos de vidrio”, la ENI da cuenta de un crecimiento de aproximadamente 11% entre 1998 y 2005. Es de esperar que algunos subsectores vean un crecimiento en la generación de empleo por la implementación de medidas de eficiencia energética sobre otros sectores, en especial el subsector del vidrio plano.

El conjunto del sector de Vidrio y Fritas da empleo a cerca de 12.000 trabajadores y ha acusado fuertemente los efectos de la crisis económica. El sector de fabricación de vidrio ha sufrido una pérdida de empleo desde 2005 hasta 2008 del 10,9%. En el subsector fritas, la pérdida de empleo fue de apenas un 0,3%, según los indicadores de seguimiento sectoriales.

Emisiones

En general, este sector ha aumentado la eficiencia energética en los últimos 10 años, de hecho se encuentra entre los primeros de la UE en índices de eficiencia, pero aún existe un margen de mejora aplicable en sus instalaciones.

Según la Asociación Nacional de empresas de Fabricación Automatizada de Envases de Vidrio - ANFEVI, la producción en el 2003 con respecto a 1990 aumentó un 45,7%, mientras que las emisiones de CO₂ para el mismo período lo hicieron en un 22,6%, lo que indica una importante mejora en la intensidad de las emisiones.

En el periodo 2005-2008, ambos sectores vieron reducidas sus emisiones, un 18,6% el sector fritas y un 4,7 el sector vidrio.

Tabla 10: Indicadores de seguimiento. Mesa de Vidrio y Fritas. Sector Vidrio y Fritas.

INDICADOR					Evolución
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nº de trabajadores (1)	8.741	8.552	7.965	7.792	-10,9
Producción (T de producto) (2)	4.027.607	4.024.784	4.012.835	3.873.966	-3,8
Derechos asignados (T de CO ₂) (3)	2.252.579	2.252.394	2.252.358	2.209.087	-1,9
Emisiones verificadas (T de CO ₂) (3)	1.993.225	1.996.937	1.974.868	1.898.859	-4,7
Ratio de intensidad de emisión	0,495	0,496	0,492	0,490	-1,0
Ratio de grado de cobertura	113,01%	112,79%	114,05%	116,34%	2,9
Importaciones (T de producto) (4) (5)	1.374.506	525.239	717.517	1.949.804	41,9
Importaciones (miles de €) (4)	1.079.534	1.093.373	1.325.285	1.239.881	14,9

Exportaciones (T de producto) (4)	733.112	312.991	401.186	1.206.166	64,5
Exportaciones (miles de €) (4)	787.795	893.570	1.016.732	981.738	24,6

Nota: los indicadores de producción, derechos asignados, emisiones verificadas y los dos ratios derivados se refieren a las **instalaciones** del sector implicadas en el comercio de emisiones. El número de trabajadores se refiere a las **empresas** implicadas en dicho comercio y los valores de comercio exterior corresponden al **sector** del vidrio en su conjunto. Los datos del año 2008 de comercio son datos provisionales.

(1) Fuente TGSS, afiliados en alta a 31 de diciembre de cada año.

(2) Fuente: Asociación empresarial.

(3) Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

(4) Fuente: DG de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Asociación empresarial.

INDICADOR					Evolución
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nº de trabajadores (1)	3.420	3.366	3.485	3.410	-0,3
Producción (T de producto) (2)	906.087	889.043	857.906	865.715	-4,5
Derechos asignados (T de CO2) (3)	685.602	698.532	728.058	636.638	-7,1
Emisiones verificadas (T de CO2) (3)	579.176	551.469	497.798	471.297	-18,6
Ratio de intensidad de emisión	0,639	0,620	0,580	0,544	-14,8
Ratio de grado de cobertura	118,38%	126,67%	146,26%	135,08%	14,1
Importaciones (T de producto) (4)	20.751	19.134	21.907	15.165	-26,9
Importaciones (miles de €) (4)	20.786	22.418	26.059	20.203	-2,8
Exportaciones (T de producto) (4)	542.383	505.057	570.428	578.395	6,6
Exportaciones (miles de €) (4)	276.339	289.140	349.473	356.911	29,2

Nota: los indicadores de producción, derechos asignados, emisiones verificadas y los dos ratios derivados se refieren a las **instalaciones** del sector implicadas en el comercio de emisiones. El número de trabajadores se refiere a las **empresas** implicadas en dicho comercio y los valores de comercio exterior corresponden al **sector** de fritas en su conjunto.

(1) Fuente TGSS, afiliados en alta a 31 de diciembre de cada año.

(2) Fuente: Asociación empresarial.

(3) Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

(4) Fuente: DG Comercio e Inversiones. M. de Industria, Turismo y Comercio y Asoc. empresarial.

Cerámica

Este sector, compuesto por los subsectores de ladrillos, tejas y baldosas cerámicas estaba, hasta comienzo de 2008, en expansión a un ritmo superior al PIB, debido en gran parte al notable crecimiento del sector de la construcción en los últimos años.

En el caso de tejas y ladrillos el crecimiento que se había previsto para 2012 duplicaba la cifra de producción de 1990. Este crecimiento era muy superior al del sector en el resto de los países de la Unión Europea y se ha visto drásticamente afectado por la crisis global y del sector construcción en particular. En cuanto a la producción española de baldosas cerámicas, ésta representa más del 11% de la producción mundial.

Empleo:

Según datos de la ENI, el empleo en el sector tuvo un fuerte crecimiento entre 1993 y 2005, aproximadamente 35%. Según los datos de la Asociación Española de Fabricantes de Ladrillos y Tejas de arcilla cocida (HISPALYT) en 2004 este subsector empleaba a 12.500 trabajadores. La Asociación de Fabricantes de Azulejos y Pavimentos Cerámicos (ASCER) contabilizaba en el subsector a más de 25.000 trabajadores ese año.

Un elemento que hay que considerar al analizar el sector es la fuerte presencia de pequeñas, medianas y micro empresas, con menos de 250 trabajadores. Son algunas de las empresas de este grupo las que presentaban las mayores dificultades para cumplir con el PNA, debido al uso de tecnologías obsoletas y a la percepción de no ser capaces de enfrentar los desafíos. Serían unas de las llamadas a ocupar la negociación sobre instalaciones concretas.

Finalmente, no se ha producido el cierre de ninguna de estas empresas debido al PNA, es decir, no ha habido pérdidas de empleo, y se encuentran en “senda de cumplimiento”.

Sin embargo, la pérdida de empleo entre 2005 y 2008 ha ascendido a 25% en el sector de ladrillos y tejas, debido a la contracción de la demanda en el último año, y al 14% en el sector de azulejos y baldosas, también durante el año 2008.

Emisiones:

La necesidad de cubrir la demanda y el continuo incremento del coste de la energía ha provocado una evolución importante del sector desde principio de los años 90, que en muchos casos ha llevado al cierre de las instalaciones obsoletas y la construcción de nuevas instalaciones, y en otros la total renovación de los equipos. La mayoría de las instalaciones han incorporado las mejores técnicas disponibles existentes en el sector, contando en la actualidad con equipos de una

alta eficiencia energética y bajo consumo específico. En la actualidad, poseen un pequeño margen de mejora, aplicable únicamente a las emisiones debidas a la combustión.

Los indicadores de seguimiento indican una disminución de las emisiones en el periodo 2005-2008 del 31,7% en el sector ladrillos y tejas y del 8,1% en el de azulejos y baldosas, debido al desplome del sector de la construcción.

Tabla 11: Indicadores de seguimiento. Mesa de cerámica. Sector ladrillos y tejas

INDICADOR					Evolución
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nº de trabajadores (1)	9.127	9.370	9.197	6.835	-25,1
Producción (T de producto) (2)	21.462.531	22.390.059	21.847.624	15.468.601	-27,9
Derechos asignados (T de CO2) (3)	4.813.583	4.950.154	5.005.359	4.357.416	-9,5
Emisiones verificadas (T de CO2) (3)	4.145.082	4.146.143	4.043.053	2.832.634	-31,7
Ratio de intensidad de emisión	0,193	0,185	0,185	0,183	-5,2
Ratio de grado de cobertura	116,13%	119,39%	123,80%	153,83%	32,5
Importaciones (T de producto) (4)	210.035	142.251	131.016	206.289	-1,8
Importaciones (miles de €) (4)	71.038	79.622	77.684	82.321	15,9
Exportaciones (T de producto) (4)	346.869	245.328	241.261	440.338	26,9
Exportaciones (miles de €) (4)	97.064	110.617	121.902	128.847	32,7

Nota: los indicadores de producción, derechos asignados, emisiones verificadas y los dos ratios derivados se refieren a las **instalaciones** del sector implicadas en el comercio de emisiones. El número de trabajadores se refiere a las **empresas** implicadas en dicho comercio y los valores de comercio exterior corresponden al **sector** de ladrillos y tejas en su conjunto. Los datos de 2008 de comercio son datos provisionales

(1) Fuente TGSS, afiliados en alta a 31 de diciembre de cada año.

(2) Fuente: Asociación empresarial.

(3) Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

(4) Fuente: DG de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Asociación empresarial.

INDICADOR					Evolución
-----------	--	--	--	--	-----------

	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nº de trabajadores (1)	7.949	7.882	8.055	6.840	-14,0
Producción (T de producto) (2)	10.356.400	10.342.800	9.939.900	8.409.900	-18,8
Derechos asignados (T de CO2) (3)	907.870	1.598.814	1.624.673	1.438.434	58,4
Emisiones verificadas (T de CO2) (3)	1.250.494	1.381.528	1.358.282	1.149.206	-8,1
Ratio de intensidad de emisión	0,121	0,134	0,137	0,137	13,2
Ratio de grado de cobertura (4)	113,33%	115,73%	119,61%	125,17%	10,4
Importaciones (T de producto) (5)	189.986	286.140	337.256	253.086	33,2
Importaciones (miles de €) (5)	97.245	123.923	153.734	120.450	23,9
Exportaciones (T de producto) (5)	5.775.691	5.677.556	5.749.761	5.366.413	-7,1
Exportaciones (miles de €) (5)	2.041.351	2.188.297	2.275.116	2.210.910	8,3

Nota: los indicadores de producción, derechos asignados, emisiones verificadas y los dos ratios derivados se refieren a las **instalaciones** del sector implicadas en el comercio de emisiones. El número de trabajadores se refiere a las **empresas** implicadas en dicho comercio y los valores de comercio exterior corresponden al **sector** azulejos y baldosas en su conjunto. Los datos de 2008 de comercio son provisionales.

(1) Fuente TGSS, afiliados en alta a 31 de diciembre de cada año.

(2) Fuente: Asociación empresarial.

(3) Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

(4) En el cálculo del ratio para 2005 no se han incluido, en el total de las emisiones verificadas, 449,4 miles de tCO₂, correspondientes a los atomizadores que se incorporaron al ámbito de la Ley 1/2005 a partir de 2006.

