



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 15 de diciembre de 2021  
(OR. en)

15145/21

---

---

**Expediente interinstitucional:  
2021/0421(NLE)**

---

---

**SOC 747  
EMPL 562  
CLIMA 463  
ECOFIN 1266**

### **NOTA DE TRANSMISIÓN**

---

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	16 de diciembre de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2021) 801 final
Asunto:	Propuesta de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO para garantizar una transición equitativa hacia la neutralidad climática

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2021) 801 final.

Adj.: COM(2021) 801 final



Estrasburgo, 14.12.2021  
COM(2021) 801 final

2021/0421 (NLE)

Propuesta de

**RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**para garantizar una transición equitativa hacia la neutralidad climática**

{SWD(2021) 452 final}

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

#### • Razones y objetivos de la propuesta

El Pacto Verde Europeo<sup>1</sup> («el Pacto Verde») puso en marcha una nueva estrategia para transformar la Unión Europea en una sociedad sostenible, equitativa y próspera, con una economía moderna, circular y competitiva, y sin emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2050. El Pacto Verde Europeo subraya el compromiso de la Comisión con la lucha contra el cambio climático y la degradación del medio ambiente, así como con los objetivos adoptados en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (el «Acuerdo de París») de mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de 2 °C y proseguir los esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C. El coste de la inacción en materia de política climática y medioambiental sería enorme para las personas, en particular las que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, en lo que respecta a su nivel de vida, salud y bienestar. Con la vista puesta en la neutralidad en carbono, la necesidad de una transición equitativa forma parte integrante del Pacto Verde, que subrayaba que ninguna persona ni lugar deben quedarse atrás.

En junio de 2021, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo adoptaron la «Legislación europea sobre el clima»<sup>2</sup>, que establece el objetivo vinculante de neutralidad climática en la Unión para 2050<sup>3</sup>, así como un objetivo intermedio vinculante de reducción interna neta de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos el 55 % con respecto a los niveles de 1990 para 2030. Para alcanzar estos objetivos, la Comisión propuso en julio de 2021 el paquete de medidas «Objetivo 55», que incluye un conjunto coherente de medidas en propuestas legislativas. Entre ellas, el paquete presenta una propuesta para crear un nuevo Fondo Social para el Clima<sup>4</sup> de 72 200 millones EUR para el período 2025-2032 destinado a apoyar a los hogares vulnerables, a los usuarios del transporte y a las microempresas afectados por la introducción del comercio de derechos de emisión para los combustibles utilizados en el transporte por carretera y en los edificios.

La equidad y la solidaridad son principios que definen el Pacto Verde Europeo. A nivel internacional, los Estados miembros han respaldado, en particular, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y el Acuerdo de París, que remite a «los imperativos de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y de empleos de calidad». Esto se confirma y está en consonancia con el artículo 2, apartado 1, del Acuerdo de París, la Agenda Estratégica del Consejo Europeo para 2019-2024, y el artículo 2, apartado 2, de la Legislación europea sobre el clima, así como con el pilar europeo de derechos sociales. Las «Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos» de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) también proporcionan un marco político establecido internacionalmente para una transición justa. Además, los Estados miembros y los interlocutores sociales respaldaron la Declaración

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión «El Pacto Verde Europeo» [COM(2019) 640 final].

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima») (DO L 243 de 9.7.2021, p. 1).

<sup>3</sup> En aras del objetivo de temperatura a largo plazo establecido en el artículo 2, apartado 1, letra a), del Acuerdo de París.

<sup>4</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima [COM(2021) 568 final].

de Silesia sobre Solidaridad y Transición Justa de 2018, adoptada en la COP-24 en Katowice, y la Declaración de 2021 sobre el apoyo a las condiciones para una transición justa a nivel internacional, adoptada en la COP-26 de Glasgow.

Para que la transición ecológica tenga éxito, son necesarias acciones políticas de apoyo a las personas y su participación activa. La visión de una transición equitativa hacia una Europa social fuerte y climáticamente neutra refleja los veinte principios del pilar europeo de derechos sociales, proclamados en la Cumbre de Gotemburgo en noviembre de 2017, e incluye el «código normativo social» para unos mercados de trabajo y unos sistemas de protección social equitativos y que funcionen correctamente en la Europa del siglo XXI. La ejecución del pilar servirá de apoyo para una transición equitativa, que es fundamental para garantizar la cohesión social. El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales<sup>5</sup> tiene por objeto movilizar fuerzas a todos los niveles para convertir los principios en acciones concretas. Establece tres objetivos principales de la UE para 2030 en las áreas de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, que fueron acogidos favorablemente por los dirigentes de la UE en la Declaración de Oporto de mayo y por el Consejo Europeo de junio de 2021. El Plan hace hincapié en la necesidad de reforzar la dimensión social europea en todas las políticas de la Unión para garantizar que la transición hacia la neutralidad climática sea socialmente equitativa y justa.

Acompañada de las políticas adecuadas, la transición podría generar alrededor de un millón de puestos de trabajo en la UE para 2030<sup>6</sup> y dos millones para 2050<sup>7</sup>, especialmente de cualificación y remuneración medias<sup>8</sup>, con diferentes repercusiones en función del país, la región y el sector. Esto podría contribuir a mitigar la polarización del mercado laboral derivada de otras megatendencias, en particular la digitalización, así como a aumentar los ingresos y a reducir la pobreza en general<sup>9</sup>. Como se destaca en las evaluaciones de impacto del Plan del Objetivo Climático para 2030 y en las propuestas legislativas del paquete «Objetivo 55», una redistribución significativa de la mano de obra dentro de los sectores y entre ellos requerirá una inversión a gran escala en el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades. Por ejemplo, aunque se calcula que podrían crearse 160 000 puestos de trabajo adicionales en la construcción en la UE de aquí a 2030 a través de la transición climática<sup>10</sup>, en

---

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión, de 4 de marzo de 2021, «Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales» [COM(2021) 102 final].

<sup>6</sup> Según la evaluación de impacto que acompaña al Plan del Objetivo Climático para 2030 [SWD(2020) 176 final].

<sup>7</sup> Comisión Europea (2019), *Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019* [«Crecimiento sostenible para todos: opciones para el futuro de la Europa social, el empleo y la evolución social en Europa 2019», documento en inglés], de 4 de julio de 2019. Sobre la base del análisis en profundidad que acompaña a la Comunicación de la Comisión COM(2018) 773.

<sup>8</sup> Eurofound (2019), *Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement* [«El panorama energético: implicaciones para el empleo del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

<sup>9</sup> Comisión Europea (2019), *Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019* [«Crecimiento sostenible para todos: opciones para el futuro de la Europa social, el empleo y la evolución social en Europa 2019», documento en inglés], capítulo 5 «Towards a greener future: employment and social impacts of climate change policies» («Hacia un futuro más verde: repercusiones sociales y en materia de empleo de las políticas para afrontar el cambio climático»), 4 de julio de 2019.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión Europea, de 14 de octubre de 2021, «Una oleada de renovación para Europa: edificios más verdes, más empleo y mejor calidad de vida» [SWD(2020) 550 final]. Dadas las necesidades de inversión en renovación, que ascienden a 275 000 millones EUR anuales, tal y como se menciona en la Comunicación, y la capacidad de las inversiones en modernización y eficiencia energética para crear entre 9

la actualidad existen brechas visibles en las ocupaciones relacionadas con el diseño, las tecnologías y los materiales ecológicos en este sector. Unas políticas de acompañamiento adecuadas pueden reducir, e incluso prevenir, la pobreza energética, que se deriva de una combinación de bajos ingresos, el gasto en energía de una elevada proporción de la renta disponible y una mala eficiencia energética. Además, pueden promover el acceso a opciones de movilidad y transporte asequibles y de bajas emisiones, abordar la exclusión social y las desigualdades socioeconómicas, regionales y sanitarias, mejorar la salud y el bienestar, y promover la igualdad en general y también para las personas desfavorecidas.

Para aprovechar plenamente el potencial social y de empleo de la transición ecológica, es esencial utilizar todas las herramientas disponibles y establecer las políticas de acompañamiento adecuadas a nivel local, regional, de los Estados miembros y de la UE. Por el contrario, si no se establecen políticas sociales y de empleo bien diseñadas, existen riesgos socioeconómicos. Por tanto, es fundamental que las autoridades competentes establezcan las políticas adecuadas y que lo hagan sin socavar los incentivos al cambio en la inversión y el consumo que exige la transición. Cabe señalar que estos mecanismos deben ir acompañados de medidas para garantizar una gobernanza inclusiva y la participación activa de los más afectados por la transición ecológica.

Si bien los Estados miembros han puesto en marcha y están preparando multitud de acciones para promover una transición equitativa hacia la neutralidad climática, hay margen para seguir mejorando el diseño de las políticas para apoyar una transición ecológica equitativa y garantizar la coherencia de las iniciativas entre los diversos instrumentos disponibles a nivel nacional y de la UE (véase la siguiente sección). Por consiguiente, la Comisión anunció, como parte del paquete «Objetivo 55», una propuesta de Recomendación del Consejo prevista para finales de 2021 destinada a proporcionar orientaciones adicionales a los Estados miembros sobre la mejor manera de abordar los aspectos sociales y laborales de la transición ecológica. En paralelo al cumplimiento del Pacto Verde Europeo, la Comisión también está siguiendo de cerca la evolución a corto plazo de los mercados de la energía, impulsada principalmente por los avances en el mercado mundial, y el 13 de octubre de 2021 presentó una Comunicación titulada «Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía» donde se detallan medidas inmediatas para proteger a los consumidores y las empresas<sup>11</sup>. Esta próxima propuesta también se menciona en dicha Comunicación como marco reglamentario de apoyo a una transición ecológica equitativa a medio plazo y para el aumento de la resiliencia ante cualquier evolución futura de los precios.

- **Coherencia con las disposiciones políticas vigentes en el ámbito de actuación del empleo, las capacidades y los aspectos sociales y distributivos de la transición ecológica**

En consonancia con las orientaciones políticas de la Comisión 2019-2024<sup>12</sup>, el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales destaca que, como parte de un nuevo «código normativo social», los derechos sociales y la dimensión social europea deben reforzarse en todas las políticas de la Unión, tal como se consagran en los Tratados, en particular en el artículo 3 del TUE y el artículo 9 del TFUE, para avanzar hacia una década más ecológica y

---

y 20 puestos de trabajo por cada millón de dólares invertido [SWD(2021) 623 final], la cifra podría ser significativamente mayor.

<sup>11</sup> COM(2021) 660 final.

<sup>12</sup> «Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024», de 16.7.2019, presidenta Von der Leyen.

más digital en la que los europeos puedan prosperar. A su vez, el Pacto Verde Europeo contempla la integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE, en particular mediante la búsqueda de financiación e inversión ecológicas y garantizando una transición equitativa.

La Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE)<sup>13</sup> puso de relieve que la UE y los Estados miembros deben actuar conjuntamente para promover una recuperación dinámica, generadora de empleo e inclusiva, y facilitar las transiciones ecológica y digital en el mercado laboral europeo. Las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros de 2020<sup>14</sup> afirmaron que la acción política debía combinar medidas para impulsar la demanda de mano de obra, aumentar la oferta de trabajo, mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias, y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo y la eficacia del diálogo social, teniendo en cuenta al mismo tiempo sus repercusiones medioambientales, laborales y sociales. El Informe conjunto sobre el empleo de 2022 propuesto puso de relieve que invertir en la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional son prioridades absolutas para fomentar una recuperación inclusiva y respaldar las transiciones digital y ecológica<sup>15</sup>. Se invita a los Estados miembros, entre otras cuestiones, a introducir medidas de apoyo destinadas a redistribuir la mano de obra (por ejemplo, mediante incentivos a la contratación y la formación bien diseñados), en particular hacia la economía verde y digital, protegiendo al mismo tiempo a los trabajadores durante esa transición. Esto está en consonancia con anteriores Recomendaciones del Consejo conexas, por ejemplo, sobre el refuerzo de la Garantía Juvenil<sup>16</sup> y sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia<sup>17</sup>.

En el marco del Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima<sup>18</sup>, los Estados miembros elaboran planes nacionales integrados de energía y clima que abarcan períodos decenales, teniendo en cuenta la perspectiva a largo plazo y las cinco dimensiones de la Unión de la Energía, a saber, la seguridad energética; el mercado interior de la energía; la eficiencia energética; la descarbonización; la investigación, innovación y competitividad. Dichos planes nacionales integrados de energía y clima se actualizan cinco años después de su primera presentación y, posteriormente, cada diez años. De conformidad con el artículo 3, apartado 3, letra d), del Reglamento (UE) 2018/1999, relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, en caso de que un Estado miembro constata la existencia de un número importante de hogares en situación de pobreza energética, deberá incluir en su plan un objetivo nacional indicativo para reducir la pobreza energética, junto con un calendario de los plazos de cumplimiento de los objetivos, así como las políticas y medidas adoptadas que abordan la pobreza energética, incluidas las medidas de política social y otros programas nacionales pertinentes<sup>19</sup>. Si bien varios Estados

---

<sup>13</sup> Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión, de 4 de marzo de 2021, sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE) (DO L 80 de 8.3.2021, p. 1).

<sup>14</sup> Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo, de 13 de octubre de 2020 (DO L 344 de 19.10.2020, p. 22).

<sup>15</sup> *Proposal for a Joint Employment Report 2022* [«Propuesta de Informe conjunto sobre el empleo de 2022», documento en inglés] [COM(2021) 743 final].

<sup>16</sup> Recomendación del Consejo, de 30 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (DO C 372 de 4.11.2020, p. 1).

<sup>17</sup> Recomendación del Consejo, de 24 de noviembre de 2020, sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (DO C 417 de 2.12.2020, p. 1).

<sup>18</sup> DO L 328 de 21.12.2018, p. 1.

