C/2025/772

11.2.2025

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Hacia una propuesta legislativa para una transición justa e instrumentos políticos de la UE que propicien un Pacto Verde Europeo más social

(Dictamen de iniciativa)

(C/2025/772)

Ponente: **Dirk BERGRATH**

Asesores	Christiny MILLER (por el ponente) Anna KWIATKIEWICZ (por el Grupo I)
Decisión de la Asamblea	15.2.2024
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	13.11.2024
Aprobado en el pleno	5.12.2024
Pleno n.º	592
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	179/1/6

1. Conclusiones y recomendaciones

El Comité Económico y Social Europeo (CESE):

1.1. destaca la importancia de que la transición justa en la UE respete las prioridades estratégicas y Orientaciones políticas de la Comisión Europea para 2024-2029. La transición justa afectará especialmente al mundo laboral, en particular a los sectores, los territorios, el empleo y las capacidades (incluidos los aspectos intergeneracionales y de género y los grupos vulnerables), la protección social, la cooperación entre los Estados miembros, la gobernanza, la actividad empresarial y las empresas (en concreto las pymes), y la financiación e inversión;

1.2. hace hincapié en la necesidad de un paquete integral de políticas para el mundo laboral que integre los instrumentos existentes a escala de la UE y conceda a los Estados miembros suficiente margen de maniobra para adoptar soluciones adecuadas a escala nacional y regional. Ello puede suponer acometer reformas y revisiones de las recomendaciones que se han formulado y la legislación vigente;

1.3. pide un paquete de políticas para una transición justa en el mundo laboral mediante la anticipación y la gestión del cambio, con el diálogo social y la negociación colectiva como principios rectores ([1]).

Dicho paquete debería incluir medidas como las siguientes:

— realizar una cartografía sobre las necesidades y estrategias en materia de capacidades;

— elaborar y aplicar programas adecuados de desarrollo de capacidades;

— generar un acceso significativo y exigible a horas de formación íntegramente remuneradas para todos los trabajadores;

— garantizar que se erijan sistemas eficaces de participación y de información y consulta de los trabajadores a nivel de empresa, en cumplimiento de la normativa vigente;

([1]) DO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.

— integrar iniciativas de transición justa en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y del Semestre Europeo;

— generar incentivos sólidos para que las empresas den prioridad al perfeccionamiento profesional de sus plantillas a fin de cubrir el déficit de capacidades; elaborar, publicar y actualizar periódicamente unos planes de transición de las empresas que se anticipen al cambio y desarrollen estrategias de gestión de las posibles repercusiones, y promover el aumento de las cotizaciones en concepto de aprendizaje y formación para financiar parcialmente la formación de los trabajadores a escala regional;

1.4. recomienda que se elabore una cartografía detallada que permita comprender los retos y oportunidades que entraña la transición a escala europea, nacional y regional en el presente y el futuro. Los responsables políticos en los niveles adecuados y las empresas deben basarse en estos conocimientos a fin de elaborar planes integrales de transición y estrategias en materia de capacidades, en cooperación con los interlocutores sociales y otras partes interesadas, y supervisar los progresos. El Observatorio de la Transición Justa, creado por la Comisión Europea, puede liderar la cartografía de las políticas y las buenas prácticas y prestar apoyo a los Estados miembros proporcionándoles datos y realizando un ejercicio de seguimiento;

1.5. pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros que garanticen una financiación adecuada ampliando el Fondo de Transición Justa y el Fondo Social por el Clima, ajustándolos a otros fondos de la UE que contribuyan a la consecución de los objetivos de transición justa, e impulsando y vinculando otros métodos de financiación, como la movilización de financiación privada en favor de la transición.

2. **Introducción**

2.1. El Pacto Verde Europeo establece el compromiso jurídicamente vinculante de la Unión Europea de reducir las emisiones en un 55 % para 2030 y de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050. La Comunicación de la Comisión sobre el Pacto Verde Europeo afirma que la transición ha de ser justa e integradora; debe dar prioridad a la dimensión humana y prestar especial atención a las regiones, los sectores y los trabajadores expuestos a los mayores desafíos ([2]). Procurar «una transición climática justa y equitativa con el objetivo de mantener la competitividad a escala mundial y aumentar nuestra soberanía energética» constituye también una de las prioridades del Consejo Europeo para 2024-2029 ([3]).

2.2. La Comunicación de la Comisión sobre el objetivo climático de Europa para 2040 aboga por una reducción neta de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del 90 % en comparación con los niveles de 1990. El CESE apoya el objetivo recomendado de reducción del 90 % para 2040, ya que se ajusta a los datos científicos sobre la parte que le corresponde a Europa respecto del objetivo de 1,5 °C, si bien subraya que una acción coordinada en todos los sectores es crucial para alcanzar el objetivo para 2040. Al mismo tiempo, subraya que dicho objetivo es exigente y solo puede alcanzarse si se aplican políticas propicias que garanticen la competitividad de las industrias europeas y una transición justa y utilicen todas las tecnologías con emisiones de carbono bajas o nulas de un modo rentable ([4]). Las medidas redistributivas serán esenciales para abordar las repercusiones sociales de modo que nadie se quede atrás ([5]).