(5) Fuente: DG de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Asociación empresarial.

Pasta, Papel y Cartón

El sector papelero español se encuentra en franca expansión, a un ritmo superior al de la UE y del propio PIB nacional, ocupando el cuarto lugar como exportador de pasta de papel de la UE y séptimo mundial. El crecimiento de la producción en el período 1995-2002 fue del 46%, con anterioridad al comienzo de la recesión actual, se estimaba que para el año 2012 casi duplicaría la producción de 1990 (+91%). A pesar del contexto global, y la desaceleración comenzada entre 2007 y 2008, el periodo 2005-2008 sigue arrojando una producción creciente.

Empleo:

Según cifras de la Encuesta Nacional de Industria 2006, el empleo en el sector se mantenía relativamente estable desde 1993, no reflejando el crecimiento de la producción. Cifras de la Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón –ASPAPEL- indican 18.000 trabajadores en 2007. A partir de 2007 se produce una acusada pérdida de empleo (ver tabla de indicadores) correlacionada con un declive en la producción por la reducción de la demanda.

Emisiones:

Dadas las expectativas de crecimiento sostenido de la demanda y producción de pasta y papel (52% en el periodo 2001-2012), que de nuevo deberán ser corregidas por el efecto crisis, puede esperarse un aumento de las emisiones totales que sería parcialmente compensado por las mejoras en la eficiencia energética, el cambio de combustibles y la mayor penetración de la cogeneración en el sector.

Los indicadores elaborados por el sector indican una disminución del 1,3% en las emisiones verificadas (2005-2008).

Tabla 12: Indicadores de seguimiento. Mesa de pasta, papel y cartón.

INDICADOR					Evolución
	2005	2006	2007	2008	2005-2008 (%)
Nº de trabajadores (1)	15.114	15.140	14.982	13.884	-8,1
Producción (T de producto) (2)	7.669.800	8.391.000	8.793.500	8.423.400	9,8
Derechos asignados (T de CO2) (3)	5.285.501	5.603.813	5.672.113	5.483.368	3,7
Emisiones verificadas (T de CO2) (3)	4.740.540	4.611.030	4.711.640	4.677.000	-1,3
Ratio de intensidad de emisión	0,618	0,550	0,536	0,555	-10,2
Ratio de grado de cobertura	111,50%	121,53%	120,39%	117,24%	5,2
Importaciones (T de producto) (4) (5)	4.661.967	5.236.051	4.815.212	4.842.488	3,9
Importaciones (miles de €) (4)	2.965.849	3.220.252	3.160.347	3.225.655	8,8
Exportaciones (T de producto) (4) (5)	3.017.080	3.767.361	3.881.236	4.035.913	33,8
Exportaciones (miles de €) (4)	1.976.395	2.402.640	2.461.302	2.715.002	37,4

Nota: los indicadores de producción, derechos asignados, emisiones verificadas y los dos ratios derivados se refieren a las **instalaciones** del sector implicadas en el comercio de emisiones. El número de trabajadores se refiere a las **empresas** implicadas en dicho comercio y los valores de comercio exterior corresponden al **sector** de pasta, papel y cartón en su conjunto. Los datos de comercio de 2008 son provisionales.

- (1) Fuente TGSS, afiliados en alta a 31 de diciembre de cada año.
- (2) Fuente: Asociación empresarial.
- (3) Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- (4) Fuente: DG de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Asociación empresarial.
- (5) El ratio de evolución se refiere a 2008 frente a 2006.

Mesa de Diálogo de Sectores Difusos

Los llamados sectores difusos incluyen los sectores de transporte; residencial, comercial e institucional (R&C&I); agrario; residuos; y gases fluorados. Estos sectores no están incluidos en la Directiva Europea sobre comercialización de derechos de emisión, y tampoco en el PNA, pero representan 55% de las emisiones españolas.

La mesa general acordó la creación de la “mesa de diálogo de sectores difusos”, como una forma de iniciar la discusión junto a los trabajadores y patronales de los sectores comprendidos en este amplio sector. Varios de los entrevistados en la primera fase se manifestaron espontáneamente sobre este tema identificándolo como uno de los principales resultados de las mesas, o como una muestra del diálogo productivo y maduro en las mismas.

La reunión de constitución de la mesa fue realizada el día 7 de septiembre de 2007, y contó con la participación de representantes de los trabajadores y de las patronales de los sectores de transporte e inmobiliario. En dicha reunión se explicaron los objetivos generales de la mesa de diálogo, se definieron la secretaría y presidencia, y se invitó a las partes a presentar propuestas sobre los contenidos que debería tener: áreas de acción prioritarias, sectores de más fácil abordaje, etc.

Debido a la fecha de constitución de esta mesa, no fue posible incluir entrevistas con representantes sindicales o empresariales de este sector en la primera fase. En la segunda ronda se realizaron entrevistas a participantes en esta mesa de las tres partes involucradas.

Se señaló la dificultad que presentan estos sectores en el marco del dialogo social por cuanto están muy atomizados, con cientos de organizaciones empresariales de variadas dimensiones. Debido a este carácter heterogéneo, entre las primeras propuestas de esta mesa se encuentra la creación de subgrupos de trabajo sectoriales para poder avanzar más eficazmente. Asimismo se planteó el desarrollo de un programa de trabajo para analizar el grado de implantación de las medidas de lucha contra el cambio climático y su impacto en el empleo. Durante 2009 tuvieron lugar dos reuniones en las que se avanzó en la elaboración de indicadores ligados a la creación de

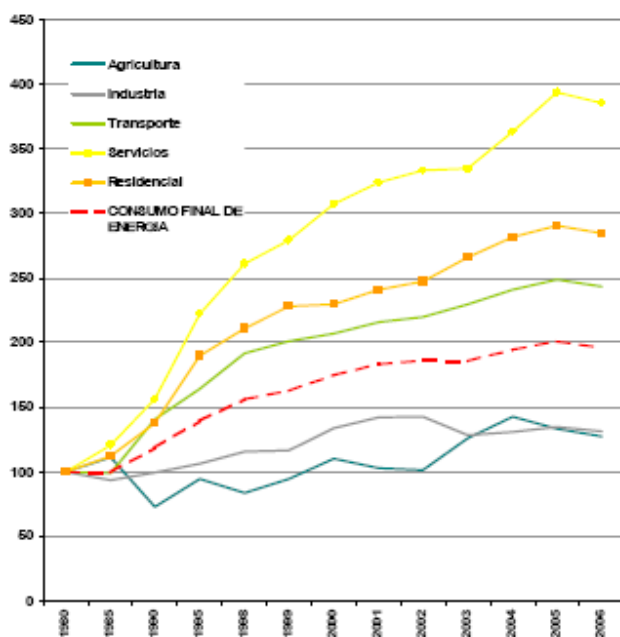
Empleo Verde, aunque no se han concretado debido a la complejidad de elaboración de indicadores fiables y de calidad.

Analizamos en el apartado siguiente la evolución de las emisiones en los sectores difusos, concentrándonos en los de Transporte y R&C&I por ser los dos que serán abordados prioritariamente por la mesa de sectores difusos.

Evolución de las emisiones

En los primeros capítulos de este estudio analizábamos la evolución de las emisiones de GEI en España y veíamos cómo éstas se habían alejado de los objetivos del Protocolo de Kioto. Tal como vemos en el Gráfico 6, vemos que el crecimiento en el consumo final de la energía en los sectores difusos es aún más pronunciado que la evolución global.

Gráfico 5: Evolución del consumo final de energía 1980-2006 (100% = año base, 1980)



Fuente: MITyC y AIE

Según el PNA 2008-2012, a partir de 2005 comienza a observarse un crecimiento menos pronunciado de las emisiones como resultado de las medidas iniciadas en los últimos años.

Según las estimaciones del PNA, al evaluar las proyecciones de los sectores difusos en su conjunto, éstas alcanzan un crecimiento medio en el quinquenio 2008-2012 del 65% respecto a las

emisiones de estos sectores en el año base (1990), por lo que deben ser discutidas nuevas medidas que permitan llevar la tasa de crecimiento a los niveles del sector industrial, estimado en 37%, tal como establece el PNA. La reducción de emisiones que ha tenido lugar en 2008 y la prevista en 2009 están estrechamente ligadas a la crisis económica. Por esto son necesarias medidas eficientes en estos sectores más allá de las ya introducidas, como la estrategia de movilidad sostenible o planes autonómicos o locales de ahorro y eficiencia energética de los edificios.

En España son sectores tienen un enorme peso en economía nacional, con un crecimiento reciente importantísimo. En el caso del transporte el crecimiento del parque automovilístico además se agrava por las características territoriales de España, con una menor densidad poblacional que la media europea, y por tanto la necesidad de más largos desplazamientos. En los sectores Residencial, Comercial e Institucional, hubo un enorme crecimiento de la construcción en la última década, así como de los niveles de confort y equipamiento de las viviendas y edificios comerciales e institucionales..

Detallamos en el apartado siguiente las principales características de ambos sectores y las perspectivas de ahorro y eficiencia teniendo en cuenta las medidas y normativa adoptadas.

Caracterización de los sectores de Transporte y Residencial, Comercial e Institucional

Transporte:

La configuración de la movilidad interior interurbana en España ha variado considerablemente. Hasta mediados del siglo XX el ferrocarril era el principal medio de transporte, actualmente esta posición ha sido ocupada por el transporte por carretera, con una participación modal del orden del 90% en el transporte de viajeros y del 80% en el de mercancías. El transporte por carretera es el que experimenta mayores tasas de crecimiento del sector, con valores próximos al 5% interanual desde 2000 hasta 2004, y próximos al 3% interanual desde entonces. En 2008 ha descendido un 4,2%, debido sobre todo al aumento de los precios de los combustibles y a la reducción de desplazamientos laborales y de mercancías en el último período del año por efecto de la crisis.

Este subsector también ha experimentado en los últimos años el mayor crecimiento en cuanto a consumo de energía, pues la demanda de transporte se ha incrementado a ritmos superiores al PIB, así como su intensidad energética, que es un 30% mayor que la del año 1985. El consumo total de energía final del sector del transporte en España ascendió en 2007 a 41.084 ktep, un 1,8% más que en 2006. De este consumo, la práctica totalidad (un 99%) se empleó en usos energéticos.

Dentro de los sectores difusos, el sector del transporte es el responsable de casi el 50% de las emisiones de GEI. Según el PNA, en el período 1990-2004, las emisiones a la atmósfera de CO₂ procedentes del transporte han sufrido un incremento del 75,6%, lo que supuso en 2004 alrededor del 28% de todas las emisiones de CO₂.

La Estrategia E4 no plantea como objetivo directo reducir las emisiones de GEI del transporte, sino incrementar el ahorro y la eficiencia en el uso de la energía, provocando un ahorro en algunas emisiones contaminantes, en particular las de CO₂. Su objetivo es desacelerar el crecimiento del consumo de combustibles fósiles.

