

**Bruselas, 17 de noviembre de 2023
(OR. en)**

15439/23

**SOC 787
EMPL 564
CLIMA 560
ECOFIN 1189**

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Mensajes clave del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social sobre la ejecución de la Recomendación del Consejo para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática - Refrendo

Adjunto se remite a las delegaciones los mensajes clave del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social sobre la ejecución de la Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática, que deberá refrendar el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores en su sesión de los días 27 y 28 de noviembre de 2023.

Las conclusiones específicas por país de la revisión del Grupo de Análisis Estratégico del Comité de Empleo figuran en la adenda del presente documento.

**Revisiones del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social de la ejecución de la
Recomendación del Consejo para garantizar una transición justa hacia la neutralidad
climática**

Mensajes clave

1. Introducción

Se ha encomendado al Comité de Empleo (COEM) y al Comité de Protección Social (CPS) el seguimiento de los avances realizados en la ejecución de la *Recomendación del Consejo para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática*. La Recomendación, adoptada en junio de 2022 como parte integrante del paquete de medidas «Objetivo 55», tiene por objeto garantizar que la transición de la Unión hacia una sociedad climáticamente neutra y sostenible desde el punto de vista medioambiental para 2050 a más tardar sea justa y no deje a nadie atrás. En este contexto, los Estados miembros acordaron adoptar y ejecutar, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, paquetes de medidas globales y coherentes que aborden los aspectos sociales, de empleo y relacionados con las capacidades de la transición ecológica.

La Recomendación hace referencia al papel de los comités en el seguimiento de su ejecución, en sus respectivos ámbitos de competencia, sobre la base de informes adecuados y de actividades de supervisión multilateral. A finales de octubre de 2023, el Grupo de Análisis Estratégico del COEM llevó a cabo revisiones multilaterales para evaluar los avances realizados por cada Estado miembro en relación con la prestación de apoyo activo al empleo de calidad en el contexto de la transición ecológica¹, y el CPS mantuvo un debate temático sobre el papel de los sistemas fiscal y de prestaciones y de protección social en la transición ecológica². Además, tanto el Comité de Empleo como el Comité de Protección Social analizaron cuestiones horizontales, como la adopción de un enfoque que incluya a la sociedad en su conjunto. Estos *mensajes clave* están basados en las conclusiones de ambas revisiones. Las *conclusiones específicas por país* de la revisión del Grupo de Análisis Estratégico del COEM figuran en la adenda del presente documento.

¹ El Grupo de Análisis Estratégico del COEM también evaluó medidas pertinentes en los ámbitos de las prestaciones y la fiscalidad relacionadas con el empleo, como la concesión de prestaciones por desempleo y el aligeramiento de la presión fiscal sobre el trabajo.

² En próximas revisiones se analizarán en mayor profundidad otras disposiciones pertinentes, como las relacionadas con las capacidades.

2. Apoyo activo al empleo de calidad

La transición ecológica conlleva necesidades considerables en materia de capacidades y de redistribución de mano de obra, en particular en las industrias de gran consumo de energía.

La presente revisión tiene por objeto evaluar los programas y medidas de los Estados miembros destinados a prestar apoyo activo al empleo de calidad y a las transiciones innovadoras entre empleos en el contexto de la transición ecológica, en particular las medidas relativas a los servicios de empleo, los cursos, los incentivos para acompañar las transiciones (entre puestos de trabajo), el fomento del espíritu empresarial, el acceso a la financiación, las consecuencias en la seguridad y la higiene en el trabajo, las prácticas de contratación pública y la participación activa de las partes interesadas pertinentes, incluidos los interlocutores sociales.

En general, la mayoría de los Estados miembros han ejecutado, en cierto grado, medidas y proyectos que abordan las consecuencias sociales y en el empleo de la transición ecológica. Las respuestas estratégicas de los Estados miembros se basan en gran medida en los programas, políticas y estructuras existentes, y solo un país ha creado un marco estratégico e institucional específico para una transición justa. Varios Estados miembros han hecho referencia a la falta de un entendimiento común de las políticas adecuadas y las definiciones y propugnado que se promueva un intercambio estructurado de buenas prácticas.