<sup>19</sup> El artículo 8, apartado 4, de la propuesta de refundición de la Directiva relativa a la eficiencia energética también pide a los Estados miembros que incluyan información sobre las medidas de eficiencia energética y

miembros han desarrollado iniciativas concretas destinadas a hacer frente a la pobreza energética o a apoyar a los consumidores vulnerables, que también pueden abordar los posibles efectos distributivos de las políticas climáticas<sup>20</sup>, la evaluación de la Comisión en 2020 de los planes nacionales integrados de energía y clima definitivos concluyó<sup>21</sup> que «la gran mayoría de los Estados miembros todavía tienen que desarrollar estrategias y objetivos más claros por medio de un enfoque transversal para determinar y medir las consecuencias en términos sociales, de empleo y de habilidades, así como otros efectos distributivos de la transición energética, y considerar debidamente la manera de abordar estos retos».

En virtud del Reglamento sobre disposiciones comunes<sup>22</sup>, que abarca, entre otros, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión y el Fondo de Transición Justa (FTJ), se espera que los Estados miembros tengan en cuenta el contenido de sus planes nacionales integrados de energía y clima y las recomendaciones de la Comisión relativas a estos planes para sus programas, también durante la revisión intermedia. Los planes territoriales de transición justa en el marco del FTJ deben centrarse en abordar las repercusiones socioeconómicas de la transición en determinados territorios que dependen de combustibles fósiles o de actividades industriales que generen gran cantidad de gases de efecto invernadero e incluir una sección general sobre el proceso de transición nacional basado en los planes nacionales integrados de energía y clima. La Plataforma de Transición Justa se creó para ayudar a todas las partes interesadas pertinentes a utilizar los recursos del Mecanismo para una Transición Justa. Además del Fondo de Transición Justa (primer pilar), contiene un régimen específico en el marco del Programa InvestEU (segundo pilar) y un instrumento de préstamo al sector público (tercer pilar).

Habida cuenta de que tres de los seis pilares que establecen el ámbito de aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) se centran en elementos sociales, los planes de recuperación y resiliencia en el marco de dicho Mecanismo recogen un número significativo de reformas e inversiones que abordan los aspectos de la transición equitativa tanto en términos de reformas como de inversiones. Los planes nacionales y los programas operativos se ejecutarán en el período de financiación en curso. Si bien las reformas y las inversiones están diseñadas para tener un impacto duradero, debido a esta duración limitada no contemplan un enfoque plenamente global de la transición equitativa a nivel nacional más allá de 2027, en particular con vistas a los objetivos climáticos de la UE.

Existen otras fuentes de financiación disponibles que brindan apoyo a otras acciones complementarias en este ámbito, como Erasmus+, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para los Trabajadores Desplazados (FEAG), la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE), el Fondo de Modernización y los ingresos procedentes de las subastas en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE), el programa LIFE+ y el programa Horizonte Europa. En

---

el ahorro de energía en el uso final logrado entre las personas afectadas por la pobreza energética, los consumidores vulnerables y, en su caso, las personas que viven en viviendas sociales.

<sup>20</sup> Eurofound (2021), *Distributional impacts of climate policies in Europe* [«Repercusiones distributivas de las políticas climáticas en Europa», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

<sup>21</sup> COM(2020) 564 final.

<sup>22</sup> Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

particular, el Reglamento del FSE+<sup>23</sup> establece que el FSE+ procurará contribuir, en consonancia con sus objetivos específicos establecidos en el artículo 4, apartado 1, a los objetivos relativos a una Europa más verde e hipocarbónica, mediante la mejora de los sistemas de educación y de formación necesarios para adaptar las capacidades y las cualificaciones, mejorar las capacidades de todos, incluida la población activa, y crear nuevos empleos en sectores relacionados con el medio ambiente, el clima, la energía, la economía circular y la bioeconomía.

Existen otras estrategias y planes de acción que también contribuyen a una transición ecológica equitativa. La Agenda de Capacidades Europea para 2020<sup>24</sup> tiene por objeto facultar a las personas para aprender y asegurarse de que sus capacidades se adapten a la doble transición. En la Agenda de Capacidades, la Comisión anuncia un conjunto de acciones para apoyar la adquisición de capacidades para la transición ecológica, incluidas las relativas a las cuentas de aprendizaje individuales<sup>25</sup>, un enfoque europeo de las microcredenciales<sup>26</sup> y el aprendizaje para la sostenibilidad medioambiental<sup>27</sup>. El Pacto por las Capacidades<sup>28</sup> tiene por objeto movilizar a las partes interesadas privadas y públicas para que tomen medidas concretas para la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de las personas en el mercado laboral y, cuando proceda, aunar esfuerzos al amparo de asociaciones. A finales de noviembre de 2021 se habían creado cinco asociaciones de este tipo<sup>29</sup>, que se comprometieron con la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de 1,5 millones de personas en los próximos años. A finales de noviembre de 2021, el Pacto por las Capacidades contaba con más de quinientos miembros, incluidas organizaciones empresariales sectoriales, grandes y pequeñas empresas, universidades, proveedores de EFP, interlocutores sociales, cámaras de comercio, autoridades regionales y locales y servicios de empleo públicos y privados. La nueva estrategia industrial actualizada de la UE apoya la creación de empleo en la economía verde, al estipular, por ejemplo, el importante papel de las inversiones en capacidades, las asociaciones ágiles entre el sector público y el privado, la cooperación para estimular el diálogo social, y la creación de empleo verde, por ejemplo a través de las diversas alianzas a escala europea, en particular en el ámbito de las baterías, el hidrógeno limpio, la gestión circular del plástico y las materias primas. La Nueva Agenda del Consumidor<sup>30</sup> tiene por objeto brindar apoyo a la transición ecológica con el fin de facultar, apoyar y permitir a cada consumidor, independientemente de su situación económica, desempeñar un papel activo en

---

<sup>23</sup> Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (DO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

<sup>24</sup> Comunicación de la Comisión, de 1 de julio de 2020, «Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia» [COM(2020) 274 final].

<sup>25</sup> Propuesta de Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2021, relativa a las cuentas de aprendizaje individuales [COM(2021) 773 final].

<sup>26</sup> Propuesta de Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2021, relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad [COM(2021) 770 final].

<sup>27</sup> Propuesta de Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2021, relativa al aprendizaje sobre la sostenibilidad medioambiental [COM(2021) 557 final].

<sup>28</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1517&langId=es>.

<sup>29</sup> Estas asociaciones abarcan los siguientes ecosistemas industriales: automoción; microelectrónica; sector aeroespacial y de defensa; construcción naval, y energía renovable marina.

<sup>30</sup> Comunicación de la Comisión «Nueva Agenda del Consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible» [COM(2020) 696 final].

la transición ecológica sin imponer un estilo de vida específico y sin ninguna discriminación social<sup>31</sup>.

Además, la Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE<sup>32</sup> tiene por objeto lograr unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas, también a través de la transición ecológica. Por último, en el Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos para el período 2020-2030 se establecen siete objetivos a nivel de la UE hasta 2030, entre los que se incluye el aumento del acceso efectivo a la vivienda y a servicios esenciales adecuados y no segregados<sup>33</sup>.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La equidad social se integra en el diseño de las propuestas legislativas del paquete «Objetivo 55». En particular, la propuesta de revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía<sup>34</sup> ofrece la posibilidad de eximir temporalmente a los hogares vulnerables de impuestos energéticos más elevados. Las refundiciones propuestas de la Directiva de eficiencia energética<sup>35</sup> y la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios<sup>36</sup>, así como la revisión propuesta de la Directiva sobre fuentes de energía renovables<sup>37</sup>, estimulan el ahorro de energía, que puede ser un instrumento sólido para aliviar la pobreza energética. Además, la aplicación del principio de primacía de la eficiencia energética garantizará que los grupos económicamente desfavorecidos se beneficien de soluciones de eficiencia energética consideradas como la primera opción en las decisiones políticas, de planificación e inversión y en otros ámbitos políticos. Además, la refundición propuesta de la Directiva de eficiencia energética recoge la obligación específica de que los Estados miembros apoyen a los hogares afectados por la pobreza energética y a los hogares vulnerables para lograr el ahorro de energía. La propuesta de Reglamento relativo a la infraestructura para los combustibles alternativos<sup>38</sup> garantizará que las infraestructuras de recarga y repostaje de vehículos de emisión cero lleguen a todas las partes de Europa y sean accesibles para todos.

Además, si bien todos los Estados miembros tendrán que contribuir a un mayor objetivo de reducción de emisiones, se tienen en cuenta diferentes puntos de partida y capacidades

---

<sup>31</sup> Como se anunció en la Nueva Agenda del Consumidor, la Comisión presentará una propuesta legislativa sobre el empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica.

<sup>32</sup> Comunicación de la Comisión «Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040» [COM(2021) 345 final].

<sup>33</sup> Comunicación de la Comisión «Una Unión de la Igualdad: Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos» para 2020-2030 [COM(2020) 620 final].

<sup>34</sup> Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición) [COM(2021) 563 final].

<sup>35</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética (versión refundida) [COM(2021) 558 final].

<sup>36</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios [modificada por la Directiva (UE) 2018/844, de 30 de mayo de 2018] [COM(2021) 802 final].

<sup>37</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo [COM(2021) 557 final].

<sup>38</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2021) 559 final].

distintas. Instrumentos como el Reglamento de reparto del esfuerzo<sup>39</sup> tienen por objeto una distribución equitativa de los esfuerzos entre los Estados miembros, a fin de garantizar la solidaridad entre los Estados miembros y las regiones. El Fondo de Modernización<sup>40</sup> apoya a diez Estados miembros de la UE con ingresos más bajos en su transición hacia la neutralidad climática al ayudar a modernizar sus sistemas energéticos y a mejorar la eficiencia energética. El Fondo de Transición Justa<sup>41</sup> está diseñado para abordar las repercusiones sociales y económicas de la transición ecológica al centrarse en las regiones, las industrias y los trabajadores que se enfrentan a los mayores retos durante la transición.

El Fondo Social para el Clima propuesto contribuirá a atenuar el impacto en los hogares vulnerables, los usuarios del transporte y las microempresas que se ven afectados significativamente por el aumento de los precios de los combustibles fósiles como consecuencia de la introducción del comercio de derechos de emisión para los combustibles utilizados en los edificios y el transporte por carretera. El Fondo promoverá la equidad y la solidaridad entre los Estados miembros y dentro de ellos, al tiempo que reducirá el riesgo de pobreza y de dificultades para la movilidad, complementando los mecanismos existentes. El Fondo apoyará a los hogares cuando inviertan en eficiencia energética y en la calefacción y refrigeración limpias de los edificios, especialmente cuando conlleve la integración de energías renovables, y también financiará el acceso a la movilidad de emisión cero y de baja emisión. En caso necesario, a la espera de los efectos de las inversiones en la reducción de las emisiones y la factura energética de los grupos vulnerables, el Fondo permitirá a los Estados miembros financiar medidas que proporcionen apoyo directo temporal a la renta de los hogares vulnerables y de aquellos que son usuarios vulnerables del transporte, a fin de reducir los efectos inmediatos del aumento del precio de los combustibles fósiles resultante de la inclusión de los edificios y el transporte por carretera en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87/CE.

Además, como se indica en la evaluación de impacto que acompaña al Plan del Objetivo Climático para 2030 y en algunas de las iniciativas del paquete «Objetivo 55», los Estados miembros pueden seguir utilizando los ingresos generados por las bonificaciones, impuestos y cánones sobre los precios de la energía procedentes de las subastas del RCDE de la UE, así como de los impuestos medioambientales, para apoyar a los grupos desfavorecidos.

## **2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD**

### **• Base jurídica**

La propuesta se basará en el artículo 292 del TFUE, leído en relación con los artículos 149 y 166 del TFUE.

---

<sup>39</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París [COM(2021) 555 final].

<sup>40</sup> Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814 (Texto pertinente a efectos del EEE). (DO L 76 de 19.3.2018, p. 3).

<sup>41</sup> Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa (DO L 231 de 30.6.2021, p. 1).

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

Los Estados miembros diseñarán y seleccionarán las medidas e inversiones para garantizar una transición equitativa hacia la neutralidad climática, incluidas las medidas específicas que puedan proponer en el marco de la financiación, los instrumentos políticos y los mecanismos de gobernanza existentes.

- **Proporcionalidad**

Es necesaria una acción a nivel de la Unión para lograr una transición ecológica rápida y sólida que cumpla los objetivos vinculantes adoptados en la Legislación europea sobre el clima sin que nadie se quede atrás, en consonancia con el Pacto Verde Europeo, la Agenda Estratégica del Consejo Europeo para 2019-2024, el Informe del Parlamento Europeo sobre una Europa social fuerte para unas transiciones justas<sup>42</sup>, el Informe del Comité Económico y Social Europeo «No debe haber Pacto Verde sin un pacto social»<sup>43</sup> y el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas»<sup>44</sup>. Esto también requiere que los retos sociales y laborales derivados de la transición ecológica se aborden de manera coherente y eficiente en todos los Estados miembros.

Según la evaluación a escala de la UE de los planes nacionales integrados de energía y clima definitivos realizada por la Comisión, publicada en septiembre de 2020<sup>45</sup>, son necesarios esfuerzos adicionales para garantizar una transición energética limpia y equitativa en las regiones más afectadas. Habida cuenta de la escala y las repercusiones de la acción propuesta, parece necesario y proporcionado ofrecer orientaciones a los Estados miembros.

A fin de evitar cargas administrativas innecesarias para los Estados miembros, la ejecución de las orientaciones políticas que figuran en la presente Recomendación será objeto de seguimiento a través del proceso del Semestre Europeo y de otros procesos existentes, en particular la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, según proceda.

- **Elección del instrumento**

El instrumento propuesto es una propuesta de Recomendación del Consejo que respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Se basa en el Derecho vigente de la Unión Europea y está en consonancia con el tipo de instrumentos disponibles para la acción de la Unión en el ámbito del empleo y la política social. El instrumento establece las medidas que deben considerar los Estados miembros y proporciona una base sólida para la cooperación a nivel de la Unión Europea en este ámbito, respetando plenamente las competencias de los Estados miembros en los ámbitos políticos pertinentes.