Junto con las incluidas en la E4 y su Plan de Acción 2008-2012, hay otras medidas en implementación que se espera que tengan impacto en la reducción de emisiones, como el Plan de Energías Renovables 2005-2010, el Plan Estratégico de Infraestructura de Transporte 2005-2020 (PEIT), y otras iniciativas para el aumento del uso y de la eficiencia de combustibles alternativos. En cuanto a la movilidad, en abril de 2009 se aprobó la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (EEMS).

Residencial, Comercial e Institucional:

Al analizar estos sectores, debemos considerar la edificación y los consumos energéticos de las instalaciones de los edificios en general, sean estas fijas (calefacción, climatización, agua caliente, iluminación, etc.) o de equipamiento (artefactos de cocina, ofimática, etc.).

En el año 2000, el consumo de energía del sector **edificación** (residencial+servicios) en España ascendió a casi 14,5 Mtep, de los cuales alrededor del 70% correspondieron a consumo residencial (hogares) y 30% a consumo terciario (servicios). El mayor consumo residencial de energía corresponde a calefacción, seguido del agua caliente. En 2006, esta cifra había escalado hasta 23 Mtep.

En cuanto a las **instalaciones**, la intensidad energética residencial viene aumentando en España desde mediados de los ochenta, debido al fuerte aumento de las dotaciones de las

viviendas y los niveles de confort. En este sentido, la media de la Unión Europea lleva más de diez años con una tendencia a la estabilidad o, incluso, a la reducción de este indicador.

En el sector de servicios, se registra también un fuerte crecimiento, habiéndose multiplicado el consumo, entre 1980 y 2000, por más de 2,5. También en este sector ha aumentado la intensidad desde 1985, por la extensión de los sistemas de climatización -calor y frío. La intensidad energética media en la Unión Europea, desde 1990, se ha reducido. En ambos ámbitos, la contracción del consumo energético de los dos últimos años ha revertido la tendencia.

Por medio de las medidas propuestas en la E4 para el sector de edificación, es posible conseguir un ahorro energético en 2012 del 7,5% anual sobre un escenario tendencial. Los instrumentos para su aplicación son en unos casos normativos, como el Código Técnico de la Edificación o el Reglamento de Instalaciones Térmicas de Edificios, y en otros instrumentos de promoción mediante oportunas líneas de apoyo. Tanto en el caso de edificios existentes, como en el de nuevos, se han evaluado las medidas de forma diferenciada para el sector doméstico y para el terciario.

Por lo que se refiere a las medidas propuestas en el sector para alcanzar los objetivos señalados, se trata, fundamentalmente, de fomentar la implantación progresiva de electrodomésticos de clase A (de alta eficiencia) a través de medidas que incentive su compra, campañas, acuerdos voluntarios, etc., de tal forma que su cuota en el mercado en el año 2012 sea del 40%.

Las mesas de diálogo social desde la óptica de los participantes. Resultados de las entrevistas.

En este capítulo analizaremos las respuestas obtenidas a partir de la realización en 2007 de quince entrevistas con actores claves que vienen participando de este proceso desde el inicio. Se ha procurado que todos los sectores afectados por el PNA y las tres partes involucradas (gobierno, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales) estuviesen representados de forma equilibrada²⁷.

En el último apartado del capítulo se analizan los avances conseguidos y la opinión de seis participantes en las mesas a fecha de julio de 2009. Nuevamente se busca dar cobertura a diversos sectores y representantes de las tres partes, aunque otorgando mayor énfasis a la mesa de sectores difusos, que no se incluyó en la primera parte ya que fue constituida durante su elaboración.

Desde el punto de vista metodológico se optó por la realización de una entrevista con preguntas de respuesta abierta (Anexo III), con la intención de condicionar lo menos posible las respuestas. Esta opción permitió al mismo tiempo evidenciar el mayor o menor grado de receptividad de los entrevistados, habiendo resultado en algunos casos respuestas de carácter predominantemente técnico.

Las entrevistas se componían de 15 preguntas, estructuradas básicamente en cuatro partes:

- a) Valoración general de las mesas de diálogo, sus objetivos, logros y expectativas.
- b) Contribución de las mesas de diálogo con el cumplimiento del Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión.
- c) Funcionamiento y aspectos operativos de las mesas de diálogo.
- d) Propuestas y sugerencias de cara al futuro.

Sobre los entrevistados:

Del total de las quince entrevistas realizadas, cinco correspondieron a la administración pública, incluyendo una Comunidad Autónoma, cinco a organizaciones sindicales y cinco a organizaciones empresariales.

²⁷ Las entrevistas fueron realizadas entre los días 19 de septiembre y 24 de octubre de 2007 por técnicas de la Fundación Sustainlabour, con la colaboración de la OIT para la realización de algunas de ellas.

En la selección de personas a entrevistar se procuró contar con la visión de las tres partes para cada uno de los sectores. En algunos casos, en particular entre los representantes de organizaciones sindicales, los entrevistados participan de más de una mesa sectorial, ya que no hay una correspondencia directa entre los sectores definidos en el PNA con las respectivas organizaciones sindicales, que suelen abarcar más de un sector.

Podemos ver en la tabla siguiente la lista completa de las instituciones entrevistadas y su distribución por parte (administración, organización sindical, organización empresarial) y mesas sectoriales en las que participa. Puede observarse que se han realizado entre cinco y ocho entrevistas por sector, en todos los casos con representantes de las tres partes.

Tabla 13: Lista de instituciones entrevistadas por parte y por sector

Parte	Institución	Mesa General	Mesas Sectoriales						
			Cemento y Cal	Cerámica	Siderurgia coquería	Refino	Vidrio y Fritas	Pasta, Papel y Cartón	Eléctrico
Administración Pública	Ministerio de Industria Turismo y Comercio; Secretaría de Energía*								
	Ministerio de Medio Ambiente; Oficina Española de Cambio Climático								
	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Subdirección de Relaciones Laborales**								
	C. A. de Andalucía; Dirección de prevención y Calidad Ambiental								
Organizaciones Sindicales	Federación de la Construcción, Madera y Afines – FECOMA/CCOO								
	Federación de la Industria Textil, Piel, Químicas y Afines – FITEQA/CCOO								
	Federación del Metal, Construcción y Afines – MCA/UGT								
	Federación Minerometalúrgica CCOO								
	Confederación Sindical de Comisiones Obreras; Acción Sindical								
Organizaciones Empresariales	Confederación Española de Org. Empresariales - CEOE								
	Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón – ASPAPEL								
	Asociación de Productores de Cemento. HOLCIM España								
	Asociación Española de la Industria eléctrica - UNESA								
	Asoc. Española de Fabricantes Ladrillos y Tejas de arcilla cocida - HISPALYT								

* Fueron realizadas dos entrevistas, una personal y otra por escrito.

** Responsable por la Secretaría de las mesas de diálogo.

Las entrevistas fueron realizadas personalmente en los ámbitos de trabajo de los entrevistados, a excepción de dos que fueron realizadas por escrito (la realizada a Asociación de Productores de Cemento y una de las entrevistas realizadas con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio). En general hubo muy buena predisposición de los entrevistados para participar en este estudio, tanto en su primera como segunda fase.

Valoración general de las mesas de diálogo, sus objetivos, logros y expectativas.

Las mesas como instrumento de participación:

Al ser consultados sobre su opinión respecto a las mesas de diálogo social en tanto instrumento de participación, trece de los quince entrevistados hicieron una valoración positiva de las mismas, con distintos grados de aprobación. La experiencia fue descrita por una mayoría de entrevistados como una iniciativa “innovadora”, y “pionera”. También se repitieron palabras como “interesante” “espacio útil de debate”, etc.

Sin embargo, a pesar de considerarla una experiencia muy positiva y una muestra de voluntad política del gobierno, cinco de los entrevistados que expresan opinión positiva señalaron su preocupación por el carácter predominantemente informativo que tuvieron las reuniones hasta el momento, considerando que podría tener un mayor uso, dada la enorme potencialidad de este instrumento.

En este sentido, los entrevistados señalaron el hecho de que el PNA no había creado grandes implicaciones en el empleo, por lo que las mesas no tuvieron que enfrentarse a grandes retos, pero que de haber surgido estos efectos, o si surgiesen en el futuro, este sería un foro ideal para debatir y alcanzar decisiones de forma consensuada y minimizando los efectos sociales negativos.

En general es caracterizado por los entrevistados como un espacio de diálogo “tranquilo”, “reflexivo”, “cómodo”, “razonado”, en general con bajo nivel de conflicto, aún en los sectores que se enfrentan a mayores desafíos frente al PNA.

La mayoría de los entrevistados identifica el origen de la iniciativa en la demanda de los sectores sindicales en el marco del proceso de diálogo social iniciado por el gobierno en 2004. .

Las únicas dos expresiones negativas correspondieron uno a la parte sindical y otro a la parte empresarial. En el primer caso la respuesta expresa la frustración del entrevistado en cuanto al alcance que este instrumento podría tener y la falta de voluntad política para que esto ocurra. En el otro caso, en la opinión del entrevistado no es posible atender los objetivos de las mesas establecidos por la Ley por la forma en que están funcionando.

Objetivos

Al ser consultados sobre cuáles entienden que son los principales objetivos de las mesas se puede ver que hay una buena comprensión de los establecidos por ley, aunque los distintos entrevistados resalten más algunos que otros. Varios de ellos reconocen que al día de hoy las mesas sólo están cumpliendo de manera limitada los objetivos establecidos por la Ley.

En general los entrevistados señalaron más de un objetivo, estos fueron, ordenados por frecuencia de aparición:

1. **Dar seguimiento y anticipar** posibles dificultades, riesgos e impactos asociados al cumplimiento del Plan nacional de Asignación. (8)
2. **Reflexionar** sobre los impactos sociales, laborales y económicos de las medidas implementadas para el cumplimiento del Protocolo de Kioto. (6)
3. **Informar** sobre medidas y verificación de emisiones. (4)
4. **Proponer** medidas y soluciones ante posibles impactos. (3)
5. **Garantizar justicia y equilibrio** en el reparto de derechos. (3)
6. **Reducir emisiones** de GEI con los menores costes laborales y de competitividad. (1)

Observando las respuestas por parte entrevistada, las organizaciones empresariales nombraron en primer lugar y con mayor frecuencia el objetivo de “reflexionar sobre los posibles impactos del PNA” (3 sobre 5), en tanto la AGE menciona en primer lugar el objetivo de “dar seguimiento y anticipar posibles impactos asociados” (3 sobre 5), lo que es compartido por las organizaciones sindicales (5 sobre 5). Este último es el único grupo que nombra el objetivo de “proponer medidas y soluciones” (3 sobre 5) a posibles problemas.