La escasez de mano de obra en sectores críticos, como la energía, la fabricación, la construcción y los servicios profesionales, es motivo de preocupación creciente y exige que se le preste una mayor atención. La mayoría de los Estados miembros recurren a las infraestructuras de los servicios públicos de empleo (SPE) existentes para hacer frente a los nuevos retos, incluidos los relacionados con la transición ecológica. Al mismo tiempo, un menor número de Estados miembros han puesto en marcha programas de empleo centrados en los empleos verdes que, aunque avanzan, se encuentran en una fase inicial y requerirán evaluaciones adicionales en los próximos años. Algunos Estados miembros se centran activamente en los grupos vulnerables o en los trabajadores de regiones y sectores específicos con industrias que se están eliminando progresivamente, como la del carbón, que se consideran de entre los más necesitados de apoyo. Algunos Estados miembros están desarrollando, de forma complementaria, programas de apoyo al empleo centrados en sectores específicos y con una demanda elevada, como los de la construcción, las fuentes de energía renovables o la economía circular. En lo que respecta a la ejecución de estas medidas, varios Estados miembros han informado de la utilización de los fondos actuales o futuros de la UE destinados a este fin, como el Fondo de Transición Justa (FTJ) y los fondos de la política de cohesión.

Según se ha informado, las medidas de reciclaje y perfeccionamiento profesional para la economía verde encabezan los programas de todos los Estados miembros, si bien no forman parte directamente del ámbito de la presente revisión³. Esto demuestra que se concede más importancia a estas medidas que a otras iniciativas encaminadas a promover un apoyo activo al empleo de calidad (es decir, medidas de transición entre puestos de trabajo, como los subsidios para la transición). En este contexto, un tema que se menciona recurrentemente es la necesidad de seguir desarrollando herramientas analíticas y de seguimiento que ayuden a diseñar paquetes globales de medidas y a hacer un seguimiento de la eficacia de estos programas. En particular, los Estados miembros han puesto de relieve la ausencia de una definición operativa universal de capacidades y empleos verdes, y han alegado que esta carencia puede dificultar la revisión de los programas de formación y los planes de estudios, en particular de la educación y la formación profesionales. No obstante, algunos Estados miembros consideran que sus programas de formación en vigor son adecuados para abordar también los retos relacionados con la transición ecológica, principalmente gracias a su enfoque preventivo basado en abordar los despidos futuros.

³ Solo forman parte de él aquellos «cursos para el grupo destinatario (adaptados a los solicitantes de empleo) que también se centren en las competencias ecológicas y digitales, cuando proceda». La cuestión específica de las capacidades se tratará en revisiones futuras.

En relación con los incentivos para acompañar las transiciones en el mercado laboral y la movilidad entre sectores y regiones, incluidas las transiciones innovadoras entre puestos de trabajo, la mayoría de los países han establecido regímenes y medidas de carácter general y han aplicado algunas buenas prácticas, como los «subsidios para la transición laboral».

Un tema común entre los Estados miembros es el imperativo de fomentar una transición justa a través del diálogo social y la negociación colectiva. Reconociendo la importancia de la participación activa de los interlocutores sociales, varios Estados miembros han intentado aprovechar los mecanismos de diálogo social existentes para abordar los retos sociales y del mercado laboral que plantea la transición. Numerosos países han puesto en marcha estrategias de participación de los trabajadores, en particular en el contexto de las reestructuraciones, lo que ha permitido aplicar un enfoque colectivo al cambiante panorama económico. La transición hacia una economía más ecológica tiene implicaciones considerables también a escala regional y local, por lo que necesita la aceptación pública y una fuerte apropiación de las políticas y las inversiones. Por consiguiente, además de recurrir al diálogo social, es primordial incluir a los agentes nacionales, regionales y locales, incluida la sociedad civil, a través de un enfoque que incluya a la sociedad en su conjunto.

En general, cada vez hay más conciencia de la necesidad de promover el emprendimiento verde y el emprendimiento social. Si bien las medidas de apoyo específicas dirigidas a los trabajadores afectados por la transición ecológica siguen siendo limitadas, el apoyo al emprendimiento, junto con el acceso a la financiación para las empresas ecológicas innovadoras, se está convirtiendo en una herramienta esencial, en diferentes Estados miembros, para orientar el emprendimiento y la innovación en consonancia con la transición ecológica. Además, en la mayoría de los Estados miembros se han adoptado políticas de contratación pública, si bien es evidente la necesidad de intensificar los esfuerzos en algunos países para hacer un uso eficaz de la contratación estratégica con vistas a apoyar una transición justa.