---

<sup>42</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre una Europa social fuerte para unas transiciones justas [2020/2084(INI)].

<sup>43</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «No debe haber Pacto Verde sin un pacto social» (Dictamen de iniciativa), EESC 2020/01591 (DO C 341 de 24.8.2021, p. 23).

<sup>44</sup> Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – Una Europa social fuerte para unas transiciones justas, COR 2020/02167 (DO C 440 de 18.12.2020, p. 42).

<sup>45</sup> COM(2020) 564 final.

### 3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

No procede.

- **Consultas con las partes interesadas**

Los servicios de la Comisión ya han emprendido varias actividades generales y específicas de consulta sobre la transición ecológica, especialmente sobre sus aspectos sociales y laborales, en particular mediante:

- consultas específicas, así como consultas públicas en línea como parte de los paquetes legislativos «Objetivo 55» de julio de 2021 y diciembre de 2021 (por ejemplo, el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, la Directiva sobre fiscalidad de la energía, la Directiva de eficiencia energética, la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, etc.);
- reuniones bilaterales/multilaterales con las partes interesadas, incluidas más de 50 reuniones sobre la revisión del RCDE, en particular en el contexto del paquete adoptado el 14 de julio de 2021;
- una consulta pública abierta en línea sobre el Plan del Objetivo Climático para 2030 (marzo-junio de 2020; más de 1 000 respuestas), tras una consulta de 4 semanas sobre la evaluación de impacto inicial.

Para la preparación de la presente propuesta de Recomendación del Consejo, la Comisión llevó a cabo en octubre y noviembre de 2021 **consultas e intercambios específicos** con el Comité de Empleo (COEM), el Comité de Protección Social (CPS), el Comité de Política Económica (CPE), los interlocutores sociales europeos y las organizaciones de la sociedad civil activas en el ámbito de las políticas de discapacidad, sociales y de empleo.

Las consultas brindaron un amplio apoyo a una iniciativa que abordara los aspectos sociales y laborales de la transición, para garantizar que nadie se quede atrás. Más concretamente, las partes convinieron, en general, en que hacen falta varios elementos: paquetes amplios de medidas para lograr una transición equitativa, especialmente medidas para la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional; hacer un buen uso de las políticas e instrumentos de financiación existentes, evitando duplicaciones y cargas administrativas; una mejor comprensión de las repercusiones sociales y en materia de empleo de las políticas de lucha contra el cambio climático, especialmente los efectos en la calidad de los puestos de trabajo, y el seguimiento y la comunicación correspondientes, sobre la base de «datos reales» y de los indicadores pertinentes; integrar la dimensión de la igualdad, y también solicitar más fondos y desarrollo de capacidades, en particular para las pymes; la integración en los mecanismos de gobernanza existentes, y la participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en el diseño y la ejecución de estrategias de lucha contra el cambio climático y de financiación para unas transiciones equitativas.

La Comisión también puso en marcha **una convocatoria abierta de datos** entre el 29 de octubre y el 19 de noviembre de 2021, tras haber recibido 66 contribuciones de un amplio espectro de partes interesadas: autoridades públicas, interlocutores sociales europeos y nacionales, organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de los asuntos sociales, pero también organizaciones climáticas y medioambientales e instituciones académicas y de investigación.

En general, los encuestados mostraron su firme apoyo a una estrategia a largo plazo sobre la transición ecológica y acogieron con satisfacción la atención prestada al empleo y a los aspectos sociales. Más concretamente, en varias de las contribuciones se plantearon las posibles repercusiones sobre las desigualdades, el empleo y las capacidades, con un llamamiento general para que se proporcione una financiación adecuada, así como asistencia técnica en relación con los instrumentos de financiación disponibles para los Estados miembros, centrándose especialmente en regiones, sectores y grupos vulnerables. Las contribuciones también pusieron de relieve la creciente necesidad de invertir en iniciativas de reciclaje profesional y mejora de las capacidades, desarrollo de capacidades e infraestructuras. Se manifestó un amplio apoyo al refuerzo del diálogo social y la negociación colectiva, y algunos consultados reivindicaron el derecho de los trabajadores a la información, la consulta y la codecisión. Además, la gran mayoría de las contribuciones destacaron la necesidad de una cartografía y un análisis detallados. Hubo otras cuestiones que se mencionaron en numerosas contribuciones, en particular las medidas directas de apoyo a la renta para los trabajadores y hogares vulnerables, el acceso a los servicios esenciales, especialmente el transporte, y una garantía de salud y seguridad en el trabajo adaptada a los «empleos verdes».

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

La Comisión Europea reúne conocimientos especializados en políticas sociales, de empleo y otras políticas asociadas a través, entre otras vías, del observador de la situación social<sup>46</sup>, para fomentar el conocimiento en los ámbitos de la política social, la protección social y el empleo, al tiempo que realiza investigaciones pertinentes y basadas en pruebas sobre la situación socioeconómica actual en la UE. El observador de la situación social cubre cuatro ámbitos principales de investigación: pobreza, desigualdad de ingresos, desigualdades sociales, salud y bienestar; empleo, desempleo y resultados del mercado laboral; las políticas del estado del bienestar, sociales y del mercado laboral; y el impacto distributivo y en el mercado laboral de las megatendencias.

Siguiendo la estela de acciones previas sobre este tema, en noviembre de 2021 el observador de la situación social celebró su seminario anual de investigación, titulado «Social and Labour Aspects of the Transition to Climate Neutrality» («Aspectos sociales y laborales de la transición hacia la neutralidad climática»). El acto se centró en las posibles repercusiones de la transición ecológica en términos de empleo, calidad del empleo, capacidades y otras repercusiones distributivas, como la pobreza energética y el acceso a los servicios esenciales.

Según las principales conclusiones debatidas con los expertos, de manera agregada, el impacto esperado es globalmente positivo, con un aumento del empleo previsto en los sectores del ahorro energético, la construcción y las energías renovables, especialmente para los trabajadores con cualificaciones bajas y medias. Por el contrario, se espera que el empleo y los salarios se reduzcan en las «industrias marrones» de gran consumo energético y cuyas emisiones resultan difíciles de reducir, lo que pone de relieve la necesidad de invertir en el enorme reto que constituyen la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional.

Entre los instrumentos políticos señalados por los expertos para fomentar una transición equitativa se encuentran los impuestos, las transferencias, las subvenciones y la reglamentación, cada uno de los cuales implica distintos niveles de equidad y eficiencia. Los

---

<sup>46</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1049>.

expertos coincidieron ampliamente en la importancia de compensar, mediante transferencias y subvenciones, determinados efectos regresivos o desproporcionados, en particular para los hogares de renta baja y de renta media-baja, también para atraer y salvaguardar la aceptación social de las medidas políticas.

En el seminario también se señalaron ámbitos que podrían beneficiarse de nuevas investigaciones, en particular sobre: a) la dimensión geoespacial de los efectos sobre el empleo, sociales y distributivos de la acción por el clima, especialmente mediante simulaciones adicionales que abarquen todos los países de la UE y la estimación de las repercusiones por zona y grado de urbanización; b) la integración de macromodelos y micromodelos, especialmente una modelización más detallada de las transiciones en el mercado laboral, en particular entre sectores, y las necesidades de inversión social conexas para apoyar la readaptación de las capacidades, el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades; c) la integración de los modelos de distribución de la renta y de presupuesto familiar en los macromodelos subyacentes; y d) el desarrollo de indicadores acerca de cómo de «verdes» son las tareas, los puestos de trabajo y las competencias.

- **Evaluación de impacto**

El instrumento propuesto (una Recomendación del Consejo) ofrece orientaciones sobre la ejecución de las políticas sociales, de empleo y otras políticas conexas para afrontar los retos de la transición ecológica. Sin embargo, dado que proporciona orientaciones flexibles a los Estados miembros sobre la elección y el diseño de las medidas, no es necesaria una evaluación de impacto.

Un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la propuesta ofrece una visión general y una valoración de las pruebas disponibles en las que se apoyan las intervenciones políticas recomendadas, basándose en los análisis presentados en los informes de evaluación de impacto pertinentes que acompañan a la Comunicación relativa al Plan del Objetivo Climático para 2030 y en las iniciativas del paquete «Objetivo 55». Integra nuevas pruebas de los análisis adicionales llevados a cabo por la Comisión Europea, especialmente las actualizaciones de los indicadores de pobreza energética por grupo de renta para aquellos Estados miembros para los que ya se dispone de datos de 2020 en la base de datos EU-SILC. Por último, se nutre de las observaciones recibidas durante las consultas específicas del otoño de 2021, cuando la Comisión Europea se puso en contacto, entre otros, con los Estados miembros, los interlocutores sociales, la sociedad civil, incluidos los jóvenes, y los expertos en el ámbito del análisis del mercado laboral, la política social y la transición equitativa.

Algunas de las pruebas más importantes hacen referencia a los siguientes aspectos políticos:

Demostrar cómo el potencial de creación de empleo de la transición depende tanto del apoyo activo a las transiciones en el mercado laboral y la creación de empleo como de la habilidad de los trabajadores para obtener un conjunto de capacidades adaptado a un mercado laboral y un paisaje industrial caracterizados por empleos verdes y procesos de producción respetuosos con el clima.

Proporcionar pruebas de modelización de la capacidad de alejar los ingresos fiscales de la actividad laboral para trasladarlos a la generación de ingresos relacionados con el clima, de internalizar las externalidades medioambientales negativas promoviendo el principio de «quien contamina paga» y mejorar los resultados del mercado laboral, reduciendo al mismo tiempo la exposición a los riesgos medioambientales, en particular para los más vulnerables, así como la capacidad de reducir los efectos distributivos adversos mediante medidas

específicas que transfieran los ingresos de los impuestos sobre la energía y la tarificación del carbono a los hogares más afectados, en particular los vulnerables.

Subrayar cómo las inversiones específicas en eficiencia energética, descarbonización de la calefacción, la refrigeración y el transporte, el acceso a los servicios esenciales, incluidas las soluciones alternativas de movilidad sostenible, y la sensibilización, complementadas en caso necesario con un apoyo directo a la renta temporal y específico para los consumidores y los hogares vulnerables, pueden garantizar una transición energética equitativa e inclusiva, con especial atención a las personas y hogares más afectados, en particular los vulnerables.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

No procede.

- **Derechos fundamentales**

No se ha identificado ningún impacto negativo en los derechos fundamentales. Al contrario, la iniciativa promueve los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular los títulos de Igualdad y Solidaridad, como el derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas (artículo 31), el derecho a la educación (artículo 14) y el derecho a la seguridad social y a la ayuda social (artículo 34), que se refiere a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en determinados casos, así como el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda.

#### **4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS**

Esta propuesta no precisa de recursos adicionales del presupuesto de la UE.

Ya existen oportunidades de financiación en el marco del presupuesto de la UE en relación con la transición equitativa hacia la neutralidad climática, en consonancia con la política de objetivos y la lógica de intervención de los diferentes fondos y programas<sup>47</sup>.

La Recomendación contiene orientaciones relativas a los presupuestos nacionales y su posible papel en la ejecución de la Recomendación.

#### **5. OTROS ELEMENTOS**

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

Se propone que la Comisión supervise la ejecución de la Recomendación del Consejo, en colaboración con los Estados miembros y en el contexto del Semestre Europeo.

Además, se propone que los Estados miembros tengan en cuenta la presente Recomendación del Consejo en la actualización de sus planes nacionales integrados de energía y clima en 2023 (para los proyectos de dichos planes) y 2024 (para los planes definitivos) de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima (el «Reglamento sobre la gobernanza») y en sus informes de situación nacionales integrados de energía y clima de conformidad con el artículo 17 de dicho Reglamento. En particular, la Recomendación debe contribuir a la

---

<sup>47</sup> En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la propuesta [SWD(2021) 452] se describen con más detalle una visión general de los instrumentos de financiación pertinentes y sus interrelaciones, así como su papel a la hora de abordar las recomendaciones formuladas en el marco de esta propuesta.

integración de los aspectos de una transición equitativa en todas las medidas y acciones contempladas en cada una de las cinco dimensiones de la Unión de la Energía descritas en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento sobre la gobernanza. La Recomendación también debe contribuir a las acciones y medidas nacionales específicas destinadas a abordar el empleo, las capacidades, la pobreza energética y otros aspectos sociales y distributivos del mercado interior de la energía, cuando los Estados miembros decidan adoptar tales medidas, ayudándolos de este modo, en particular a aquellos con un número significativo de hogares en situación de pobreza energética, a elaborar políticas y medidas adecuadas para abordar la cuestión en sus planes nacionales integrados de energía y clima, de conformidad con el artículo 3, apartado 3 *quinquies*, incluidas las medidas de política social y otros programas y políticas nacionales pertinentes.

A través del mecanismo de supervisión multilateral y los mecanismos de gobernanza existentes, la Comisión analizará las posibles repercusiones de la transición, determinará quiénes son las personas más afectadas y dirigirá, cuando proceda, recomendaciones específicas por país a los Estados miembros en el contexto del Semestre Europeo, sobre la base de las directrices para las políticas sociales y de empleo de los Estados miembros.

- **Documentos explicativos (para las Directivas)**

No procede.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Los apartados 1 a 2 indican el objeto, los objetivos y la estructura de la presente Recomendación.

El apartado 3 contiene las definiciones que deben aplicarse a los efectos de la Recomendación.

Los apartados 4 a 7 recomiendan a los Estados miembros que establezcan y ejecuten paquetes de políticas globales y coherentes para una transición ecológica equitativa con vistas a prestar un apoyo activo al empleo de calidad; garantizar el acceso a una educación, una formación y un aprendizaje permanente inclusivos y de calidad; establecer sistemas de fiscalidad y prestaciones y de protección social equitativos, y garantizar el acceso a los servicios esenciales y a una vivienda asequibles como parte de la transición hacia la neutralidad climática.