Si bien los objetivos de “reflexionar” y “dar seguimiento y anticipar” pueden parecer el mismo, hay una diferencia de perspectiva, ya que el segundo implica la elaboración, seguimiento, evaluación e interpretación de indicadores. Hecha esta aclaración, vale señalar que ninguno de los entrevistados de la parte empresarial citó como objetivo el de “dar seguimiento y anticipar impactos”, sin embargo algunos de ellos hablaron en otros tramos de la entrevista del potencial que las mesas podrían tener en este sentido de cara al futuro.

Impacto sobre las políticas y decisiones de la AGE

Por la forma en que fueron concebidas las mesas, no existen vínculos institucionales entre éstas y los espacios decisorios de la política de Cambio Climático. Este punto fue abordado específicamente preguntando a los entrevistados cuál era su opinión sobre la influencia que las discusiones de las mesas tiene concretamente sobre estas decisiones.

Aquí podemos diferenciar dos niveles de respuesta, por un lado las posibilidades de influenciar en el PNA, y por otro la influencia que las discusiones, acuerdos y diferencias tratadas por las mesas tienen en las políticas de Cambio Climático o energéticas en general. Esta diferenciación es a veces explicitada por los respondientes, pero que veces, permanece omitidas confiriendo a las respuestas una primera sensación de contradicción.

En cuanto al PNA, la gran mayoría señala que las reuniones de las mesas se realizan con el PNA aprobado (o en período de alegaciones, con un margen muy limitado para correcciones), por lo que resulta muy difícil la incorporación de lo acordado en las mesas.

Sobre la posible influencia sobre las políticas en general, nueve de los entrevistados consideraron que sí la tienen. En particular los entrevistados por la parte sindical consideran que en general la AGE toma nota de las discusiones y acuerdos, aunque algunos muestran mayor confianza que otros.

Dos entrevistados manifestaron que era demasiado pronto para poder responder sobre este punto, y otros cuatro entrevistados creen que no tienen ningún impacto. Estos últimos respondían tres por la parte empresarial, y uno por la sindical.

Cinco entrevistados (dos de la parte empresarial y tres de la AGE) señalaron la existencia de otros espacios (Consejo Nacional del Clima, o la realización de las consultas previas a la elaboración del PNA), como los que tienen una influencia mayor sobre las decisiones en la materia y, además, no creen que deba haber carácter vinculante con las mesas de diálogo.

Entre estos últimos, uno de los entrevistados de la AGE destacó el carácter “informal” de las mesas como uno de los elementos de éxito de esta iniciativa. En su opinión, si tuviesen un carácter vinculante, las mesas serían entendidas como un espacio de negociación y sería más difícil concretar resultados.

Todos los entrevistados por la Administración reconocen que es fundamental el espacio de las mesas para poder “oír” las demandas y preocupaciones de las distintas partes afectadas. Uno de los entrevistados refuerza que “tanto en lo que se manifieste como acuerdo o consenso entre las partes, como los puntos que presenten mayor grado de conflictividad, la AGE debe estar muy atenta para tener estos aspectos en cuenta a la hora de tomar decisiones”.

Expectativas, potencialidades y limitaciones:

Todos los entrevistados manifiestan la necesidad de garantizar la continuidad del espacio y se muestran confiados en este sentido. La mayoría de los entrevistados considera que el hecho de ser institucionalizado mediante un Decreto Real es garantía de continuidad.

Otro de los entrevistados manifestó su temor a que el espacio pueda ser utilizado por cualquiera de las tres partes como plataforma para reivindicaciones que nada tienen que ver con los objetivos de las mesas, lo que a su entender desvirtuaría el objetivo de las mesas y pondría en riesgo la continuidad de las mismas.

Más allá de la opinión compartida por todos sobre la continuidad de las mesas de diálogo, a partir de las entrevistas resulta evidente que las expectativas sobre los posibles resultados varían bastante entre los entrevistados según la parte de que se trate.

De esta forma, la Administración espera de ellas la voz de alarma (o tranquilidad) ante posibles dificultades o impactos. Para las organizaciones empresariales tienen un sentido más bien instrumental; de cara al futuro pueden ser un buen instrumento para poner de manifiesto dificultades y buscar soluciones. Las organizaciones sindicales perciben una mayor amplitud de funciones, para lo que esperan poder dinamizarlas y ampliar sus alcances. En este sentido tienen una actitud activa en la presentación de distintas propuestas que veremos más adelante.

Uno de los entrevistados señaló como posible limitación la desigualdad en el acceso a la información y posibilidades de dedicación de las distintas partes. También fue señalada la desigualdad entre sectores, siendo que algunos sectores están mejor estructurados y con mayor capacidad de reacción que otros.

Otro entrevistado, de la parte de la Administración, manifestó la necesidad de que los agentes sociales en general tengan una actitud más activa y sean más participativos, acercando propuestas, haciendo oír sus demandas, etc.

Logros alcanzados

La mayoría de los entrevistados (10 de los 15) mencionó como el principal logro la propia existencia de las mesas de diálogo, como un espacio institucional único por sus características, en el que gobierno, trabajadores y patronal pueden tener un diálogo sin intermediaciones y en igualdad de condiciones.

Se destaca el carácter innovador por cuanto no es habitual este tipo de espacio tripartito para tratar temas de medio y largo plazo, y no de cuestiones inmediatas concretas.

Uno de los entrevistados mencionó la importancia que representa el recorte tripartito para el análisis de impactos sociales y económicos de las políticas de cambio climático, algo que hasta ahora estaba reducido al impacto ambiental del mismo.

La mayoría considera que es prematuro para poder identificar otros logros, sin embargo fueron mencionados como logros o resultados:

1. La posibilidad de acceso a información de primera mano. (3)
2. Acuerdo alcanzado para la creación de una mesa de sectores difusos. (3)
3. La introducción de criterios de *benchmarking* en el PNA 2008-2012. (1)

Dos entrevistados no consiguieron identificar ningún logro, uno de la parte empresarial y otro de la parte sindical.

Contribución de las mesas de diálogo al cumplimiento del PNA: impacto sobre la competitividad y el empleo

La mayoría de los entrevistados por la parte empresarial y sindical expresaron que inicialmente hubo una gran preocupación por los posibles impactos que sobre la competitividad y el empleo podría tener el cumplimiento del PNA 2005-2007. Al día de hoy, transcurridos dos años y a la luz de los datos de los años 2005 y 2006, se han disipado en gran medida los temores para ambas partes.

Los entrevistados por la parte sindical en particular, señalan que el espacio de las mesas les ha dado tranquilidad en cuanto a las previsiones iniciales sobre el impacto que estas medidas podrían tener sobre el empleo, cierres de instalaciones, etc. Aunque hay sectores más sensibles que otros, en general pudieron comprobar que hubo reducción en las emisiones, con mejoras en la producción y estabilidad laboral.

En cuanto a la competitividad, los entrevistados de la parte empresarial consideran que el PNA introduce un elemento distorsionador, especialmente al considerar los sectores expuestos a competencia internacional, y que perjudicó principalmente a las empresas más pequeñas y a las más “ecoeficientes” que vieron incrementados sus costes. En este sentido, uno de los entrevistados incluso expresó que las mesas podrían asumir funciones de “vigilancia” de los Planes Nacionales de asignación de los otros países de la UE para prever estas posibles distorsiones²⁸.

²⁸ Durante el primer período de implementación de la Directiva europea pudieron efectivamente comprobarse desequilibrios entre países que pudieron implicar desventajas comparativas para unos u

Cinco entrevistados se refirieron al impacto que el cumplimiento del PNA tuvo sobre el sector cerámico, en particular sobre las instalaciones de ladrillos y tejas. A pesar de que globalmente para el sector no hubo déficit de derechos de emisión, hubo grandes desequilibrios entre instalaciones. Los entrevistados de este sector hablan de impacto “grave” (sin llegar al cierre) sobre algunas instalaciones, uno de los entrevistados consideró que el impacto no fue mayor por el bajo precio que tiene la unidad de emisión en el mercado.

Todos los entrevistados reconocen que no ha habido hasta el momento impacto verificable sobre el empleo. La mayor preocupación en este sentido la expresaron los representantes del sector eléctrico ya que según sus previsiones las modificaciones que deberá atravesar el sector en los próximos años provocarán traslados de trabajadores, pérdidas de empleos directos e indirectos, etc, con impactos sociales y económicos más allá de los trabajadores del propio sector. Estas modificaciones responden a una transformación fundamentalmente de la estructura de generación, y no están directamente relacionadas con el PNA.

Otro caso particular es el del sector de vidrio y fritas, ya que en este sector los entrevistados identifican nuevas oportunidades para el crecimiento económico y de empleo a partir de la implementación de medidas y nueva normativa en materia de eficiencia y ahorro energético.

La contribución de las mesas para enfrentar los retos y desafíos

En cuanto a la contribución de las mesas de diálogo, trece de los quince entrevistados se manifiestan convencidos de que el aporte ha sido importantísimo para lograr una mayor comprensión de los desafíos sectoriales, así como para el diálogo entre las partes involucradas. Algunos de ellos señalaron las dificultades vivenciadas en la primera reunión, en que algunos actores se mostraban escépticos y a la defensiva, actitud que se revirtió con el tiempo.

Dos entrevistados de la parte empresarial explicaron con ejemplos de qué forma las reuniones permitieron hacer una lectura compartida e “inteligente” de los datos de verificación de emisiones, contradiciendo una primera lectura simplificada por parte de algunos actores.

Un punto destacado por tres entrevistados de la parte sindical es el carácter democrático y la posibilidad que da este espacio para la interlocución directa entre las tres partes involucradas, obligando a cada una de ellas a tomar posicionamientos claros frente a las otras, en un clima de diálogo y concertación.

otros sectores, es de esperarse que con la experiencia ganada en estos dos años por parte de los países y la propia Comisión Europea no se produzcan este tipo de distorsiones en la etapa actual, 2008- 2012.

Otro punto señalado por dos entrevistados, uno de la parte sindical y otro de la AGE, es su potencial como “minimizador del riesgo de conflicto y fricciones”, permitiendo en principio llevar las demandas al campo de la negociación y no de la confrontación.

Los dos entrevistados que consideraron que no representan un aporte para la comprensión de los desafíos fueron, uno de la parte empresarial, que entiende que las mesas no han agregado demasiado en este sentido puesto que los actores ya conocen cuáles son los desafíos y dialogan con fluidez, y el de la parte sindical, que sostiene que la duración y frecuencia de las reuniones no permite que este aspecto sea aprovechado con todo su potencial.

Propuestas surgidas de las mesas frente a los desafíos que plantea el PNA

La mayoría de los entrevistados (once) considera que la principal propuesta surgida de las mesas frente a los desafíos que enfrenta el sector fue la elaboración de un conjunto de indicadores que permitan hacer un seguimiento de los impactos económicos, sociales y laborales derivados de la implementación de las medidas de reducción de emisiones, permitiendo a su vez anticipar conflictos y proponer soluciones.