Con el fin de abordar los crecientes riesgos para la salud y la seguridad asociados a los sectores afectados por el cambio climático, algunos Estados miembros también están reforzando el funcionamiento y las actuaciones de las inspecciones de trabajo y centrándose cada vez más en los sectores relacionados con el medio ambiente, así como en los retos derivados del cambio climático, como la exposición al calor y el estrés térmico en algunos países.

3. Prestaciones y protección social

La mayoría de los países están adoptando medidas para mejorar sus sistemas de protección social, que hacen frente a los retos sociales y de empleo, aunque solo unos pocos países abordan explícitamente el modo en que estos sistemas tienen en cuenta los retos de la transición ecológica. Se ha realizado un firme llamamiento para efectuar un intercambio exhaustivo y estructurado de buenas prácticas con el apoyo de la Comisión.

Al realizar ajustes en los sistemas de protección social existentes, podría estar justificado efectuar cambios más sistemáticos que reflejen claramente los nuevos retos de la transición ecológica. Las medidas para ajustar los sistemas de protección social existentes varían considerablemente en cuanto a su alcance y calendario. Algunos países consideran que los sistemas existentes son suficientes para proporcionar protección social a las personas afectadas por la transición ecológica y que deben seguir siendo sostenibles. Además, son pocos los países que cuentan con medidas para mejorar la reducción del riesgo y con soluciones de transferencia de riesgos a fin de proteger a los hogares y las empresas, y las medidas difieren ampliamente en cuanto al acceso a los seguros y a su asequibilidad. Sería necesario realizar más esfuerzos para reducir con mayor eficacia la brecha de protección del clima, es decir, la proporción entre las pérdidas económicas no aseguradas y las pérdidas totales causadas por catástrofes relacionadas con el clima, como inundaciones, incendios o sequías.

En una serie de Estados miembros, existe margen para desplazar aún más la presión fiscal del trabajo a otras fuentes más favorables a los objetivos medioambientales. No obstante, los impuestos medioambientales pueden tener efectos distributivos adversos al imponer una carga comparativamente mayor a los hogares de renta más baja. Se dispone de poca información sobre la manera en que los Estados miembros tienen previsto utilizar los ingresos públicos procedentes de los impuestos energéticos y medioambientales para compensar los efectos sociales y distributivos adversos de las políticas en materia de cambio climático. La utilización de los ingresos para prestaciones sociales más específicas que proporcionen un mayor apoyo, en términos relativos, a los hogares más pobres puede mejorar los resultados distributivos de las reformas de fiscalidad ecológica, como las medidas de tarificación del carbono.

La práctica totalidad de los Estados miembros ya ha llevado a cabo o tiene previsto llevar a cabo reformas para mejorar el acceso a los servicios de cuidados de larga duración y de atención sanitaria o a los servicios de educación y cuidado de la primera infancia, que son fundamentales para los hogares vulnerables más afectados por la transición ecológica, así como para mejorar la calidad de dichos servicios. La mayoría de las reformas hacen especial hincapié en la reducción de las desigualdades regionales por lo que respecta al acceso a los cuidados y a su calidad o en las medidas para reducir las emisiones, como las renovaciones para mejorar la eficiencia energética o la construcción de centros asistenciales. Para supervisar estos planes es necesario contar con estructuras de seguimiento y evaluaciones de impacto rigurosas.

Por último, y a pesar de que esta cuestión no entra de manera directa en el ámbito de la revisión actual, casi todos los Estados miembros han hecho referencia a la adopción de medidas temporales, principalmente en forma de prestaciones y subsidios, dirigidas a los hogares más afectados por el aumento de los precios de la energía provocado por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y el consiguiente período de alta inflación. En este contexto, numerosos países aprobaron la concesión de ayudas a la renta directas, específicas y temporales, destinadas en particular a las personas y hogares en situaciones de vulnerabilidad, a fin de mitigar la evolución adversa de los ingresos y los precios. La mayoría de ellos ofrecieron subsidios temporales específicos para compensar el incremento de los precios y algunos ajustaron temporalmente los niveles de las prestaciones o pensiones vigentes.