Los apartados 8 y 9 recomiendan a los Estados miembros que establezcan y ejecuten otros elementos transversales que promuevan una transición ecológica equitativa e inclusiva, en particular con vistas a garantizar un enfoque dirigido a la economía en su conjunto y proporcionar una base empírica sólida que resulta necesaria para establecer políticas sociales y del mercado laboral sólidas que promuevan una transición equitativa e inclusiva.

El apartado 10 recomienda a los Estados miembros que hagan un uso óptimo de la financiación pública y privada con vistas a proporcionar un apoyo financiero eficaz, en particular mediante el compromiso y el despliegue de recursos nacionales adecuados; el diseño de una combinación adecuada de medidas en los planes nacionales en el marco del Fondo Social para el Clima propuesto, y la garantía de un uso coherente y óptimo de la financiación vinculada a una transición equitativa a todos los niveles, también a nivel de la UE.

El apartado 11 acoge con satisfacción la intención de la Comisión de adoptar medidas de seguimiento con respecto a la Recomendación del Consejo, en particular con vistas a promover el debate público sobre la transición equitativa, mejorar los datos y la base metodológica, llevar a cabo el seguimiento y el análisis prospectivo, revisar los avances en la ejecución de la Recomendación en el contexto de la supervisión multilateral, en particular en el Semestre Europeo y en el contexto de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima.

Propuesta de

**RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO****para garantizar una transición equitativa hacia la neutralidad climática**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 166, apartado 4, y su artículo 292, leído en relación con su artículo 149,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) Es necesario reducir urgentemente las emisiones de gases de efecto invernadero, en particular para reducir el aumento del nivel del mar y la probabilidad de que se produzcan fenómenos meteorológicos extremos que ya afectan a todas las regiones del mundo<sup>48</sup>, así como reducir los costes económicos y sociales asociados a los efectos del calentamiento global<sup>49</sup>. La Unión y sus Estados miembros son Partes en el Acuerdo de París adoptado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en diciembre de 2015 (el «Acuerdo de París»)<sup>50</sup>, que obliga a sus Partes a mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y a proseguir los esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales.
- (2) El cambio climático y la degradación del medio ambiente plantean graves amenazas que requieren medidas urgentes, como se ha reiterado recientemente en el Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) sobre las bases físicas del cambio climático. El sufrimiento humano y las pérdidas económicas derivadas de los fenómenos extremos relacionados con el cambio climático, como las inundaciones, las olas de calor, las sequías y los incendios forestales, son cada vez más frecuentes. En la UE, estas pérdidas ya superan los 12 000 millones EUR de media al año<sup>51</sup> y podrían alcanzar 175 000 millones EUR adicionales (un 1,38 % del PIB de la UE) al año si el calentamiento global alcanza los 3 °C por encima de los niveles preindustriales. Esta cifra contrasta con los 65 000 millones EUR en pérdidas si dicho aumento fuera de 2 °C, y con 36 000 millones EUR anuales si se tratara de 1,5 °C. Estas pérdidas perjudicarían desproporcionadamente a

<sup>48</sup> GIECC, 2021: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [«Cambio climático 2021: Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático», documento en inglés].

<sup>49</sup> JRC, PESETA IV, <https://ec.europa.eu/jrc/en/peseta-iv/economic-impacts>.

<sup>50</sup> Acuerdo de París (DO L 282 de 19.10.2016, p. 4).

<sup>51</sup> Comisión Europea (2021), estudio PESETA IV, *Climate change impacts and adaptation in Europe* [«Repercusiones del cambio climático y adaptación en Europa», documento en inglés], Centro Común de Investigación, Sevilla, <http://ec.europa.eu/jrc/en/peseta-iv>.

determinados grupos, en particular a las personas que ya se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y a las regiones que ya hacen frente a grandes desafíos.

- (3) El Pacto Verde Europeo<sup>52</sup> establece la estrategia para que la Unión se convierta en el primer continente climáticamente neutro y desarrolle una sociedad sostenible, más equitativa y más próspera que respete los límites del planeta. La necesidad de una transición equitativa es una parte esencial del Pacto Verde, que subraya que ninguna persona ni lugar deben quedarse atrás. La Legislación europea sobre el clima<sup>53</sup> establece un objetivo vinculante de neutralidad climática a escala de la Unión para 2050 y un objetivo intermedio vinculante de reducción interna neta de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos el 55 % para 2030 con respecto a los niveles de 1990. El Octavo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente hasta 2030<sup>54</sup> aspira a proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos de los riesgos de impactos medioambientales.
- (4) La transformación hacia una economía y una sociedad climáticamente neutras precisa de una acción política global y una inversión sustancial en numerosos ámbitos, como la acción por el clima, la energía, el medio ambiente, la industria, la investigación y la innovación<sup>55</sup>. Para cumplir el objetivo vinculante a nivel de la Unión para 2030, el 14 de julio de 2021 la Comisión presentó el paquete «Objetivo 55»<sup>56</sup>. Este paquete incluye propuestas para actualizar la legislación pertinente, especialmente el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE)<sup>57</sup>, la Directiva sobre fiscalidad de la energía, la Directiva de eficiencia energética, la Directiva sobre fuentes de energía renovables, el Reglamento sobre las normas de emisión de CO<sub>2</sub> para turismos y furgonetas, el Reglamento sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, la Directiva relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos, y el Reglamento de reparto del esfuerzo con respecto a sectores no sujetos al RCDE actual, a saber, los sectores del transporte y los edificios. También contiene nuevas propuestas legislativas, en particular para apoyar el uso de combustibles más limpios en los sectores de la aviación y el transporte marítimo, así como para introducir un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono y crear un Fondo Social para el Clima, que está directamente relacionado con la introducción propuesta del comercio de emisiones al transporte por carretera y los edificios. El

---

<sup>52</sup> Comunicación de la Comisión «El Pacto Verde Europeo» [COM(2019) 640 final].

<sup>53</sup> Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima») (DO L 243 de 9.7.2021, p. 1).

<sup>54</sup> Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030 [COM(2020) 652 final].

<sup>55</sup> Por ejemplo, en lo que respecta a las infraestructuras, Europa necesitará aproximadamente 350 000 millones EUR anuales en inversiones adicionales durante esta década para cumplir su objetivo de reducción de emisiones para 2030 solo en sistemas energéticos, además de los 130 000 millones EUR que necesitará para otros objetivos medioambientales.

<sup>56</sup> Comunicación de la Comisión «Objetivo 55: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática» [COM(2021) 550 final].

<sup>57</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y el Reglamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final].

paquete «Objetivo 55», junto con las medidas adoptadas a nivel de la UE para apoyar e incentivar las inversiones públicas y privadas necesarias, contribuirá a apoyar y acelerar el crecimiento de nuevos mercados, por ejemplo para los combustibles limpios y los vehículos de bajas emisiones, con la consiguiente reducción de los costes de la transición sostenible tanto para las empresas como para los ciudadanos.

- (5) Los Estados miembros se han comprometido en la Agenda Estratégica del Consejo Europeo para 2019-2024 a garantizar una transición equitativa hacia la neutralidad climática que sea inclusiva y no deje a nadie atrás. A nivel internacional, los Estados miembros han respaldado los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y han ratificado el Acuerdo de París, que aluden a los imperativos de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la promoción de trabajo decente y de empleos de calidad. Las directrices de la OIT proporcionan un marco político establecido internacionalmente para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos<sup>58</sup>. Además, cincuenta y cuatro signatarios (países e interlocutores sociales) respaldaron la Declaración de Silesia sobre Solidaridad y Transición Justa de 2018, adoptada en la COP-24 en Katowice, incluida la Comisión Europea en nombre de la Unión Europea<sup>59</sup>, así como veintidós Estados miembros de la UE a título individual. La Unión Europea y diez Estados miembros a título individual firmaron la Declaración de 2021 sobre el apoyo a las condiciones para una transición justa a nivel internacional, adoptada en la COP-26 de Glasgow, en la que se comprometían a incluir información sobre la transición justa en los informes bienales de transparencia en el contexto de la presentación de informes sobre nuestras políticas y medidas para lograr nuestras contribuciones determinadas a nivel nacional.
- (6) La equidad y la solidaridad son principios que definen las políticas de la Unión para lograr una transición ecológica y un requisito para su apoyo público amplio y sostenido. El Pacto Verde Europeo hace hincapié en que la transición debe ser equitativa e inclusiva, dar prioridad a la dimensión humana y prestar especial atención a apoyar a las regiones, los sectores, los trabajadores, los hogares y los consumidores expuestos a los mayores desafíos. Por otra parte, la Comunicación sobre una Europa social fuerte para unas transiciones justas<sup>60</sup> subraya que la ejecución del Pacto Verde Europeo dotará a Europa de instrumentos para redoblar los esfuerzos por lograr una convergencia al alza, la equidad social y la prosperidad compartida.
- (7) El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales<sup>61</sup> pone de relieve que necesitaremos unidad, coordinación y solidaridad para avanzar hacia una década más ecológica y digital en la que los europeos prosperen. Propone tres objetivos principales de la Unión para 2030, a saber, que al menos el 78 % de la población con una edad comprendida entre los 20 y los 64 años tenga empleo<sup>62</sup>; que al menos el 60 % de los

---

<sup>58</sup> Las directrices definen el concepto de transición justa e instan a los responsables políticos y a los interlocutores sociales a promover una transición justa a nivel mundial.

<sup>59</sup> Secretaría General del Consejo, 14545/1/18 REV1, de 26 de noviembre de 2018.

<sup>60</sup> Comunicación de la Comisión «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas» [COM(2020) 14], por la que se pone en marcha una consulta pública sobre el Plan de Acción del Pilar de Derechos Sociales.

<sup>61</sup> Comunicación de la Comisión «Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales» [COM(2021) 102 final]. El pilar europeo de derechos sociales, proclamado y firmado por el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión en la Cumbre de Gotemburgo de noviembre de 2017, es la brújula por la que se guía la Unión para lograr una Europa social fuerte.

<sup>62</sup> Para alcanzar este objetivo global, Europa debe esforzarse por reducir al menos a la mitad la brecha de género en materia de empleo en comparación con 2019; reducir la proporción de jóvenes (15-29 años) que ni

adultos participen en actividades de formación todos los años<sup>63</sup>, y que el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se reduzca en, al menos, 15 millones<sup>64</sup>. Estos objetivos principales para 2030 fueron acogidos favorablemente por los dirigentes de la UE en la Declaración de Oporto de mayo de 2021<sup>65</sup> y por el Consejo Europeo de junio de 2021.

- (8) Con las políticas de acompañamiento adecuadas<sup>66</sup>, la transición ecológica podría, en conjunto, crear alrededor de un millón de puestos de trabajo de calidad adicionales<sup>67</sup> en la UE de aquí a 2030 y dos millones de aquí a 2050<sup>68</sup> en sectores como la construcción, las TIC o las energías renovables, al tiempo que se reduce el prolongado declive de los puestos de trabajo de cualificación media como consecuencia de la automatización y la digitalización. Sin embargo, en un escenario pesimista, los efectos de la transición ecológica hacia la neutralidad climática, sumados a una combinación inadecuada de políticas, podrían implicar pérdidas de empleo y de PIB de hasta un 0,39 % en la Unión y de hasta un 0,26 % de puestos de trabajo<sup>69</sup>.
- (9) Los efectos de la transición ecológica en las empresas y el empleo variarán según el sector, la ocupación, la región y el país, lo que implicará cambios en el empleo dentro de los sectores y los ecosistemas industriales, así como grandes redistribuciones de la mano de obra entre ellos<sup>70</sup>. La reestructuración y el ajuste en las empresas, los sectores y los ecosistemas afectados requieren el desarrollo de nuevos modelos empresariales y grandes redistribuciones de mano de obra entre sectores y regiones. Por ejemplo, se prevé la pérdida de puestos de trabajo en algunas actividades mineras o en la producción de energía basada en combustibles fósiles, así como en partes del sector del automóvil. Por el contrario, se esperan nuevas oportunidades de empleo en las actividades de retención de valor circular y en la producción sostenible de energía y transporte. Por lo tanto, los Estados miembros deben seguir planteamientos detallados y centrarse en las regiones y ecosistemas individuales de que se trate, en colaboración con los interlocutores sociales o las autoridades locales y regionales y las partes interesadas.

---

estudian, ni trabajan ni reciben formación (ninis) al 9 %, y aumentar la oferta de educación infantil y atención a la infancia.

<sup>63</sup> En particular, al menos el 80 % de las personas de entre 16 y 74 años deben tener competencias digitales básicas, el abandono escolar prematuro debe reducirse aún más y debe incrementarse la participación en la educación secundaria superior.

<sup>64</sup> De los 15 millones de personas que se espera que salgan de la pobreza o la exclusión social, al menos 5 millones deben ser menores.

<sup>65</sup> Consejo Europeo, Declaración de Oporto, 8.5.2021.

<sup>66</sup> Comunicación de la Comisión «Objetivo 55: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática» [COM(2021) 550 final].

<sup>67</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación de impacto que acompaña a la Comunicación, *Stepping up Europe's 2030 climate ambition - Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people* [«Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos», documento en inglés], [SWD(2020) 176 final]. Proyecciones basadas en E-QUEST según un escenario de «menor imposición del trabajo poco cualificado».

<sup>68</sup> Comisión Europea (2019), *Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019* [«Crecimiento sostenible para todos: opciones para el futuro de la Europa social, el empleo y la evolución social en Europa 2019», documento en inglés], de 4 de julio de 2019. Sobre la base del análisis en profundidad que acompaña a la Comunicación de la Comisión [COM(2018) 773].

<sup>69</sup> SWD(2020) 176 final.

<sup>70</sup> SWD(2020) 176 final.