Esta propuesta fue discutida en todas las mesas sectoriales, y parte de la idea de que la mesa general establezca criterios generales, que cada sector complementará con indicadores específicos.

La iniciativa fue una propuesta de CCOO y contó con la aprobación de las demás partes, cada una de las cuales deberá preparar sus propuestas de indicadores para ser discutidos en nuevas reuniones. Un papel fundamental tendrán los cuerpos técnicos de los ministerios involucrados, ya que requerirá la recogida y análisis de datos específicos.

Se muestra bastante expectación en cuanto al paso que la construcción de estos indicadores representa, por cuanto permitirá a las mesas asumir efectivamente un rol de “observatorio”, para el seguimiento, anticipación y propuesta de soluciones ante posibles impactos.

Así mismo, fueron señaladas algunas dificultades, entre ellas la “fragilidad” de algunos datos del Instituto Nacional de Estadística en cuanto a su utilidad para el seguimiento del PNA. El entrevistado que señaló esta dificultad mencionó el acuerdo alcanzado entre las partes en la última reunión de la mesa general para solicitar una reunión con el INE que permita avanzar sobre este punto.

Otros resultados mencionados fueron:

- la creación de la mesa de sectores difusos (3),
- el establecimiento de criterios de *benchmarking* en el PNA 2008-2012 (1), y
- los acuerdos alcanzados para el reparto de derechos por instalaciones (1).

Hay dos entrevistados que consideran que hasta ahora no ha habido espacio para la construcción de propuestas, y que el trabajo de las mesas estuvo limitado a la verificación numérica de las emisiones.

Funcionamiento y aspectos operativos de las mesas de diálogo.

En cuanto a las cuestiones de funcionamiento y operativas la mayoría de los entrevistados (doce) se muestra en general conforme y considera que fue correcto para los objetivos que las mesas cumplieron hasta el momento (informativo).

Sin embargo, diez de los quince entrevistados manifiestan que debería haber un aumento de la frecuencia de las reuniones si lo que se desea es potenciar el alcance de las mesas, pasando de ser un espacio informativo, como es reconocido por la mayoría de los participantes hasta ahora, a tener funciones de “observatorio”, con instrumentos de seguimiento y evaluación, de anticipación de conflictos y concertación de propuestas.

Dos de los entrevistados reclaman de los departamentos de la AGE responsables el cumplimiento del acuerdo alcanzado entre las partes en cuanto a la frecuencia semestral de las mesas, lo que no está siendo cumplido ya que hasta el momento se ha convocado una reunión por año. Aunque comprenden la existencia de “dificultades de agenda” de algunos de los actores, creen que los mismos son indicativos de la importancia que estos actores le dan al espacio.

Uno de los entrevistados de la AGE justificó la frecuencia con la que son convocadas las mesas en la característica de las informaciones sobre emisiones, que son generadas anualmente. Otro entrevistado argumentó que una mayor frecuencia representaría una “carga de trabajo inasumible” para la Administración por “saturación de agenda” y “falta de recursos humanos”.

En tanto, otros entrevistados de la AGE reconocen que para avanzar sobre los aspectos de seguimiento y anticipación deberá haber adaptaciones en la frecuencia, y manifiestan su compromiso para que las mesas puedan desarrollarse en su máximo potencial.

Tres entrevistados demandan la realización de las reuniones cuando aún se está en período de negociación del PNA, y no cuando el mismo ya está aprobado. Tal como está consideran que

es muy poco el tiempo para alegaciones, además de que ocurre durante el período de vacaciones lo que dificulta aún más la participación efectiva.

En cuanto a las informaciones con que se trabaja durante las reuniones, en general proceden de la propia AGE, muchas veces a partir de datos suministrados por las organizaciones empresariales. Algunos entrevistados del sector sindical ven en las mesas una fuente de información importante, otros trabajan también con información y fuentes propias (informaciones de delegados, institutos sindicales, etc). Es considerado por la mayoría como un espacio plural para el aporte de informaciones.

Sugerencias

Respecto a las sugerencias para mejorar el funcionamiento de las mesas y su contribución con el seguimiento del PNA hubo nueve propuestas concretas que enumeramos a continuación.

1. Aumento de la frecuencia de las reuniones, entre dos y cuatro reuniones por año según distintos entrevistados. (10 entrevistados, de todas las partes)
2. Creación de “Grupos de Trabajo” para realizar el seguimiento de los indicadores y analizar su evolución. Idealmente serían grupos de seis miembros (dos miembros por parte) con reuniones periódicas. Esto permitiría llegar a las reuniones de las mesas sectoriales (idealmente con frecuencia semestral) con las informaciones analizadas conjuntamente y los puntos de conflicto identificados. (1 por la parte sindical)
3. Establecimiento de un “Plan de Trabajo” identificando objetivos, metas, plazos, responsables. Esto clarificaría las expectativas que tiene cada una de las partes y reduciría el riesgo de frustración. (1 entrevistado, por la parte empresarial)
4. Construcción de “Mapas de Impacto”, que permitan identificar en el territorio el impacto social y económico de las medidas. (1 entrevistado por la parte sindical)
5. Creación de nuevas mesas para los sectores que no se encuentren afectados por el PNA, por ejemplo cogeneración, aviación, etc. La creación de la mesa de sectores difusos es una buena señal en este sentido. (1 entrevistado por la parte sindical)
6. Intensificación del trabajo preparatorio por parte de la Administración, garantizando antelación en la socialización de la información y mejores condiciones de participación para las otras partes. (1 entrevistado por la Administración)

7. Promover una mayor participación de las Comunidades Autónomas en las reuniones, disminuyó mucho la presencia de éstas en la segunda reunión de las mesas sectoriales respecto de la primera reunión. (1 entrevistado por la parte empresarial)
8. Búsqueda de mecanismos ágiles y claros de integración, a nivel nacional, de las mesas con otros espacios de participación y foros existentes (por ejemplo el CNA y CCPCC). (1 entrevistado por la parte de la Administración)
9. Discusión de mecanismos de “vigilancia” de la normativa de trasposición de la Directiva Europea sobre comercio de derechos de emisión en los países de la UE, con el objetivo de anticipar posibles desequilibrios que afecten la competitividad de la industria española. (1 entrevistado por la parte empresarial)

Actualización y valoración de las mesas

Dos años después de la realización de la primera parte del estudio, y de cara a la potencial aplicación de las mesas de diálogo social en otros países, la OIT y Sustainlabour plantearon una actualización de datos y el enriquecimiento del informe mediante el análisis del progreso de la iniciativa; los logros obtenidos y aquellos todavía pendientes; la valoración de los participantes sobre su funcionamiento; y el potencial de exportabilidad de las mesas.

En esta segunda fase se realizaron seis entrevistas; dos a la AGE (Oficina Española de Cambio Climático), dos a sectores empresariales (sector cemento y sector difusos) y dos a organizaciones sindicales (UGT y CCOO). Así mismo, se mantuvieron entrevistas informales con representantes del sector eléctrico y se envió la entrevista a una Comunidad Autónoma que finalmente no participó en el estudio.

Valoración general de la evolución de mesas de diálogo, sus objetivos, logros y expectativas

Todos los entrevistados han valorado positivamente la evolución de las mesas en relación con los objetivos marcados. En especial se ha cumplido el objetivo de intercambio de información y espacio abierto de reflexión y debate. También ha mejorado la comprensión y análisis de los desafíos sectoriales y el diálogo entre las partes involucradas.

Dos entrevistados destacaron la medida en la que se va afianzando la aportación de información con parámetros económicos y de empleo que permiten comprender mejor la evolución de los sectores en relación con las emisiones y los posibles efectos sobre la competitividad y el empleo. Todos los entrevistados destacaron la elaboración de indicadores como un logro importante de las mesas.

Entre los entrevistados que participan en la mesas de sectores difusos, uno destacó que debido a su carácter heterogéneo se había planteado la constitución de subgrupos de trabajo para sectorializar y optimizar la eficacia de los debates. Otro destacó que, en este ámbito y debido a su dispersión, aun era pronto para evaluar objetivos conseguidos, aunque se había percibido una respuesta positiva por parte de la AGE a las demandas planteadas en las mesas.

Entre los logros concretos podemos destacar los siguientes:

- Vinculado al impacto sobre el empleo, creación de un marco de trabajo en materia de necesidades de formación y recualificación de los trabajadores, con especial interés en los ámbitos de vivienda y energías renovables.

- Inclusión de parámetros explicativos como importaciones, exportaciones ratios de eficiencia energética, y empleo. Estos datos permiten valorar mejor los impactos en términos de competitividad y empleo. Como elemento a mejorar, los dos encuestados sindicales reclamaron disponer de información pertinente y de calidad con mayor antelación. En concreto, un entrevistado sindical y uno de la AGE solicitaron una participación más activa y colaboradora por parte de las organizaciones empresariales.

Por parte de un entrevistado de AGE y uno de la patronal se destaca la necesidad de ceñirse a los temas de objeto de discusión y la existencia de otros foros paralelos de debate, sin embargo destaca la relevancia de la propia existencia de las mesas que permiten un debate a tres partes muy “tranquilizador, abierto y útil”.

En relación con los propios objetivos de las mesas, se destaca la evolución desde un foro para evaluar, dar seguimiento y anticipar los efectos del PNA sobre el empleo hacia un espacio de intercambio de información, consultivo y de participación. En este sentido, los agentes sociales reclaman mayor influencia de las mesas sobre los procesos de toma de decisiones.

Contribución de las mesas de diálogo al cumplimiento del Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión

Prácticamente todos los participantes estuvieron de acuerdo en destacar que las mesas cumplen una función más de asesoramiento o intercambio de información que de influencia directa sobre los PNA o sobre las decisiones políticas, planes o estrategias sobre cambio climático. Sin embargo, cuatro de los seis entrevistados coinciden en que las mesas sí han tenido un impacto de mayor o menor grado sobre las decisiones políticas, aunque debido a los distintos foros y mecanismos de participación, es complejo adjudicar un peso específico a esta influencia.

La parte empresarial observa que este no es un objetivo de las mesas, que pretenden “identificar y evaluar” el cumplimiento del PNA y sus efectos sobre el empleo y la cohesión social. Se trata, según los encuestados, de hacer propuestas que deberán ser debatidas en otros foros y no de adoptar medidas. Sin embargo, los agentes sociales sí reclaman esta función de las mesas, que opinan “tienen un grado de funcionalidad aun incipiente”. Así, destacan que aun no se han alcanzado todas las expectativas de posibilidad de influencia efectiva de este espacio de dialogo social sobre las políticas de cambio climático.