4. Conclusiones

En general, los Estados miembros han empezado a hacer frente a los complejos retos derivados de la transición ecológica, pero hay grandes diferencias entre los países en lo que respecta a las políticas que se han aplicado. Si bien todos mantienen un firme compromiso político de garantizar una transición ecológica justa, la ejecución de la Recomendación se encuentra, en la mayoría de los casos, en una fase inicial, y la situación de los progresos generales es heterogénea en la UE. En todos los Estados miembros se está avanzando, a pesar de que las medidas están muy centradas en los marcos estratégicos y mecanismos existentes. Sigue habiendo margen para aplicar un enfoque más sistemático, coordinado y coherente a la gestión de los retos que plantea una transición justa, en particular una atribución eficiente.

En la primera revisión se observó que, debido a su profundidad y a las distintas interpretaciones posibles de «políticas de transición justa», coordinar el ejercicio a escala nacional resultaba complejo, y eso dio lugar a que las aportaciones de los Estados miembros no tuvieran el mismo nivel de detalle. Sigue habiendo margen para reforzar la cooperación intragubernamental dentro de los Estados miembros. Además, los Estados miembros han propugnado que se promueva un intercambio estructurado de buenas prácticas facilitado por la Comisión. El aprendizaje mutuo a escala de la UE podría contribuir a la mejora de los sistemas nacionales y a la coordinación de las distintas evoluciones de las políticas que apoyan nuevos avances para garantizar una transición ecológica justa.

Las revisiones llevadas a cabo por el COEM y el CPS pusieron de manifiesto la existencia de varios retos comunes evidentes, desde la definición de empleos y capacidades verdes hasta la respuesta a la escasez de la mano de obra y la aplicación de políticas eficaces en materia de fiscalidad y subvenciones. Desde este punto de vista, los retos de todos los ámbitos de la Recomendación requerirán una atención constante en los próximos años. En particular, en muchos Estados miembros, debe reforzarse la coordinación de las políticas en materia de transición justa y ecológica, en particular para garantizar una participación activa y efectiva de los interlocutores sociales. También debe fomentarse un enfoque que incluya a la sociedad en su conjunto, a través de una mayor participación de la sociedad civil en la transición ecológica a todos los niveles. Unos mecanismos nacionales de coordinación más sólidos, como la designación de autoridades responsables y plataformas nacionales específicas, podrían servir para integrar los objetivos medioambientales en los distintos aspectos de la elaboración de políticas.

De cara al futuro, será fundamental seguir realizando un seguimiento y una evaluación de las medidas de transición justa para orientar las futuras decisiones estratégicas. Por consiguiente, debe continuar realizándose un seguimiento de las medidas, tanto en vigor como futuras, y se debe seguir trabajando para reforzar la base empírica y mejorar el proceso de seguimiento, en particular promoviendo una interpretación común de conceptos clave, como empleos y capacidades verdes, e implicando a los interlocutores sociales, la sociedad civil y la ciudadanía. La gobernanza y el seguimiento adecuados de la Recomendación, cuando proceda, en el contexto del Semestre Europeo, en particular en el marco de los comités pertinentes, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, son fundamentales para supervisar y promover avances hacia la ejecución de este instrumento no vinculante.

Además, una asignación sólida y un uso eficaz de los fondos disponibles de la UE —desde la política de cohesión hasta el Fondo de Transición Justa y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia— pueden ayudar a los Estados miembros a hacer frente a los retos y a alcanzar los objetivos conexos, ante el riesgo de quedarse atrás en relación con las necesidades de inversión para facilitar una transición ecológica justa. Cabe destacar que todos los fondos de la UE prevén la creación de sistemas adecuados para el seguimiento y la evaluación del uso y la eficacia de las medidas ejecutadas, de conformidad con la normativa de la UE. Los Estados miembros también deben garantizar la coherencia con los planes nacionales integrados de energía y clima y estar dispuestos a hacer el mejor uso posible de los recursos facilitados en 2025 a través del Fondo Social para el Clima con el fin de mitigar las posibles repercusiones negativas de la ampliación del régimen de comercio de derechos de emisión a los edificios y al transporte por carretera.