- (10) Al crear oportunidades de empleo de calidad para todos, al tiempo que se toman medidas para aliviar y prevenir la pobreza energética y en el transporte, la transición ecológica puede contribuir a aumentar los ingresos y a reducir las desigualdades y la pobreza en general<sup>71</sup>. De este modo, puede ayudar a abordar las desigualdades socioeconómicas y la exclusión social preexistentes, mejorando la salud y el bienestar y promoviendo la igualdad. Debe prestarse especial atención a determinados grupos de población, sobre todo a los que ya se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Esto abarca, en particular, los hogares de renta baja y media-baja que gastan un porcentaje elevado de sus ingresos en servicios esenciales, como energía, transporte y vivienda, así como las microempresas y pymes. Los resultados de la modelización muestran que el carácter progresivo o regresivo de los impuestos medioambientales dependerá en gran parte del diseño de los instrumentos, por ejemplo, la medida en que los recortes del impuesto sobre la renta u otras opciones de reciclado de ingresos estén dirigidos a las personas que perciben ingresos más bajos<sup>72</sup>.
- (11) Las actividades de retención del valor circular (especialmente los modelos de negocio de reparación, reutilización, remanufactura y terciarización) pueden fomentar un acceso asequible y sostenible a los bienes y servicios. También generan puestos de trabajo y oportunidades a distintos niveles de cualificación, en particular para las mujeres, las personas con discapacidad y los grupos en situaciones de vulnerabilidad, a través de empresas de la economía social activas en estos ámbitos. Al evitar nuevas compras, se reducen enormemente las emisiones de carbono, mientras que los puestos de trabajo creados se encuentran próximos a los productos que deben mantenerse, renovarse o compartirse.
- (12) Según los últimos datos disponibles en EU-SILC para 2019/2020<sup>73</sup>, la pobreza energética afectó a alrededor del 8 % de la población de la UE, es decir, más de 35 millones de personas que no pudieron calentar adecuadamente sus hogares, con diferencias significativas entre Estados miembros y entre grupos de ingresos<sup>74</sup>. En general, el Observatorio de la Pobreza Energética estima que más de 50 millones de hogares de la Unión Europea sufren pobreza energética. La pobreza energética, resultante de una combinación de bajos ingresos, el gasto de una elevada proporción de la renta disponible en energía, así como una mala eficiencia energética, constituye un reto importante para la Unión desde hace algún tiempo. Esta forma de pobreza afecta no solo a los hogares con bajos ingresos, sino también a los de renta media-baja

---

<sup>71</sup> Comisión Europea (2019), *Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019* [«Crecimiento sostenible para todos: opciones para el futuro de la Europa social, el empleo y la evolución social en Europa 2019», documento en inglés], capítulo 5, 4 de julio de 2019, y Comisión Europea (2020), «Leaving no one behind and striving for more: fairness and solidarity in the European social market economy» («No se deja a nadie atrás: equidad y solidaridad en la economía de mercado de la Europa social»), *Análisis del empleo y la situación social 2020*, capítulo 4.2.2, 15 de septiembre de 2020. En este contexto, la pobreza global se mide utilizando el indicador acordado para la tasa de riesgo de pobreza, en consonancia con el cuadro de indicadores sociales y el objetivo principal correspondiente para 2030 en el marco del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

<sup>72</sup> IEEP (2021), *Green taxation and other economic instruments: internalising environmental costs to make the polluter pay* [«Fiscalidad ecológica y otros instrumentos económicos: internalización de los costes medioambientales para que quien contamine pague», documento en inglés].

<sup>73</sup> Datos EU-SILC de 2019 disponibles para todos los Estados miembros; aún no se dispone de datos de 2020 para todos los Estados miembros.

<sup>74</sup> Además, hasta el 6,2 % de los europeos, es decir, más de 27 millones de personas, tienen atrasos en el pago de las facturas de servicios básicos.

en muchos Estados miembros<sup>75</sup>. Los hogares con necesidades energéticas superiores a la media, especialmente las familias con hijos, las personas con discapacidad y las personas mayores, también son más vulnerables a la pobreza energética<sup>76</sup> y a sus efectos. Las mujeres, y en particular las que conforman familias monoparentales y las de edad avanzada<sup>77</sup>, también se ven especialmente afectadas por la pobreza energética. Además de la pobreza energética, cada vez se reconoce más el concepto de pobreza en el transporte cuando determinadas categorías de población no logran alcanzar un nivel de servicios de transporte necesario desde el punto de vista social y material. Sin las medidas de acompañamiento adecuadas para aliviar y prevenir la pobreza energética y en el transporte, se corre el riesgo de que estas situaciones se agraven, en particular, debido a la internalización de los costes de las emisiones en la formación de los precios o a los costes de adaptación a alternativas más eficientes y de emisiones más bajas.

- (13) Los principios de equidad social y solidaridad se integran firmemente en el diseño de los marcos climáticos, energéticos y medioambientales pertinentes a nivel de la Unión<sup>78</sup>, en particular a través del principio de «quien contamina paga» y el reparto del esfuerzo entre los Estados miembros, así como en cierta redistribución de los derechos de emisión del RCDE a efectos de solidaridad, crecimiento e interconexiones dentro de la Unión y su uso para el Fondo de Modernización, que contribuye a las importantes necesidades de inversión de los Estados miembros con menores ingresos para modernizar sus sistemas energéticos. Además, el marco de la legislación de la UE en materia de política energética proporciona a los Estados miembros herramientas para garantizar la protección de los consumidores domésticos vulnerables y en situación de pobreza energética, evitando al mismo tiempo las distorsiones del mercado<sup>79</sup>. Si bien estos instrumentos ayudan a facilitar la transición ecológica, pretenden proporcionar los medios para garantizar la protección necesaria en líneas más generales, como demuestra, por ejemplo, la reciente Comunicación titulada «Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía»<sup>80</sup>. Además, la creación de un Fondo Social para el Clima de 72 200 millones EUR para el período 2025-2032 brindaría apoyo a los hogares vulnerables, a los usuarios del transporte y a las microempresas afectadas por la introducción del comercio de derechos de emisión para los combustibles utilizados en

---

<sup>75</sup> SWD(2019) 579 final.

<sup>76</sup> Véase el informe del taller sobre la pobreza energética, organizado el 9 de noviembre de 2016 para la Comisión de Industria, Investigación y Energía (ITRE) del PE.

<sup>77</sup> Véase «Gender perspective on access to energy in the EU» [«Perspectiva de género en el acceso a la energía en la UE», documento en inglés] (europa.eu), «Gender and energy | European Institute for Gender Equality» («Género y energía; Instituto Europeo de la Igualdad de Género») (europa.eu), GFE-Gender-Issues-Note-Session-6.2.pdf (oecd.org).

<sup>78</sup> La equidad social también se incorpora al diseño de las propuestas de la Comisión que forman parte del paquete «Objetivo 55», que incluye propuestas sobre la Directiva sobre fiscalidad de la energía, la Directiva de eficiencia energética, la Directiva sobre fuentes de energía renovables, la Directiva sobre la infraestructura para los combustibles alternativos, el Reglamento de reparto del esfuerzo y la propuesta de creación de un Fondo Social para el Clima.

<sup>79</sup> Artículo 5 de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 158 de 14.6.2019, p. 125); Artículo 3 de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 211 de 14.8.2009, p. 94).

<sup>80</sup> COM(2021) 660 final, de 13 de octubre de 2021.

el transporte por carretera y en los edificios<sup>81</sup>. El Fondo facilita que se aborden las repercusiones sociales a través de medidas e inversiones destinadas a reducir la dependencia de los combustibles fósiles mediante una mayor eficiencia energética de los edificios, la descarbonización de la calefacción y la refrigeración de los edificios, especialmente la integración de la energía procedente de fuentes renovables, y la concesión de un mejor acceso a la movilidad y el transporte de emisión cero y de bajas emisiones en beneficio de los hogares vulnerables, las microempresas vulnerables y los usuarios vulnerables del transporte; estas medidas se complementarían con ayudas directas temporales a la renta de los hogares vulnerables, en concreto de los usuarios vulnerables del transporte, cuando sea necesario.

- (14) Los Estados miembros disponen de una serie de instrumentos para esbozar y coordinar sus acciones en aras de una transición equitativa. Los planes nacionales de energía y clima deben evaluar el número de hogares en situación de pobreza energética y definir las medidas necesarias para abordar las repercusiones sociales y territoriales de la transición energética<sup>82</sup>. Los planes territoriales de transición justa deben señalar los territorios que pueden optar a la ayuda del Fondo de Transición Justa hasta 2027<sup>83</sup>. Financiados por NextGenerationEU, los planes nacionales de recuperación y resiliencia establecen reformas e inversiones para fomentar la transición ecológica, el crecimiento integrador, la cohesión social y territorial, la resiliencia y las perspectivas para la próxima generación, con un horizonte de ejecución hasta 2026<sup>84</sup>.
- (15) Sobre la base de los principios y las políticas del Pacto Verde Europeo y, en particular, del pilar europeo de derechos sociales, existe margen para mejorar el diseño de las políticas de manera global y transversal, y garantizar la coherencia de los esfuerzos de gasto a nivel nacional y de la UE. En la evaluación de los planes nacionales de energía y clima definitivos<sup>85</sup>, si bien la Comisión reconoce que proporcionan algunos indicadores y políticas sobre la pobreza energética, concluyó que no siempre establecen una priorización clara de las necesidades de financiación para una transición equitativa, ni para el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades, ni para apoyar los ajustes del mercado laboral. Los planes territoriales de transición justa deben centrarse en determinados territorios y, por tanto, no se espera que establezcan una estrategia y políticas globales para una transición equitativa a nivel nacional. Aunque las reformas y las inversiones que apoyan y ayudan a financiar están diseñadas para producir un efecto duradero, tanto los planes territoriales de transición

---

<sup>81</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima [COM(2021) 568 final].

<sup>82</sup> Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 328 de 21.12.2018, p. 1).

<sup>83</sup> Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa (DO L 231 de 30.6.2021, p. 1).

<sup>84</sup> Comunicación de la Comisión «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación»; Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

<sup>85</sup> Comunicación de la Comisión «Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima. Impulsar la transición ecológica y promover la recuperación económica mediante una planificación integrada en materia de energía y clima» [COM(2020) 564 final].

justa como los planes nacionales de recuperación y resiliencia son limitados en el tiempo. Algunas acciones para una transición equitativa también se ejecutan en el contexto de otros programas e iniciativas, en particular los fondos de la política de cohesión. Los planes sociales para el clima desempeñarán un papel importante a la hora de ayudar a los grupos más afectados y vulnerables en el contexto de la introducción del comercio de derechos de emisión para los combustibles utilizados en el transporte por carretera y en los edificios.

- (16) Una transición equitativa hacia la neutralidad climática en la Unión de aquí a 2050 garantizará que nadie se quede atrás, en particular los trabajadores y los hogares más afectados por la transición ecológica, y especialmente los que ya se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. A tal fin, según se establece en la presente Recomendación, los Estados miembros deben poner en marcha paquetes de medidas globales<sup>86</sup>, reforzar los elementos transversales que promueven una transición ecológica equitativa y hacer un uso óptimo de la financiación pública y privada. Los paquetes de medidas deben tener en cuenta a las personas y hogares más afectados por la transición ecológica, en particular por la pérdida de puestos de trabajo, pero también por la evolución de las condiciones de trabajo o la necesidad de realizar nuevas tareas en el puesto de trabajo, así como los que están sujetos a efectos adversos en la renta disponible, el gasto y el acceso a los servicios esenciales. Como parte de los grupos más afectados, los paquetes de medidas deben tener especialmente en cuenta, aunque no exclusivamente, a las personas y hogares en situaciones de vulnerabilidad, en particular a las personas más alejadas del mercado laboral, por ejemplo, debido a sus capacidades, a las condiciones territoriales del mercado laboral u otras características, como el sexo, el origen racial o étnico, la religión o las creencias, la discapacidad, la edad o la orientación sexual. Por otra parte, las personas y hogares en situaciones de vulnerabilidad pueden comprender a aquellos que viven en la pobreza o en situación de pobreza energética o corren riesgo de caer en ella, y quienes se enfrentan a obstáculos a la movilidad o a una sobrecarga de los costes de la vivienda. Los paquetes de medidas deben adaptarse a las circunstancias locales, teniendo en cuenta las necesidades de las regiones más vulnerables y remotas de la UE, incluidas las regiones ultraperiféricas.
- (17) El apoyo activo al empleo de calidad debe centrarse en ayudar a los trabajadores, los solicitantes de empleo, las personas que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (ninis), y los trabajadores por cuenta propia más afectados por la transición ecológica. En particular, las personas infrarrepresentadas, como las mujeres o las personas con capacidades comparativamente bajas para adaptarse a los cambios en el mercado laboral, precisan de apoyo para mejorar su empleabilidad y encontrar trabajo, en consonancia con la Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE)<sup>87</sup>. Sobre la base de orientaciones políticas anteriores<sup>88</sup>, los paquetes de medidas deben incluir, por tanto, medidas adaptadas para apoyar la contratación y los incentivos a la transición, el apoyo al emprendimiento y medidas de creación de empleo de calidad, en particular para las microempresas, las pymes y los territorios más afectados. También deben fomentar la

---

<sup>86</sup> En particular, las estrategias anuales de crecimiento sostenible de 2021 y 2022, las recomendaciones para la zona del euro de 2021 y las recomendaciones específicas por país.

<sup>87</sup> Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión, de 4 de marzo de 2021, sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE) (DO L 80 de 8.3.2021, p. 1).

<sup>88</sup> En particular, la Recomendación EASE y las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, adoptadas en octubre de 2020 y confirmadas de nuevo en octubre de 2021.

ejecución y la garantía del cumplimiento efectivas de las normas existentes sobre las condiciones de trabajo y el apoyo a la reestructuración socialmente responsable en consonancia con las normas existentes. Los interlocutores sociales están llamados a desempeñar un papel fundamental contribuyendo a abordar, a través del diálogo, las consecuencias que los retos de la transición ecológica tengan sobre el empleo y la sociedad.