Un entrevistado por parte industrial destaca que en esta fase de negociación, en la que los Planes de Asignación serán a nivel sectorial europeo y no nacional, el papel de las mesas “será

más bien como asesor del Gobierno”. La AGE considera muy relevante que este rol de asesoramiento frente a las negociaciones en Europa tenga una dimensión tripartita.

Así, desde la AGE la opinión es mixta; se consideran que las mesas son un “germen” de iniciativas y medidas que posteriormente se concretan en otros foros. También opinan que, aunque no se consiguen “grandes decisiones” sí ejercen cierta influencia directa. Por ejemplo, en relación con la asignación a pequeñas instalaciones, el debate en las mesas ha influido en cómo se traslada a Europa las negociaciones. Asimismo, el debate en la mesas de sectores difusos ha estimulado la normativa sobre movilidad sostenible. Se destaca asimismo la existencia de otros espacios con mayor influencia sobre las decisiones en política de CC.

Funcionamiento y sugerencias

En relación con la continuidad de las mesas, que fue un punto importante en las primeras entrevistas, es de resaltar que se dan por consolidadas y no ha sido un aspecto preocupante para ningún entrevistado.

De las sugerencias planteadas en al primera fase del informe, ya se ha comentado que aun está pendiente aumentar la frecuencia de las reuniones, puesto que la Administración es reacia alegando una carga de trabajo importante, la existencia de otros foros de reunión, y la elaboración anual de datos que justifica la convocatoria. Solo un entrevistado, por la parte sindical, insiste en la oportunidad de mayor frecuencia de reuniones.

En relación a las otras demandas, se ha mejorado el trabajo preparatorio por parte de la Administración, se han creado grupos de trabajo en ciertos sectores como el de difusos y se dispone de indicadores por sectores que permiten una vigilancia más efectiva sobre las repercusiones del PNA.

Tras dos años de trabajo, han surgido nuevas propuestas y siguen pendientes algunas que ya se habían planteado:

- Información más clara, de calidad, con antelación suficiente y que incluya datos de empleo indirecto. Los indicadores no incluyen a los trabajadores de las subcontratas.
- Participación más activa de parte de las organizaciones empresariales.
- Coordinación entre los distintos foros de dialogo social que intervienen en el PNA.
- Constitución de grupos de trabajo que concreten propuestas para consensuar en las mesas sectoriales

- Vigilancia de los PNA de otros países
- Para mayor eficacia de las reuniones, ceñirse a los objetivos con temas concretos y no abordar materias propias de otros foros.

Potencial de aplicación fuera de España

Tras tres años de rodaje, se consultó a los participantes sobre cuál era su opinión sobre la exportabilidad de esta iniciativa pionera. Los entrevistados valoraron la experiencia como muy útil y consideran interesante su aplicación en otros países, siempre que se cumplan unas condiciones mínimas:

- Coordinación entre los ministerios implicados (trabajo, medio ambiente, industria, etc.) ya que el intercambio de información es vital.
- Comprensión y compromiso por parte de los agentes sindicales en relación con los objetivos de Kioto y fluidez en el dialogo entre las partes.
- Buena disposición y participación activa por parte de la industria.

Desde el ámbito sindical se destacan cuatro aspectos claves como valor principal de las mesas de diálogo social que justifican la extensión de este esquema tripartito, todavía mejorable en su desarrollo, como ya se ha indicado:

- Anticipación a las potenciales situaciones de conflicto socioeconómico y ambiental derivadas de las consecuencias del cumplimiento de las obligaciones del Protocolo de Kioto y posteriormente de otros acuerdos.
- Búsqueda de soluciones y adopción de medidas para afrontar los efectos adversos entre todas partes interesadas, sobre la base del diálogo y el consenso.
- Transparencia en el proceso de toma de decisiones y en la gestión de las medidas que se adopten para prevenir y minimizar los efectos negativos sobre el empleo, la competitividad y el medio ambiente.
- Identificación de oportunidades para transformar el sistema productivo bajo criterios de mayor ecoeficiencia, valor añadido y mayor calidad en el empleo.

Iniciativas de los participantes de las mesas frente al desafío de PNA y las Mesas de Diálogo Social

Algunas organizaciones empresariales y sindicales se encuentran desarrollando distinto tipo de actividades vinculadas a la cuestión del PNA, cambio climático y eficiencia energética. Aunque estas actividades no estén directamente relacionadas a las mesas de diálogo social, son una contribución importante para la mejor comprensión de los desafíos y la sensibilización de los actores, motivando su participación en este tipo de espacios. Podemos considerar a estas iniciativas como resultados colaterales que podrán ser mejor evaluados en el futuro próximo.

Uno de los entrevistados por la parte sindical destacó el “aliciente” que representan las mesas para promover la incorporación de las cuestiones ambientales, en particular las referidas a cambio climático, en la agenda sindical. Un efecto indirecto de esto, en su opinión, es el fortalecimiento de las Comisiones y Delegados ambientales en las empresas, los avances en las discusiones sobre Movilidad al Trabajo, y la incorporación en las Negociaciones Colectivas de aspectos vinculados al cumplimiento del PNA.

Los entrevistados por la Administración saludan con entusiasmo este tipo de iniciativas y manifiestan que apoyan y contribuyen en las distintas actividades propuestas a través de la participación de expertos, aportes de información, etc.

Enumeramos a continuación, por orden alfabético, las experiencias relatadas por los entrevistados, sin embargo es posible que instituciones que no fueron entrevistadas estén desarrollando otras actividades:

- Observatorio de la Competitividad de la Industria Papelera: constituido entre la organización empresarial ASPAPEL y las organizaciones sindicales FCT-CCOO y FIA-UGT – ha incorporado a su agenda el tema del PNA y las discusiones de las mesas de diálogo. Ha elaborado dos documentos en relación al PNA. (Anexo A)
- CCOO: realización de Seminarios Sectoriales de “Intercambio de experiencias sobre Cambio Climático y Plan Nacional de Asignación”, a través del Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS-CCOO), conjuntamente con las federaciones de los respectivos sectores. (Anexo B). La federación de la construcción (FECOMA) ha realizado también seminarios y formación sobre temas ambientales en los que se incluye el PNA, con Delegados Ambientales del sector cemento, y tiene previstas otras actividades dirigidas a delegados de otros subsectores.

- HISPALYT: han realizado varias actividades:
 - 1) elaboración de Guías metodológicas para el control de emisiones;
 - 2) realización y divulgación de informes sobre las mejoras en intensidad de emisiones (TnCO₂/Tn producto) en el sector;
 - 3) reuniones explicativas y asesoramiento permanente a fabricantes asociados sobre el cumplimiento del PNA.
- UGT: Actividades de formación y sensibilización con Delegados Ambientales sobre Cambio Climático y PNA.
- CNC y Fundación laboral de la construcción: Análisis de las necesidades de formación para adecuación del sector a las exigencias de eficiencia energética y cambio climático.

Resultados más relevantes de las encuestas realizadas

Entrevistas realizadas en 2007

- Todos los encuestados describen la iniciativa como “innovadora”, y “pionera.
- Se define mayoritariamente como espacio de diálogo “tranquilo”, “reflexivo”, “cómodo”, “razonado”, en general con bajo nivel de conflicto, aún en los sectores que se enfrentan a mayores desafíos frente al PNA.
- Nueve de los entrevistados consideraron que sí ejercen influencia sobre las políticas en general.
- Se destaca el carácter “informal” de las mesas como uno de los elementos de éxito de esta iniciativa, ya que si tuviesen un carácter vinculante, las mesas serían entendidas como un espacio de negociación y sería más difícil concretar resultados.
- Todos los entrevistados manifiestan la necesidad de garantizar la continuidad del espacio y se muestran confiados en este sentido.
- Todos los entrevistados por la Administración reconocen que es fundamental el espacio de las mesas para poder “oír” las demandas y preocupaciones de las distintas partes afectadas.
- La mayoría lo considera un espacio plural para el aporte de informaciones.
- Para las organizaciones empresariales tienen un sentido más bien instrumental; pero se presentan como un buen instrumento para buscar soluciones de cara al futuro.
- Se destaca el carácter innovador ya que no es habitual este tipo de espacio tripartito para tratar temas de medio y largo plazo, y no cuestiones inmediatas concretas.
- Entre las sugerencias planteadas para las mesas se incluye la adopción de funciones de “vigilancia” de los Planes Nacionales de asignación de los otros países de la UE para prever posibles distorsiones.
- Trece de los quince entrevistados se manifiestan convencidos de que el aporte ha sido importantísimo para lograr una mayor comprensión de los desafíos sectoriales.
- La parte sindical destaca el carácter democrático y la posibilidad que da este espacio para la interlocución directa entre las tres partes involucradas, obligando a cada una de ellas a tomar posicionamientos claros frente a las otras, en un clima de diálogo y concertación.
- Como posible limitación se destaca la desigualdad en el acceso a la información y posibilidades de dedicación de las distintas partes. También fue señalada la desigualdad entre sectores, siendo que algunos sectores están mejor estructurados y con mayor capacidad de reacción que otros.
- Otro desafío surgido desde distintos ámbitos es la “fragilidad” de algunos datos del Instituto Nacional de Estadística en cuanto a su utilidad para el seguimiento del PNA.

En este sentido se solicita una reunión con el INE que permita avanzar sobre este punto.

Entrevistas de actualización 2009:

- Se valoró la consolidación en la aportación de información con parámetros económicos y de empleo que permiten comprender mejor la evolución de los sectores en relación con las emisiones y los posibles efectos sobre la competitividad y el empleo.
- Los entrevistados valoraron la experiencia como muy útil y consideran interesante su aplicación en otros países.
- Dado que en no se produjeron impactos significativos sobre el empleo y la competitividad no se tomaron medidas “importantes”, sin embargo si hubieran surgido problemas substanciales, los entrevistados sindicales consideran que las mesas hubieran servido de vía de solución consensuada.
- La parte sindical destacó el “aliciente” que representan las mesas para promover la incorporación de las cuestiones ambientales, en particular las referidas a cambio climático, en la agenda sindical.

Conclusiones

Para evaluar el valor de las mesas de diálogo social debemos considerar en primer lugar el contexto de la evolución de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero en España y el gran desafío que representa el cumplimiento de los compromisos establecidos en Kioto ya que, como vimos en la primera parte de este estudio, la senda de emisiones se ha ido alejando mucho de los mismos, llegando a un crecimiento de las emisiones en 2008 de más del 50% respecto de 1990, es decir, más de 35 puntos por encima de lo comprometido en Kioto.

Paralelamente a este desafío, la perspectiva que se abre ante el período Pos-Kioto a partir del 2012, y que establecerá nuevos compromisos y desafíos tanto para los países industrializados como para los países en desarrollo, se muestra como una oportunidad para la discusión amplia y participativa de un tema que sin duda impondrá severas transformaciones de los modos de producción y consumo, que podrán provocar impactos sociales y económicos importantes.

Además de las mesas de diálogo, existen en España otros espacios de participación social para el tratamiento de las políticas de Cambio Climático, como el Consejo Nacional del Clima. Sin embargo, las mesas presentan la particularidad del recorte tripartito (administración, trabajadores y empresarios) dando una nueva perspectiva a la discusión de los impactos sobre la competitividad y el empleo que estas transformaciones productivas tendrán, así como la búsqueda de soluciones y alternativas que puedan minimizar los posibles efectos negativos y potenciar las oportunidades.

Es esencial subrayar el carácter institucional de las mesas, creadas por Real Decreto, lo que les confiere formalidad, reconocimiento por parte de los agentes involucrados y garantía de continuidad del proceso. Cabe destacar que el proceso de diálogo abierto a partir de la Declaración del Diálogo Social, promovido por el Gobierno Español desde 2004, ha conferido un clima particularmente favorable para la constitución de las mesas de diálogo. En ese marco han sido creadas varias mesas para tratar diversos temas, aunque no todas ellas han sido institucionalizadas.

La experiencia de las mesas de diálogo se encuentra ya en una etapa de consolidación, con algo más de tres años de vida desde la fecha de su constitución, por lo que las respuestas recogidas a través de las entrevistas responden en algunos casos a las expectativas creadas y en otros a los resultados obtenidos. A través de las entrevistas se constata que hay una valoración muy positiva del espacio, considerado como un instrumento innovador y con un gran potencial de cara al futuro.

En el cuadro resumen que figura a continuación se han resaltado algunas de las afirmaciones y sugerencias más relevantes o más repetidas por los entrevistados.

Hay en general confianza por parte de los entrevistados en la buena disposición del Gobierno para escuchar las preocupaciones y demandas de los distintos actores, se ha verificado la incorporación progresiva de los compromisos o peticiones surgidas en las mesas en las acciones de la Administración y se espera una intensificación de la influencia de las mesas en las políticas y estrategias de cambio climático.

Las mesas son un instrumento válido para Administración, organizaciones empresariales y sindicales. La gran mayoría de los entrevistados y entrevistadas están de acuerdo con la iniciativa, las críticas cuando se dan, tienen que ver con la limitación actual de sus resultados y no con una valoración negativa de las mismas.

La valoración positiva está relacionada con la consecución de resultados prácticos, como la elaboración de indicadores, la constitución de una mesa de difusos, la integración de criterios de *benchmarking* en la adjudicación de derechos, etc. Es importante seguir avanzando en este sentido para reforzar el feedback positivo sobre las mesas.

Las mesas son un instrumento positivo de información y comprensión del problema. Son consideradas como un instrumento de gran utilidad para el intercambio de información, el seguimiento de la evolución y la puesta en común de preocupaciones y demandas. Las mesas son en este sentido un espacio que mejora el conocimiento que sobre el tema tienen las partes y han representado un gran aliciente para algunos de los agentes. Los empresarios y trabajadores reciben información “formal” sobre las medidas gubernamentales y la administración recibe información “formal” sobre los problemas que pueden causar en los sectores empresariales y sindicales.

Además, como destacan algunos entrevistados permiten una lectura compartida e inteligente de los datos, que ayuda a evitar lecturas simplificadoras.

Las mesas son un instrumento que facilita el consenso. Se destaca sobre todo su contribución al diálogo y comprensión de los retos para los sectores, minimizando el riesgo de conflicto. Han tenido durante el período inicial de implementación del Plan Nacional de Asignación un efecto tranquilizador, tanto para la parte sindical como la empresarial, en cuanto a los impactos que la implementación del mismo podría implicar para los sectores. Este es uno de los efectos que puede resultar más destacable de la experiencia y que mantiene su vigencia en esta fase de debate post-Kioto: las políticas y medidas que se elaboren y ejecuten en relación al cambio climático pueden ser observadas con intranquilidad por algunos sectores. Un instrumento que favorece la comprensión desde la serenidad puede ser una pieza clave para el éxito de dichas medidas.

Las mesas son dinamizadoras de actuaciones internas en cada sector y tipo de agente. Algunas organizaciones empresariales y sindicales han iniciado actuaciones propias, internas, de información, de formación o debate, a consecuencia de la creación de las mesas. El hecho de poder participar en las mesas ha conllevado iniciativas en diferentes organizaciones para garantizar una participación adecuada en las mismas. Evidentemente, las organizaciones que las han puesto en marcha van a tener una mejor comprensión de los cambios y van a estar mejor preparadas para interactuar.

Las mesas pueden ser un instrumento hacia un seguimiento preciso. Pasado este primer período inicial, se abren nuevas perspectivas para el trabajo de las mesas. Con el segundo PNA aprobado y vigente por los próximos años, se espera un salto cualitativo importante en cuanto a las funciones de las mesas, pasando del carácter predominantemente informativo que tuvieron hasta ahora, a asumir funciones de observatorio y consultor del Gobierno en las negociaciones post-Kioto.

Esta nueva dimensión de las mesas implica además una intensificación del trabajo de las mismas, que tendrá repercusión en la frecuencia y en el contenido de las discusiones. Hacen también necesaria la creación de nuevos instrumentos o mejoras en los existentes respecto a la recogida, seguimiento y evaluación de datos. A través de los indicadores se podrá analizar la evolución de los sectores, anticipar posibles conflictos y, eventualmente, diseñar estrategias y medidas para minimizarlos. Una parte importante de la carga de trabajo que implica este nuevo rol de las mesas está siendo asumida por la Administración, con la desagregación de datos e información específicas, lo que no hubiese sido realizado de no existir las mesas de diálogo. Este resultado evidente ayudará a todos los agentes, incluyendo la propia Administración, a hacer un mejor seguimiento de las medidas impulsadas.

El funcionamiento de las mesas supone una carga adicional de trabajo para la Administración que debe ser prevista y dotada con los recursos oportunos. Pudimos ver en las respuestas de la Administración estas dos dimensiones, por un lado la tendencia al status-quo, debido a la escasez de recursos para asumir un eventual incremento de carga, y por otro una tendencia al reconocimiento de la necesidad de ampliar las funciones. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en particular asume esta segunda posición, y se evidencia el apoyo del Ministerio de Medio Ambiente a pesar de las dificultades manifestadas. La posición del Ministerio de Industria es mucho menos proclive a la ampliación.

Las mesas pueden ser un modelo válido para otros sectores o iniciativas. En el caso español ya se ha dado un avance de enorme importancia en la creación de la mesa de sectores difusos, los cuales no se encuentran afectados por el PNA. Los sectores industriales ven recogida de este modo su demanda en el reparto de la responsabilidad en la reducción de emisiones. La incorporación de estos sectores lleva la discusión más allá del ámbito de

incumbencia inicialmente restringido a los siete sectores afectados por el Plan Nacional de Asignación, incluso adelantándose a los posibles cambios de la Directiva Europea que posiblemente pasará a incluir a estos sectores en el período Pos-Kioto, lo que demuestra que de una manera espontánea un instrumento de este tipo puede dinamizar la anticipación de los cambios y transformaciones.

Es de esperar que el mencionado crecimiento y maduración del espacio dinamice el proceso como un espacio de negociación, entre partes y entre sectores, fortaleciéndolo y ganando peso e importancia en las instancias decisorias.

El verdadero alcance de las mesas sigue estando por ver. Objetivos claves como la anticipación de efectos adversos o garantizar la cohesión social sólo podrán evaluarse más adelante y lo cierto es que en el formato actual de las mismas (reuniones anuales) parece difícil.

Podemos concluir que la experiencia es sumamente positiva para las tres partes, Administración, organizaciones sindicales y empresariales, con un potencial todavía por conocer, cuyo alcance dependerá en gran medida de la voluntad de las partes y la buena disposición para mantener el diálogo maduro y productivo de cara a los enormes desafíos planteados.

Consideramos que podría constituir una experiencia fácilmente replicable en países, con o sin obligaciones de reducción o limitación de las emisiones, donde se den condiciones de funcionamiento de las instituciones que puedan dar cobertura a este tipo de procesos.

Evidentemente, el contexto español de reactivación del diálogo social es un elemento no menor con el que no cuentan todos los países. Además, como en el caso español, alguno de los actores tiene que tomar parte activa en la propuesta y diseño de estos espacios.

Para la existencia de diálogo maduro y democrático no alcanza con la voluntad política gubernamental, es necesaria la existencia de una sociedad civil organizada y que sea capaz, a través de sus organizaciones, de expresar sus demandas y necesidades. Una participación real requiere también de la garantía de un amplio acceso a la información.

Por otro lado, es importante que las mesas se definan como instrumentos para cumplir con las obligaciones internacionales, no de discusión de las mismas.

Creemos que el momento actual, en el que es crítica la tomada de compromisos eficaces tras el Protocolo de Kioto, representa una oportunidad inmejorable para ampliar y cualificar el debate de la sociedad en torno a este tema. Espacios como el descrito en este estudio son ejemplos concretos de cómo enfrentar la complejidad de estos desafíos de manera democrática y participativa.

Anexo I - Fuentes de Información, Bibliografía y Normativa

Fuentes de Información:

- **ANFEVI** – Asociación Nacional de Fabricantes de Envases de Vidrio - <http://www.anfevi.com>
- **ASCER** – Asociación Española de Fabricantes de Azulejos y Pavimentos Cerámicos – <http://www.ascer.es>
- **ASPAPEL** – Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón - <http://www.aspapel.es>
- **CEOE** Confederación Española de Organizaciones Empresariales – <http://www.ceoe.es>
- **HISPALYT** – Asociación Española de Fabricantes de Ladrillos y Tejas de Arcilla Cocida - <http://www.hispalyt.es>
- **IDAE** – Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía – <http://www.idae.es>
- **INE** – Instituto Nacional de Estadística - <http://www.ine.es>
- **ISTAS-CCOO** – Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud - <http://www.istas.ccoo.es>
- **Ministerio de Medio Ambiente** – <http://www.mma.es>
- **Ministerio de Industria, Turismo y Comercio** – <http://www.mitc.es>
- **Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales** – <http://www.mtas.es>
- **UNESA** – Asociación Española de la Industria Eléctrica - <http://www.unesa.es>
- **UNESID** – <http://www.unesid.org>

Bibliografía Consultada:

- Gobierno de España. **Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012 (E4)**. Disponible en <http://www.mityc.es>
- **Informe de Emisiones Verificadas Co₂ en los Sectores Industriales**. MITyC, 2006.
- **Plan de Energías Renovables 2005-2010**. Disponible en <http://www.mityc.es>