- (18) El acceso universal a una educación, una formación y un aprendizaje permanente inclusivos y de calidad es esencial para garantizar que la mano de obra disponga de las capacidades necesarias para participar en la transición ecológica. Por lo tanto, los aspectos de una transición equitativa deben integrarse en el desarrollo y la ejecución de las estrategias nacionales en materia de capacidades, en consonancia con la Agenda Europea de Capacidades y la nueva estrategia industrial actualizada de la UE<sup>89</sup>. Las asociaciones en materia de capacidades en el marco del Pacto por las Capacidades también constituirán un instrumento importante. La información y la previsión actualizadas sobre el mercado de trabajo y las capacidades, incluso a nivel regional, sectorial y profesional, permiten determinar y prever las necesidades de capacidades transversales y específicas de cada profesión pertinentes, también como base para adaptar los planes de estudios a fin de satisfacer las necesidades de capacidades para la transición ecológica. La EFP debe dotar a los jóvenes y a los adultos, en particular a las mujeres, de las competencias necesarias para desenvolverse plenamente en la transición ecológica<sup>90</sup>. La formación de aprendices y las prácticas remuneradas, incluidos sólidos componentes de formación, en particular para los jóvenes, contribuyen a las transiciones en el mercado laboral, en particular hacia actividades que contribuyen a los objetivos climáticos y medioambientales, y a sectores que afrontan carencias específicas de capacidades. Debe fomentarse el aumento de la participación de los adultos en el aprendizaje permanente para satisfacer las necesidades de mejora de las capacidades y reciclaje profesional, entre otras cosas empoderando a las personas para que busquen una formación adaptada a sus necesidades y mediante cursos breves y de calidad sobre capacidades para la transición ecológica, apoyándose en el enfoque europeo de las microcredenciales, lo que también facilitará la valoración y el reconocimiento de los resultados de dichos cursos.
- (19) La composición de los sistemas de fiscalidad y prestaciones y de los sistemas de protección social debe revisarse teniendo en cuenta las necesidades específicas derivadas de la transición ecológica, reflejando también el principio de «quien contamina paga» y la necesidad de que las políticas de acompañamiento no introduzcan subvenciones al consumo de combustibles fósiles, no contribuyan a la cautividad de los consumidores con respecto a una tecnología específica y no reduzcan los incentivos para la renovación de edificios, la sustitución de los sistemas de energía térmica y, en general, las medidas de eficiencia energética. Una combinación de diversas políticas puede brindar apoyo a los hogares más vulnerables y a los trabajadores más afectados por la transición ecológica. Dependiendo de la situación nacional e individual, esto podría implicar, por ejemplo, un cambio en la fiscalidad alejándola del trabajo hacia objetivos climáticos y medioambientales, en consonancia

---

<sup>89</sup> Comunicación de la Comisión «Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa» [COM(2021) 350 final].

<sup>90</sup> Recomendación del Consejo, de 24 de noviembre de 2020, sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (DO C 417 de 2.12.2020, p. 1).

con la propuesta de revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía<sup>91</sup>, una revisión de los regímenes de desempleo o una ayuda a la renta temporal y específica, cuando sea necesario. Los sistemas de protección e inclusión social pueden evaluarse y, en su caso, adaptarse teniendo en cuenta la transición ecológica, en particular para proporcionar seguridad en los ingresos, especialmente durante las transiciones entre empleos, y para proporcionar servicios sociales, sanitarios y asistenciales adecuados a través de infraestructuras sociales apropiadas, especialmente en los territorios más afectados (por ejemplo, zonas rurales y remotas) con el fin de prevenir la exclusión social y abordar los riesgos para la salud. Para aumentar la resiliencia física y financiera frente a los efectos irreversibles del cambio climático de manera inclusiva, es preciso promover la sensibilización sobre los riesgos, la reducción de riesgos y las soluciones de transferencia de riesgos, en particular mediante un aumento de la disponibilidad de soluciones en el ámbito de los seguros y la inversión en la gestión del riesgo de catástrofes y la adaptación para reducir los efectos físicos del cambio climático, con la consiguiente reducción de las pérdidas y la brecha en materia de protección del clima, teniendo en cuenta a las microempresas y pymes, así como las zonas rurales y remotas. Debe reforzarse la gestión del riesgo de catástrofes, especialmente los sistemas de protección civil a nivel nacional y de la UE, para prevenir las perturbaciones relacionadas con el clima, prepararse para ellas y responder mejor ante ellas.

- (20) Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de buena calidad, tales como la energía, el transporte, el saneamiento, los servicios financieros y las comunicaciones digitales; el apoyo a la igualdad de acceso a dichos servicios debe ponerse a disposición de quienes lo necesiten<sup>92</sup>. Asimismo, debe proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad<sup>93</sup>. Del mismo modo, los hogares de renta baja y media, los consumidores vulnerables, incluidos los usuarios finales, las personas en situación de pobreza energética o que corren el riesgo de caer en ella y las personas que viven en viviendas sociales pueden beneficiarse de la aplicación del principio de primacía de la eficiencia energética. Además de proteger y empoderar a los consumidores de energía, se necesitan medidas específicas para prevenir y abordar las causas primeras de la pobreza energética, en particular mediante el fomento de inversiones destinadas a mejorar la eficiencia energética, concretamente en el sector de la vivienda social, en consonancia con la propuesta de refundición de la Directiva de eficiencia energética<sup>94</sup> adoptada el 14 de julio de 2021, así como con la propuesta de Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios<sup>95</sup>, adoptada el 14 de diciembre de 2021, que también aborda los principales obstáculos no económicos a la renovación, como los incentivos divididos, especialmente entre arrendador y arrendatario, así como las

---

<sup>91</sup> Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición) [COM(2021) 563 final].

<sup>92</sup> Pilar europeo de derechos sociales, proclamado solemnemente de forma conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017, principio 20.

<sup>93</sup> Pilar europeo de derechos sociales, proclamado solemnemente de forma conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017, principio 19 (a).

<sup>94</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética (versión refundida) [COM(2021) 558 final].

<sup>95</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios [modificada por la Directiva (UE) 2018/844 de 30 de mayo de 2018] [COM(2021) 802 final].

estructuras de copropiedad. En este contexto, debe prestarse especial atención a determinados grupos que corren mayor riesgo de verse afectados por la pobreza energética, como las mujeres, las personas con discapacidad, las personas mayores, los niños y las personas de origen racial o étnico minoritario. Los retos de movilidad preexistentes y emergentes pueden abordarse mediante medidas de apoyo y el desarrollo de las infraestructuras necesarias, como el transporte público. La asequibilidad, accesibilidad y seguridad de la movilidad sostenible y de los diferentes modos de transporte, tanto público como privado, son fundamentales para garantizar que todas las personas se beneficien de la transición ecológica y formen parte de ella. La movilidad urbana desempeña un papel importante en este contexto, como también se refleja en el Marco de Movilidad Urbana de la UE<sup>96</sup>, adoptado el 14 de diciembre de 2021.

- (21) Un enfoque dirigido a la economía en su conjunto para una transición equitativa debe apoyar la acción política, basada en la coordinación de la elaboración de políticas y el refuerzo de las capacidades operativas a todos los niveles y en todos los ámbitos políticos pertinentes, otorgando también un papel activo a las autoridades regionales y locales, la participación de los interlocutores sociales en todos los niveles y fases, así como una participación efectiva y de impacto de la sociedad civil y las partes interesadas. Esa coordinación y ese compromiso podrían garantizar que los principios de equidad y solidaridad del Pacto Verde Europeo se integren en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas desde el principio, proporcionando la base para un apoyo amplio y a largo plazo a políticas inclusivas que promuevan la transición ecológica.
- (22) Hace falta una sólida base empírica para poner en marcha políticas sociales y del mercado laboral sólidas que garanticen una transición equitativa e inclusiva. A tal fin, la armonización gradual y la coherencia de las definiciones, los conceptos, las clasificaciones y las metodologías, basados en particular en la Recomendación (UE) 2020/1563 de la Comisión sobre la pobreza energética<sup>97</sup>, facilitan las evaluaciones y su comparabilidad. Otras acciones de investigación e innovación pueden contribuir a la base de conocimientos que puede alimentar las políticas y el discurso público. A su vez, los intercambios con el público en toda su diversidad y con las principales partes interesadas, por ejemplo sobre los resultados de las evaluaciones, la previsión y los ejercicios de seguimiento, pueden contribuir a la elaboración de políticas y a la responsabilización.
- (23) Se necesitan datos e indicadores detallados y de alta calidad adecuados, en particular para evaluar las repercusiones sociales, distributivas y para el empleo que tienen las políticas en materia de cambio climático. En la actualidad, estos datos e indicadores no están plenamente disponibles. Por ejemplo, aunque se han realizado algunos avances en la medición de la pobreza energética, podrían desarrollarse indicadores para evaluar la pobreza en el transporte. El seguimiento y la evaluación pueden reforzarse a través de múltiples acciones centradas en indicadores, cuadros de indicadores, proyectos piloto a pequeña escala y experimentación política. Las acciones pueden basarse o inspirarse en los cuadros de indicadores existentes, como el cuadro de indicadores sociales y el cuadro de indicadores del Pacto Verde Europeo, que contienen

---

<sup>96</sup> Comunicación de la Comisión «El Marco de Movilidad Urbana de la UE» [COM(2021) 811].

<sup>97</sup> Recomendación (UE) 2020/1563, de 14 de octubre de 2020, sobre la pobreza energética (DO L 357 de 27.10.2020, p. 35).

información pertinente sobre aspectos específicos de las políticas de transición equitativa.

- (24) Por último, el uso óptimo y eficiente de la financiación pública y privada, así como la movilización de todos los recursos disponibles y su despliegue efectivo, revisten especial importancia a la luz de las importantes necesidades de inversión derivadas de la transición ecológica. A nivel de la Unión, las acciones pertinentes reciben apoyo a través del presupuesto de la UE y NextGenerationEU. Se ejecutarán en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), el Mecanismo para una Transición Justa (MTJ), incluido el Fondo de Transición Justa (FTJ), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión, la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE), Erasmus+ y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para los Trabajadores Desplazados (FEAG), el programa LIFE, el programa Horizonte Europa, el Fondo de Modernización<sup>98</sup>, el Fondo Social para el Clima y los fondos en el marco de la política agrícola común (PAC). Además, la Comisión apoya a los Estados miembros a través del instrumento de apoyo técnico, mediante el suministro de conocimientos técnicos a medida para diseñar y ejecutar reformas, incluidas las que promueven una transición equitativa hacia la neutralidad en carbono.
- (25) El Semestre Europeo es el marco de coordinación de las políticas económicas y de empleo de la UE, especialmente en lo que respecta a los aspectos pertinentes desde el punto de vista económico y social de las transiciones ecológica y digital. Seguirá desempeñando este papel en la fase de recuperación y a medida que se realicen avances en la doble transición, estructurada en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva y en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el marco del Semestre Europeo, la Comisión seguirá de cerca los resultados y las repercusiones socioeconómicas y, cuando proceda, propondrá recomendaciones específicas por país para garantizar que nadie se quede atrás. La complementariedad con las medidas apoyadas al amparo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia será prioritaria. El seguimiento de la presente Recomendación tendrá lugar, por tanto, en el contexto del Semestre Europeo, sobre la base de evaluaciones adecuadas, evaluaciones de impacto de las políticas y el estado de ejecución de las orientaciones facilitadas en la presente Recomendación.
- (26) Además, como parte del proyecto y de la actualización final de sus planes nacionales de energía y clima en 2023 y 2024, respectivamente, de conformidad con el artículo 14 del Reglamento sobre la gobernanza<sup>99</sup>, los Estados miembros deben basarse en la presente Recomendación para considerar la integración de las evaluaciones de impacto en el empleo, social y distributivo, así como los aspectos de una transición equitativa en las cinco dimensiones de la Unión de la Energía, y seguir mejorando las medidas políticas para abordar estos efectos, prestando especial atención a la pobreza energética.
- (27) Además, el seguimiento de la ejecución de la presente Recomendación puede basarse en las pruebas existentes en el contexto de los procesos de supervisión multilateral establecidos, en particular en el marco del Semestre Europeo. El Consejo o la Comisión podrán solicitar al Comité de Empleo y al Comité de Protección Social, de

---

<sup>98</sup> Al margen del presupuesto de la UE y de NextGenerationEU.

<sup>99</sup> De conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía.

conformidad con los artículos 150 y 160 del TFUE respectivamente, que examinen, en sus respectivos ámbitos de competencia, la ejecución de la presente Recomendación sobre la base de informes adecuados de la Comisión y de otros instrumentos de supervisión multilateral. También en este contexto, la Comisión está trabajando para mejorar la disponibilidad de datos, actualizar, desarrollar y utilizar marcos y orientaciones metodológicas, especialmente para la medición de la pobreza energética y en el transporte y las desigualdades medioambientales, y para evaluar la eficacia y el impacto real de las medidas políticas.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

## OBJETIVO

- 1) En consonancia con los principios del Pacto Verde Europeo y el pilar europeo de derechos sociales, la presente Recomendación tiene por objeto garantizar que la transición de la Unión hacia una economía climáticamente neutra y sostenible desde el punto de vista medioambiental para 2050 sea equitativa y no deje a nadie atrás.
- 2) A este fin, se invita a los Estados miembros a adoptar y, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales que procedan, a ejecutar paquetes de medidas globales y coherentes que aborden los aspectos sociales y de empleo para promover una transición equitativa en todas las políticas, en particular las políticas climática, energética y medioambiental, así como a hacer un uso óptimo de la financiación pública y privada.