- **Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2005-2007.** Disponible en <http://www.mma.es>
- **Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2008-2012.** Disponible en <http://www.mma.es>
- **Plan de Acción de la E4 2008-2012.** Disponible en <http://www.mityc.es>
- **ISTAS-CCOO. Conclusiones y Propuestas sobre el Plan Nacional de Asignación. Sector Eléctrico.** 2006. Disponible en <http://istas.ccoo.es>
- **Conclusiones y Propuestas sobre el Plan Nacional de Asignación. Sector Eléctrico.** 2007. Disponible en <http://istas.ccoo.es>
- **Conclusiones y Propuestas sobre el Plan Nacional de Asignación. Sector Pasta, Papel y Cartón.** 2007. Disponible en <http://istas.ccoo.es>
- **Conclusiones y Propuestas sobre el Plan Nacional de Asignación. Sector Refino de Petróleo.** 2007. Disponible en <http://istas.ccoo.es>
- **Conclusiones y Propuestas sobre el Plan Nacional de Asignación. Sector Siderurgia.** 2007. Disponible en <http://istas.ccoo.es>
- **Conclusiones y Propuestas sobre el Plan Nacional de Asignación. Sector Vidrio y Fritas.** 2007. Disponible en <http://istas.ccoo.es>
- **MITRE. Monitoring & Modelling Initiative on the Targets for Renewable Energy. Meeting the Targets and Putting Renewables to Work. Country Report Spain.** 2006. Disponible en <http://www.renovae.org>
- **Nieto, J.; Santamarta, J.. Evolución de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en España (1990-2005).** CCOO. 2006. Disponible en <http://www.istas.ccoo.es>
- **Observatorio de la Competitividad de la Industria Papelera. Memoria 2006.**
- **PLATEA. Agenda Estratégica de Investigación.** 2005. Disponible en
- **Riechmann, Jorge. Efectos sobre el Empleo de la Lucha contra el Cambio Climático.** Boletín Daphnia, número 25. julio de 2001. Disponible en <http://www.istas.net/web/daphnia.asp?articulo=233>
- **Sánchez López, A.B.. Incidencia de la Aplicación del Protocolo de Kioto y del Plan Nacional de Asignación de emisiones en los sectores industriales españoles (con especial atención a las PYME).** ISTAS-CCOO.2006. Disponible en <http://istas.ccoo.es>

Normativa Española:

Selección de normativa española referida al comercio de derechos de emisión y Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión, disponible en el sitio web del Ministerio de Medio Ambiente http://www.mma.es/portal/secciones/cambio_climatico/documentacion_cc/

- Ley 5/2009, de 29 de junio. La disposición adicional segunda establece obligaciones de información para sectores que se incorporan al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- Balance global/sectorial de aplicación de la Ley 1/2005 en el año 2008.
- Asignación individual definitiva al primer conjunto de nuevos entrantes del Plan 2008-2012: Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de marzo de 2009.
- Asignación individual definitiva al segundo conjunto de nuevos entrantes del Plan 2008-2012: Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de marzo de 2009.
- Plan Nacional de asignación, 2008-2012. Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2007.
- Real Decreto 1402/2007 de 29 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012.
- Decisión de la Comisión, de 26 de febrero de 2007, relativa al plan nacional de asignación de derechos de emisión 2008-2012.
- Balance global/sectorial de aplicación de la Ley 1/2005 en el año 2007.
- CORRECCIÓN de errores del REAL DECRETO 1031/2007, de 20 de julio, por el que se desarrolla el marco de participación en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto.
- REAL DECRETO 1031/2007, de 20 de julio, por el que se desarrolla el marco de participación en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto.
- REAL DECRETO 1030/2007, de 20 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012.
- Informe de aplicación del comercio de derechos de emisión en España, año 2006 (artículo 21 de la directiva 2003/87/CE).
- Informe de aplicación, instalación por instalación, en el año 2006.

- REAL DECRETO 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012.
- Asignación a las instalaciones afectadas por la ampliación del ámbito de la Ley: Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de julio de 2006.
- REAL DECRETO 777/2006, de 23 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007.
- ORDEN MAM/1445/2006, de 9 de mayo, sobre tarifas del Registro Nacional de Derechos de Emisión.
- REAL DECRETO 202/2006, de 17 de febrero, por el que se regula la composición y funcionamiento de las mesas de diálogo social, previstas en el artículo 14 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- Acuerdo del Consejo de Ministros, 31 de marzo de 2006, por el que se aprueba la asignación individual de derechos de emisión a las instalaciones que solicitan asignación como nuevos entrantes y se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- RESOLUCIÓN de 8 de febrero de 2006, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se aprueban normas para el registro, valoración e información de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- REAL DECRETO 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- REAL DECRETO 1264/2005, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro nacional de derechos de emisión.
- Resolución de 21 de octubre de 2005, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de noviembre de 2004, por el que se encomienda la llevanza del Registro Nacional de derechos de Emisión a la Sociedad de Gestión de los Sistemas de Registro, Compensación y Liquidación de Valores, S.A.

- LEY 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- LEY 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (IPPC).

Anexo II - Emisiones Verificadas y Producciones para los Sectores Industriales (2005-2006)

TOTAL SECTOR NO ENERGETICO	Emisiones	Producción	Intensidad	Emisiones	Producción	Intensidad	Variación intensidad emisiones 05/06
	2005	2005	emisiones 2005	2006	2006	emisiones 2005	
	Tm de CO ₂	Tm producto	TmCO ₂ /Tm producto	Tm de CO ₂	Tm producto	TmCO ₂ /Tm producto	
Siderurgia	10.962.096	17.814.559	0,62	10.748.865	18.391.044	0,58	-5,0%
Coque	80.784	302.446	0,27	54.370	253.558	0,21	-19,7%
Cemento	27.384.551	31.632.432	0,87	27.366.037	32.002.650	0,86	-1,2%
Cal	2.063.211	2.027.000	1,02	2.205.130	2.152.000	1,02	0,7%
Ladrillos y Tejas	4.097.006	21.462.531	0,19	4.146.143	22.390.059	0,19	-3,0%
Azulejos y Baldosas (*)	1.360.536	10.801.290	0,13	1.381.528	11.217.801	0,12	-2,2%
Vidrio	1.993.225	4.034.422	0,49	1.996.937	4.059.133	0,49	-0,4%
Fritas	579.176	905.087	0,64	551.469	891.074	0,62	-3,3%
Pasta de papel, papel y cartón	4.751.859	7.669.800	0,62	4.613.395	8.391.000	0,55	-11,3%
TOTAL	53.272.445	96.649.567	0,55	53.063.874	99.748.319	0,53	-3,5%
		crecimiento 06/ 05		-0,40%	3,21%	-3,49%	

(*) datos de azulejos de 2005 extrapolados a las instalaciones de 2006

Fuente: MITyC, 2006

Anexo III – Encuesta realizada a los participantes de las mesas de diálogo social



Estudio de Caso Mesas de Diálogo Social
Entrevista

Lugar / Fecha:

Entrevistador/a:

Datos entrevistada/o

Nombre:

Institución que representa / cargo:

Mesa en la que participa:

Contacto (mail / teléfono):

1. Objetivos, resultados, expectativas

1.1 En general, ¿cuál es su opinión sobre las mesas? ¿cuáles son sus principales objetivos?

1.2. ¿Considera que las discusiones de las mesas tienen impacto en las decisiones políticas, planes y estrategias sobre cambio climático?

1.3. ¿Cuáles son sus expectativas en cuanto al futuro de las mesas y los resultados que podrán tener (en general o para cada sector)?

1.4. ¿Cuáles cree que son las potencialidades y limitaciones de las mesas como instrumento para contribuir con el cumplimiento del PNA?

1.5. ¿Cuál es a su criterio el mayor logro alcanzado hasta ahora?

2. Sobre la contribución de las mesas para el sector

2.1. ¿Cuáles son en su opinión los desafíos que supone el Plan Nacional de Asignaciones para su sector? ¿Cree que lo establecido en el PNA 2005/2007 fue adecuado para su sector? Cuál ha sido el impacto en cuanto al empleo y la competitividad?

2.2. ¿Cree que las mesas contribuyen para una mejor comprensión de estos desafíos?

2.3. ¿Contribuyen para el mejor diálogo entre los distintos actores del sector? ¿Cuál es su aporte de cara a prevenir posibles efectos adversos?

2.4. ¿Han promovido o incentivado algún tipo de acción en su organización? (seminarios, reuniones previas, acciones de divulgación, de sensibilización, etc.)

2.5. ¿Cuáles son las principales propuestas surgidas de las mesas para responder a los desafíos del sector?

3. Sobre el Funcionamiento de las mesas

3.1. ¿Qué opinión tiene del funcionamiento de las mesas: son convocadas con suficiente tiempo para preparar su participación, es suficiente la frecuencia y duración de las reuniones, cuenta con la información necesaria para su adecuada participación?

3.2. ¿Qué información se usa para la discusión en las mesas? ¿Cuáles son las fuentes de información? ¿Su organización trabaja con fuentes propias? En ese caso, ¿podría facilitarnos una copia?

4. Sugerencias

4.1. Para un mejor funcionamiento de las mesas

4.2. Para una mejor contribución de las mesas con el cumplimiento del PNA

4.3. Para una mejor contribución de las mesas a la competitividad del sector / industrial española

Anexo IV. Lista de Siglas

AC – Iniciativas de Aplicación Conjunta

AGE – Administración General del Estado

ANFEVI – Asociación Nacional de Empresas de Fabricación Automática de Envases de Vidrio

ASCER – Asociación Española de Fabricantes de Azulejos y Pavimentos Cerámicos

ASPAPPEL – Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón

CCOO – Confederación Sindical de Comisiones Obreras

CCPCC - Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático

CEOE – Confederación Española de Organizaciones Empresariales

CEPYME – Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa

CES – Confederación Europea de Sindicatos

CMNUCC – Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

CNC – Consejo Nacional del Clima

CNUMAD – Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo

E4 – Estrategia Española de Eficiencia Energética

ENI – Encuesta Nacional de la Industria

GEI – gases de efecto invernadero

FECOMA-CCOO – Federación de la Construcción, Madera y Afines - CCOO

FITEQA-CCOO – Federación de Industrias Textil, Piel, Químicas y Afines - CCOO

GICC – Grupo Intergubernamental de Cambio Climático

HISPALYT – Asociación Española de Fabricantes de Ladrillos y Tejas de Arcilla Cocida

IDAE – Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía

INE – Instituto Nacional de Estadística

ISTAS – Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud

MCA-UGT – Federación del Metal Construcción y Afines - UGT

MDL – Mecanismo de Desarrollo Limpio

MITyC – Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

MMA – Ministerio de Medio Ambiente

MTAS – Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

OIT – Organización Internacional del Trabajo

OECC – Oficina Española de Cambio Climático

PER - Plan para el desarrollo de Energías Renovables

PNA – Plan Nacional de asignación de emisiones de gases de efecto invernadero

SGPCCC – Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático

UGT – Unión General de Trabajadores

UNESA – Asociación Española de la Industria Eléctrica