## DEFINICIONES

- 3) Al efecto de la presente Recomendación, se entenderá por:
  - a) «Transición ecológica»: la transición de la economía y la sociedad de la UE hacia la consecución de los objetivos climáticos y medioambientales principalmente a través de políticas e inversiones, en consonancia con la Legislación europea sobre el clima, que establece la obligación de alcanzar la neutralidad climática para 2050, así como con el Pacto Verde Europeo y el Acuerdo de París.
  - b) «Objetivos climáticos y medioambientales»: los seis objetivos establecidos en el Reglamento (UE) 2020/852<sup>100</sup>, a saber: mitigación del cambio climático; adaptación al cambio climático; uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos; transición hacia una economía circular; prevención y control de la contaminación; y protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas.
  - c) «Personas y hogares más afectados por la transición ecológica»: aquellos cuyo acceso efectivo a un empleo de calidad, también por cuenta propia, a la educación y formación, o a un nivel de vida y servicios esenciales dignos se ve

---

<sup>100</sup> El Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (DO L 198 de 22.6.2020, p. 13) («Reglamento de taxonomía») establece un sistema de clasificación común para las actividades económicas sostenibles.

o corre el riesgo de verse considerablemente limitado como consecuencia directa o indirecta de la transición ecológica.

- d) «Personas y hogares en situaciones de vulnerabilidad»: aquellos que, independientemente de la transición ecológica, se enfrentan o corren el riesgo de enfrentarse a una situación de acceso significativamente limitado a un empleo de calidad, también por cuenta propia, a la educación y la formación, o a un nivel de vida y unos servicios esenciales dignos, lo que implica una baja capacidad de adaptación a las consecuencias de la transición ecológica.
- e) «Microempresas y pymes»: empresas que dan empleo a menos de 250 personas, incluidos los trabajadores por cuenta propia, y cuya cifra de negocios anual no excede de 50 millones EUR o cuyo balance anual no excede de 43 millones EUR, calculado de conformidad con los artículos 3 a 6 del anexo I del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión<sup>101</sup>.
- f) «Pobreza energética»: la situación definida en el artículo 2, punto 49, de la versión refundida de la Directiva de eficiencia energética<sup>102</sup>, a saber, «toda situación en la que un hogar no puede acceder a los servicios energéticos esenciales para preservar un nivel de vida y salud digno, como una calefacción, refrigeración e iluminación adecuadas y la energía para hacer funcionar los aparatos, dados el contexto nacional pertinente, la política social existente y otras políticas pertinentes»<sup>103</sup>.
- g) «Servicios esenciales»: servicios de buena calidad, tales como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte y la movilidad, servicios financieros y comunicaciones digitales; de conformidad con el principio 20 del pilar europeo de derechos sociales, el apoyo al acceso a estos servicios debe ponerse a disposición de quienes lo necesiten, junto con oportunidades de ahorro de costes, en particular a través de servicios de reutilización, reparación, donación y uso compartido.
- h) «Paquete de medidas»: un conjunto exhaustivo y coherente de medidas políticas que integra políticas sociales, de empleo y sobre capacidades con las políticas en materia de clima, energía, transporte, medio ambiente y otras políticas de transición ecológica, a través de un enfoque bien coordinado basado en una o varias estrategias o planes de acción nacionales, y que se beneficia de mecanismos de coordinación y gobernanza a nivel de la UE, según proceda.

## PAQUETES DE MEDIDAS PARA UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA EQUITATIVA

- 4) A fin de prestar un apoyo activo al empleo de calidad para una transición equitativa, sobre la base de la Recomendación EASE, se anima a los Estados miembros a que,

---

<sup>101</sup> Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

<sup>102</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética (versión refundida) [COM(2021) 558 final].

<sup>103</sup> Si bien corresponde a los Estados miembros definir el concepto de «consumidores vulnerables», incluye los hogares que no pueden calentar o refrigerar adecuadamente sus hogares o tienen atrasos en el pago de sus facturas de servicios básicos, de conformidad con la Recomendación de la Comisión sobre la pobreza energética (C/2020/9600 final) (DO L 357 de 27.10.2020, p. 35).

en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, estudien las siguientes medidas en apoyo a las personas más afectadas por la transición ecológica, en particular las que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, y, cuando proceda, las ayuden a transitar, a través de un empleo por cuenta ajena o por cuenta propia, hacia actividades económicas que contribuyan a los objetivos climáticos y medioambientales:

- a) Apoyar eficazmente el acceso al empleo de calidad, en particular mediante una asistencia personalizada en la búsqueda de empleo y cursos de aprendizaje flexibles y modulares que también se centren en las competencias ecológicas y digitales, cuando proceda. Plantearse también programas de empleo bien diseñados, específicos y ajustados en el tiempo que preparen a los beneficiarios a través de la formación, en particular a las personas en situaciones de vulnerabilidad, para que sigan participando en el mercado laboral.
- b) Hacer un uso eficaz de incentivos a la contratación y la transición específicos y bien diseñados, en particular mediante la consideración del uso adecuado de subsidios salariales y de contratación, así como de incentivos vinculados a las cotizaciones a la seguridad social, para acompañar las transiciones en el mercado y la movilidad laborales entre regiones y países, teniendo en cuenta las oportunidades y los retos de la transición ecológica.
- c) Promover el espíritu empresarial, especialmente las empresas sociales<sup>104</sup>, en particular en las regiones que se enfrentan a retos de transición y, cuando proceda, en sectores que promueven objetivos climáticos y medioambientales como la economía circular. El apoyo debe combinar medidas financieras, como subvenciones, préstamos o capital, y medidas no financieras, especialmente servicios de formación y asesoramiento, adaptadas a cada fase del ciclo de vida de las empresas. Este apoyo debe ser inclusivo y accesible para los grupos infrarrepresentados y desfavorecidos.
- d) Estimular la creación de empleo, en particular en los territorios más afectados por la transición ecológica y, cuando proceda, en los sectores que promueven objetivos climáticos y medioambientales, como la economía circular, al facilitar el acceso a la financiación y a los mercados para las microempresas y pymes, en particular aquellas que contribuyen a los objetivos climáticos y medioambientales, con vistas a promover la competitividad, la innovación y el empleo en todo el mercado único, también en sectores y ecosistemas de importancia estratégica en contextos nacionales y locales.
- e) Garantizar la ejecución y el cumplimiento efectivos de las normas vigentes sobre condiciones de trabajo, en particular en lo que se refiere a la salud y la seguridad en el trabajo, la organización del trabajo y la participación de los trabajadores, con el fin de salvaguardar la calidad del empleo durante la transición, en particular en las actividades económicas que contribuyen a los objetivos climáticos y medioambientales.
- f) Fomentar el uso de normas de contratación pública socialmente responsables<sup>105</sup>, también a través de criterios sociales de adjudicación que

---

<sup>104</sup> Comunicación de la Comisión «Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social» [COM(2021) 778 final].

<sup>105</sup> De conformidad con la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios (Texto pertinente a efectos del EEE)

creen oportunidades para las personas más afectadas por la transición ecológica, al mismo tiempo que se promueven criterios de adjudicación ecológicos.

- g) Facilitar la participación plena y significativa de los trabajadores y sus representantes en lo que respecta a la anticipación del cambio y la gestión de los procesos de reestructuración, especialmente los relacionados con la transición ecológica, en consonancia con el Marco de Calidad de la UE para la Anticipación del Cambio y la Reestructuración <sup>106</sup>.
- 5) Para garantizar la igualdad de acceso a una educación, una formación y un aprendizaje permanentes inclusivos y de calidad, así como a la igualdad de oportunidades, se anima a los Estados miembros a considerar las siguientes medidas, que se ejecutarán en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, en particular en apoyo de las personas y hogares más afectados por la transición ecológica, especialmente los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.
- a) Integrar los aspectos sociales y de empleo de la transición ecológica en el desarrollo y la ejecución de las estrategias nacionales en materia de capacidades en el marco de la Agenda Europea de Capacidades y establecer asociaciones proactivas entre las partes interesadas en el marco del Pacto por las Capacidades, garantizando, en particular, que las capacidades se sitúen en el centro de las vías de transición creadas conjuntamente para los ecosistemas industriales pertinentes que contribuyan a los objetivos climáticos y medioambientales.
  - b) Desarrollar información y previsión actualizadas sobre el mercado de trabajo y las capacidades, mediante la determinación y el pronóstico de las necesidades de capacidades transversales y específicas de cada profesión. Basarse en las herramientas e iniciativas existentes, especialmente los conocimientos especializados de los interlocutores sociales y las partes interesadas pertinentes y la cooperación con estos. Adaptar en consecuencia los programas de educación y formación.
  - c) Proporcionar una educación y una formación iniciales inclusivas y de alta calidad, en particular educación y formación profesionales, que doten a los alumnos de capacidades y competencias pertinentes para la transición ecológica. El aprendizaje para la sostenibilidad, que incluye las ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (CTIM), los enfoques interdisciplinarios y las competencias digitales, debe formar parte integrante de estos programas. Adoptar medidas específicas para atraer a las mujeres y otros grupos actualmente infrarrepresentados en los ámbitos profesionales afectados.
  - d) Introducir o reforzar regímenes de ayuda para la formación de aprendices y las prácticas remuneradas con un fuerte componente de formación, en particular en las microempresas y pymes, especialmente aquellas que contribuyen a los objetivos climáticos y medioambientales y en sectores que se enfrentan a carencias particulares de cualificaciones, como la construcción y las TIC. Estos

---

(DO L 151 de 7.6.2019, p. 70), y con la Comunicación de la Comisión «Adquisiciones sociales — Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas — 2.ª edición» (DO C 237 de 18.6.2021, p. 1).

<sup>106</sup> Comunicación de la Comisión «Marco de Calidad de la UE para la Anticipación del Cambio y la Reestructuración» [COM(2013) 882 final].

regímenes deben estar sujetos a supervisión y evaluación, así como salvaguardar la calidad del empleo, en consonancia con el Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz<sup>107</sup> y el marco de calidad para los períodos de prácticas<sup>108</sup>.

- e) Aumentar la participación de los adultos en la formación a lo largo de toda la vida laboral, en consonancia con las necesidades de mejora de las capacidades y reciclaje profesional para la transición ecológica, garantizando que se disponga de apoyo para la formación en puestos de trabajo, las transiciones profesionales y las competencias transversales, en particular para facilitar la reconversión hacia sectores y actividades económicas donde se prevé expansión. A este fin, proporcionar derechos de formación en consonancia con la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a las cuentas de aprendizaje individuales<sup>109</sup> y a través de permisos de formación remunerados y orientación profesional. Apoyar el desarrollo de cursos breves, de calidad garantizada y ampliamente reconocidos sobre la base del enfoque europeo de las microcredenciales<sup>110</sup>.
- 6) Para garantizar la equidad permanente de los sistemas de fiscalidad y prestaciones y de los sistemas de protección social en el contexto de la transición ecológica, y sobre la base de la Recomendación relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia<sup>111</sup>, se anima a los Estados miembros a considerar las siguientes medidas en apoyo de las personas y hogares más afectados por la transición ecológica, en particular los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, con el fin de apoyar las transiciones al mercado laboral, especialmente las transiciones hacia actividades económicas que contribuyan a los objetivos climáticos y medioambientales, prevenir y aliviar la pobreza energética y en el transporte, y mitigar los efectos regresivos de las medidas políticas:
- a) Evaluar y, en su caso, adaptar los sistemas de fiscalidad habida cuenta de los retos que plantea la transición a la neutralidad climática, en particular alejando la carga fiscal del trabajo y reduciendo la cuña fiscal para los grupos de renta baja y media para aproximarla a otras fuentes que contribuyan a los objetivos climáticos y medioambientales, previniendo y mitigando los efectos regresivos, preservando el carácter progresivo de la fiscalidad directa y salvaguardando la financiación de medidas adecuadas de protección social e inversión, especialmente las destinadas a la transición ecológica.
  - b) Evaluar y, en su caso, adaptar los sistemas de protección social y las políticas de inclusión social a la vista de los retos en materia de empleo, sociales y sanitarios que plantea la transición ecológica, para garantizar que sigan siendo

---

<sup>107</sup> Recomendación del Consejo, de 15 de marzo de 2018, relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz (DO C 153 de 2.5.2018, p. 1).

<sup>108</sup> Recomendación del Consejo, de 10 de marzo de 2014, sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas (DO C 88 de 27.3.2014, p. 1).

<sup>109</sup> Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a las cuentas de aprendizaje individuales [COM(2021) 773 final].

<sup>110</sup> Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad [COM(2021) 770 final].

<sup>111</sup> Recomendación del Consejo, de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia (DO C 387 de 15.11.2019, p. 1).

adecuados y sostenibles. A tal fin, estudiar la mejor manera de garantizar una seguridad en los ingresos adecuada, en particular mediante regímenes innovadores de transición entre empleos, prestaciones por desempleo y sistemas de renta mínima, y adaptarlos a las necesidades derivadas de la transición ecológica. Garantizar asimismo la prestación y la financiación sostenible de servicios sociales, sanitarios y de cuidados de larga duración de alta calidad, asequibles y accesibles, especialmente para las personas y hogares más afectados por la transición ecológica, en particular mediante la inversión en infraestructuras sociales de atención a la infancia, cuidados de larga duración y asistencia sanitaria.

- c) Proporcionar, cuando sea necesario, y como complemento a las medidas descritas en el punto 7, letra a), al tiempo que estas se aplican, ayudas a la renta directas, específicas y temporales, en particular a las personas y hogares en situaciones de vulnerabilidad, para mitigar la evolución adversa de los ingresos y los precios, también vinculada a la mejora de los incentivos para alcanzar urgentemente los objetivos climáticos y medioambientales necesarios, preservando al mismo tiempo las señales de los precios en apoyo de la transición ecológica. A tal fin, garantizar la disponibilidad de una financiación adecuada para estas medidas, en particular mediante la mejora la calidad del gasto público, el uso óptimo del Fondo Social para el Clima y el aprovechamiento de los recursos presupuestarios generados por los impuestos energéticos y medioambientales y el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE.
  - d) Mejorar la sensibilización y las soluciones de reducción y transferencia de riesgos en lo que respecta a los hogares y las empresas, especialmente las microempresas y pymes, en particular mediante la garantía de la disponibilidad y asequibilidad de las soluciones en el ámbito de los seguros, concretamente para las personas y hogares en situaciones de vulnerabilidad.
- 7) Para garantizar el acceso a servicios esenciales y vivienda asequibles para las personas y hogares más afectados por la transición ecológica, en particular los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, se anima a los Estados miembros a considerar las siguientes medidas:
- a) Movilizar apoyo financiero público y privado, y ofrecer incentivos para las inversiones privadas en fuentes de energía renovables y eficiencia energética, complementadas con asesoramiento a los consumidores para que gestionen mejor su consumo de energía y tomen decisiones fundamentadas sobre el ahorro de energía, con el fin de reducir sus facturas energéticas, centrándose especialmente en los hogares y las comunidades vulnerables. A tal fin, garantizar la disponibilidad de una financiación adecuada para estas medidas, en particular mediante la mejora la calidad del gasto público, el uso óptimo del Fondo Social para el Clima y el aprovechamiento de los recursos presupuestarios generados por los impuestos energéticos y medioambientales y el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE.
  - b) Prevenir y aliviar la pobreza energética mediante la promoción y la ejecución de medidas de mejora de la eficiencia energética, especialmente las inversiones públicas y privadas en viviendas para estimular las reformas, también en el

sector de la vivienda social<sup>112</sup>. A tal fin, proporcionar incentivos, subvenciones y préstamos fiscales bien diseñados, junto con el asesoramiento correspondiente, también a las microempresas y pymes, prestando la debida atención a los incentivos, en particular a los propietarios y arrendatarios, y a la evolución de los costes de la vivienda, especialmente para los hogares en situaciones de vulnerabilidad.

- c) Empoderar a los consumidores de energía, especialmente a los hogares en situaciones de vulnerabilidad, mediante el desarrollo de un mayor autoabastecimiento a través de acuerdos individuales de energías renovables, así como otros servicios a través de comunidades ciudadanas de energía<sup>113</sup>, junto con medidas y campañas educativas y con especial atención a las personas en situaciones de vulnerabilidad y a los consumidores que viven en zonas rurales.
- d) Prevenir y abordar los retos y obstáculos de movilidad y transporte para los hogares en situaciones de vulnerabilidad, especialmente en regiones y ciudades remotas, rurales y de renta baja, mediante medidas políticas y de apoyo adecuadas y el desarrollo de las infraestructuras necesarias, a fin de mejorar la conectividad esencial, permitiendo el acceso a la educación, la salud, el empleo y la participación social. Garantizar, en particular, la disponibilidad, y especialmente la frecuencia, de transporte público de bajas emisiones y, cuando proceda, promover la adopción de modos sostenibles de movilidad privada<sup>114</sup>, con especial atención a garantizar la asequibilidad, la accesibilidad y la seguridad.
- e) Facilitar el acceso al consumo sostenible, especialmente la nutrición, en concreto para las personas y hogares en situaciones de vulnerabilidad y, en particular, los niños, y promover oportunidades de ahorro de costes vinculadas a la economía circular. A tal fin, ofrecer incentivos y herramientas eficaces, como las acciones de innovación social y las iniciativas locales, apoyar los sistemas de reutilización, reparación, donación y uso compartido, también a través de empresas de la economía social, y promover la educación y la sensibilización para la sostenibilidad medioambiental de los estudiantes de todas las edades y en todos los niveles educativos<sup>115</sup>.

## ELEMENTOS TRANSVERSALES PARA LAS ACCIONES POLÍTICAS DE APOYO A UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA EQUITATIVA

- 8) A fin de avanzar en la transición ecológica de una manera inclusiva y democrática, integrando desde el principio objetivos de transición equitativa en la formulación de políticas a todos los niveles y garantizando un enfoque eficaz dirigido a la economía

---

<sup>112</sup> En consonancia con las próximas Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, energía y medio ambiente, cuya aplicación se prevé a partir de 2022.

<sup>113</sup> Conforme a su definición en el artículo 2, punto 11, de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DO L 158 de 14.6.2019, p. 125).

<sup>114</sup> En consonancia con la Comunicación de la Comisión «Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro» [COM(2020) 789 final].

<sup>115</sup> Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al aprendizaje sobre la sostenibilidad medioambiental [COM(2021) 557 final].

en su conjunto para las políticas de transición equitativa, se invita a los Estados miembros a:

- a) Coordinar la elaboración de políticas a todos los niveles y en todos los ámbitos de actuación pertinentes, en particular en el contexto del Semestre Europeo, especialmente la investigación y la innovación, con vistas a construir un marco político integrado y propicio que preste la debida atención a los efectos distributivos, así como a los efectos indirectos positivos y negativos, también en las regiones transfronterizas, e integre estrategias de evaluación adecuadas y sistemáticas que incluyan evaluaciones *ex ante* y *ex post*.
  - b) Otorgar un papel activo a las autoridades regionales y locales, dada su proximidad con los ciudadanos y las empresas locales, en la ejecución y el seguimiento de las políticas de transición equitativa.
  - c) Implicar a los interlocutores sociales a nivel nacional, regional y local en todas las fases de la elaboración de políticas previstas en la presente Recomendación, también a través del diálogo social y la negociación colectiva cuando proceda. Además, seguir promoviendo la plena participación de los interlocutores sociales en el diseño y la ejecución de las vías de transición para los ecosistemas industriales en el marco de la nueva estrategia industrial actualizada de la UE.
  - d) Empoderar y capacitar a las personas, la sociedad civil y las partes interesadas, incluidas las organizaciones que representan a las personas en situaciones de vulnerabilidad, en concreto las mujeres, las personas con discapacidad, los jóvenes y los niños que precisan de una acción urgente por el clima, y los agentes de la economía social, en particular a través del Pacto Europeo por el Clima<sup>116</sup>, con vistas a su participación en el diseño y la ejecución de políticas, también mediante el uso de nuevos modelos participativos en los que se incluya a personas en situaciones de vulnerabilidad.
  - e) Reforzar las capacidades operativas de los servicios públicos pertinentes para proporcionar una orientación y apoyo eficaces para la ejecución de políticas de transición equitativas. En particular, reforzar los servicios públicos de empleo para apoyar las transiciones en el mercado laboral y la información estratégica sobre capacidades, así como las inspecciones de trabajo para salvaguardar las condiciones de trabajo. Además, movilizar los servicios sociales y sanitarios cuando proceda, en particular para apoyar las transiciones en el mercado laboral y abordar la pobreza energética.
- 9) A fin de garantizar la disponibilidad y la calidad de los datos y pruebas necesarios para poner en marcha políticas sociales y del mercado laboral sólidas para una transición equitativa hacia la neutralidad climática, se invita a los Estados miembros a:
- a) Reforzar la base empírica sobre políticas de transición equitativas impulsando, entre otras cosas, la armonización gradual y la coherencia de las definiciones, conceptos y metodologías, especialmente sobre la base de la Recomendación (UE) 2020/1563 de la Comisión sobre pobreza energética y medidas de seguimiento en el Grupo de Coordinación relativo a la Pobreza Energética y los Consumidores Vulnerables, y utilizando los métodos disponibles para las

---

<sup>116</sup> Comunicación de la Comisión «El Pacto Verde Europeo» [COM(2020) 788 final].

evaluaciones de impacto de las políticas. Incluir también estrategias de evaluación y recogida de datos en la preparación y el diseño de las medidas políticas e iniciativas legislativas pertinentes.

- b) Desarrollar e integrar el uso de evaluaciones de impacto sobre el empleo, sociales y distributivas (*ex ante*) sólidas y transparentes como parte de las reformas y medidas nacionales en materia de clima, energía y medio ambiente.
- c) Garantizar un seguimiento eficaz y transparente y una evaluación independiente (*ex post*) de los efectos laborales, sociales y distributivos de las reformas y medidas nacionales que contribuyan a los objetivos climáticos y medioambientales, con la participación de los interlocutores sociales y otras partes interesadas en la determinación de las preguntas de evaluación y, cuando proceda, en el diseño y la ejecución de las estrategias de evaluación y consulta.
- d) Reforzar las acciones de investigación e innovación a nivel nacional y de la UE, en particular a través de la financiación del programa Horizonte Europa, a fin de mejorar la modelización y la evaluación de la dimensión macroeconómica, laboral y social de las políticas en materia de cambio climático. Promover la participación de los interlocutores sociales en la ejecución de las acciones de investigación e innovación pertinentes, en particular las misiones de Horizonte Europa sobre «Adaptación al cambio climático, incluida la transformación social» y «Ciudades inteligentes y climáticamente neutras», que pueden ayudar a desarrollar soluciones prácticas que respalden la transición ecológica a nivel regional y local.
- e) Presentar periódicamente al público los resultados de las evaluaciones, la prospectiva y los ejercicios de seguimiento, y organizar intercambios con los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas sobre los principales resultados y los posibles ajustes.

## USO ÓPTIMO DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

- 10) A fin de proporcionar una inversión y un apoyo financiero rentables en consonancia con el marco de ayudas estatales para abordar los aspectos sociales y de los mercados laborales de una transición ecológica equitativa, aprovechando al mismo tiempo las sinergias entre los programas e instrumentos disponibles y centrándose en las regiones y los ecosistemas industriales más afectados, se invita a los Estados miembros a:
  - a) Ejecutar plenamente las reformas e inversiones pertinentes en el marco de los planes de recuperación y resiliencia, garantizando la complementariedad con otros fondos.
  - b) Movilizar y garantizar un uso coherente y óptimo de los instrumentos y opciones de financiación existentes, especialmente la asistencia técnica, a nivel de los Estados miembros y de la UE, para apoyar las acciones e inversiones pertinentes. Los instrumentos de financiación de la UE abarcan, en particular, los fondos de la política de cohesión, el Mecanismo para una Transición Justa, InvestEU, el instrumento de apoyo técnico, Erasmus+, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para los Trabajadores Desplazados (FEAG), el programa LIFE y el Fondo de Modernización.

- c) Comprometer y desplegar los recursos nacionales adecuados para contribuir a la ejecución de conjuntos globales de medidas que propicien una transición ecológica equitativa. Estas medidas deben financiarse adecuadamente, en particular mediante la mejora de la calidad del gasto público, la movilización de más financiación privada o la utilización de ingresos públicos adicionales, así como el aprovechamiento de los mayores ingresos procedentes del comercio de derechos de emisión. Tener en cuenta los aspectos laborales, sociales y distributivos en el desarrollo de prácticas de presupuestación ecológica.
- d) Diseñar una combinación equilibrada de medidas en los planes sociales para el clima nacionales en el marco del Fondo Social para el Clima propuesto, en particular mediante la complementación de las inversiones ecológicas, cuando sea necesario, a la espera del impacto de las inversiones en la reducción de las emisiones y de la factura energética, con medidas temporales y específicas de apoyo a la renta para compensar a los hogares vulnerables y los hogares que son usuarios del transporte, teniendo también en cuenta, en su caso, los retos específicos pertinentes detectados y las recomendaciones formuladas en el contexto del Semestre Europeo.

#### ACCIONES FUTURAS PARA UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA EQUITATIVA

- 11) Para llevar a cabo medidas de seguimiento útiles de la presente Recomendación del Consejo, el Consejo de la Unión Europea acoge con satisfacción la intención de la Comisión de:
  - a) Seguir mejorando los intercambios con las principales partes interesadas, las personas y las comunidades afectadas, así como los intercambios de buenas prácticas, también en el contexto de las vías de transición de los ecosistemas industriales<sup>117</sup>, y en particular en un contexto transfronterizo y centrado en las regiones y los sectores más afectados.
  - b) Apoyar la mejora de la adecuación, la coherencia y la eficacia de las políticas de transición equitativa de los Estados miembros, especialmente los aspectos laborales, sociales y distributivos que deben tenerse en cuenta en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los planes nacionales y las estrategias a largo plazo, posiblemente también en el contexto de la futura revisión del Reglamento sobre la gobernanza, según proceda.
  - c) Reforzar la base de datos, en particular mediante el acceso a fuentes de datos administrativos y, cuando proceda, a datos procedentes de los interlocutores sociales, las industrias, la sociedad civil y las encuestas de opinión pública, y actualizar las orientaciones metodológicas para evaluar los efectos laborales, sociales y distributivos de las políticas en materia de transición equitativa, clima y energía, especialmente en el contexto del Semestre Europeo, según proceda.
  - d) Mejorar su seguimiento y análisis prospectivos periódicos sobre la evolución y los riesgos de la pobreza energética en la UE, que incluyan los aspectos

---

<sup>117</sup> Como se anunció en la estrategia industrial actualizada, tales como la construcción, las industrias de gran consumo de energía o la movilidad.

sociales y distributivos, también para fundamentar el trabajo del Grupo de Coordinación relativo a la Pobreza Energética y los Consumidores Vulnerables y otros grupos de expertos pertinentes.

- e) Seguir investigando y consolidando las pruebas relativas a la definición, el seguimiento y la evaluación de los avances hacia la prestación de un acceso adecuado a los servicios esenciales, también mediante el desarrollo, si procede, del concepto de «pobreza en el transporte», en particular en el contexto de la transición ecológica hacia una economía de bienestar sostenible.
- f) Examinar los avances realizados en la ejecución de la presente Recomendación en el contexto de la supervisión multilateral en el Semestre Europeo, sobre la base de los cuadros de indicadores y los marcos de seguimiento existentes, ampliados mediante indicadores adicionales cuando sea necesario. Tener en cuenta las orientaciones facilitadas en la presente Recomendación en el marco del Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, en particular como parte de sus evaluaciones durante la próxima actualización de los planes nacionales integrados de energía y clima en 2023-2024.

Hecho en Estrasburgo, el

*Por el Consejo  
El Presidente / La Presidenta*