2.3. La transición traerá consigo nuevas oportunidades e importantes retos empresariales y de creación de empleo para los trabajadores de todos los niveles de cualificación, si bien beneficiará más a algunas regiones que a otras. La política de cohesión de la UE y las medidas nacionales seguirán desempeñando un papel esencial en el apoyo a las regiones más afectadas por la transición ([6]). El 40 % de los trabajadores de la UE se verán directamente afectados por la transición ecológica ([7]).

2.4. Al mismo tiempo, existe el riesgo de retroceder respecto a los objetivos del Pacto Verde Europeo, pues se observan cada vez más reacciones públicas y políticas contra las políticas ecológicas debido a que la transición en su estado actual se percibe como un proceso injusto ([8]) ([9]), a que las obligaciones de las empresas están aumentando y a que faltan elementos previos esenciales para que los argumentos empresariales sean tenidos más en cuenta en Europa ([10]). Aun así, las encuestas de opinión muestran el apoyo mayoritario de la ciudadanía europea a una transición ecológica justa ([11]).

([2]) COM(2019) 640 final.
([3]) Agenda Estratégica del Consejo Europeo 2024-2029.
([4]) DO C, C/2024/4667, 9.8.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4667/oj.
([5]) COM(2024) 63 final.
([6]) COM(2024) 63 final.
([7]) https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/2024-08/ef23032en.pdf.
([8]) *A new governance framework to safeguard the European Green Deal*.
([9]) *Enabling the green and just transition*.
([10]) http://antwerp-declaration.eu/.
([11]) Eurobarómetro especial 100.1: Parlámetro 2023.

2.5. Es fundamental que esta transición sea justa. En las directrices de política para una transición justa de la Organización Internacional del Trabajo se afirma que «[u]na transición justa para todos hacia una economía ambientalmente sostenible […] debe gestionarse correctamente y contribuir al logro de los objetivos del trabajo decente para todos, la inclusión social y la erradicación de la pobreza» ([12]).

3. **Limitaciones de los actuales instrumentos políticos de la UE**

3.1. El CESE celebra y reconoce los numerosos instrumentos políticos existentes a escala europea que tratan directa o indirectamente la transición justa, si bien también observa contradicciones y lagunas entre algunas políticas.

3.2. El CESE acoge favorablemente la Recomendación del Consejo para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática, pero señala que esta no es vinculante, por lo que no proporciona la plataforma integral de políticas que la UE necesita para abordar todos los efectos de la transición ([13]). Consecuentemente, debe apoyarse a los Estados miembros en sus esfuerzos por aplicar la Recomendación en consonancia con sus contextos nacionales.

3.3. El Mecanismo para una Transición Justa y el Fondo Social para el Clima propuesto serán útiles para mejorar y gestionar una transición justa a escala regional y sectorial. No obstante, tienen una dimensión y un alcance limitados y solo cubren una pequeña parte del proceso de transición ([14]). Los recursos financieros del Fondo Social para el Clima y del Fondo de Transición Justa no serán suficientes para cumplir los objetivos para los que fueron diseñados y deberían emplearse de manera eficaz ([15]).

3.4. Para resolver las discrepancias entre los instrumentos para la transición justa de la UE, el marco político de transición justa debe permitir la plena aplicación del Acuerdo de París ([16]), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas ([17]) y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible ([18]), el pilar europeo de derechos sociales y la estrategia de competitividad a largo plazo ([19]). Las directrices de política para una transición justa de la OIT ([20]) deben facilitar opciones específicas para elaborar, aplicar y supervisar el marco político de transición justa ([21]).

4. **Paquete de políticas de la UE para una transición justa en el mundo laboral e instrumentos de acompañamiento**

4.1. La transición justa es un proceso complejo que afecta a gran parte de la sociedad, y no basta una sola herramienta política para hacer frente a este reto. Por este motivo, el CESE pide que se evalúen las lagunas en los instrumentos políticos existentes y, en caso necesario, se complementen con nuevas medidas que conformen un paquete de políticas coordinado para el mundo laboral, que a su vez integre las herramientas existentes a escala de la UE y conceda a los Estados miembros suficiente margen de maniobra para adoptar soluciones adecuadas a escala nacional o regional. Las propuestas que figuran a continuación describen los elementos de dicho paquete de políticas.

4.2. Tal paquete de políticas debería abarcar los aspectos que constituyen el mundo laboral en una transición justa, teniendo en cuenta el reparto de competencias definido en los Tratados y el papel de los interlocutores sociales, a saber, los sectores, los territorios, el empleo y las capacidades (incluidos los aspectos intergeneracionales, de género y de los grupos vulnerables), la protección social, la cooperación entre los Estados miembros, la gobernanza, la actividad empresarial y las empresas (con atención específica a las pymes), y la financiación e inversión.

([12]) Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos.
([13]) DO C 486 de 21.12.2022, p. 95.
([14]) DO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.
([15]) *The European Green Deal and the «Leave No One Behind» principle*.
([16]) Acuerdo de París.
([17]) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
([18]) Objetivos de Desarrollo Sostenible.
([19]) Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030.
([20]) Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos.
([21]) DO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.

Sectores

4.3. Es fundamental un enfoque sectorial de la mejora y el seguimiento de la calidad del empleo ([22]). El Pacto Verde Europeo afirma que la transición es necesaria en todos los sectores ([23]), si bien en momentos y grados distintos. Sin embargo, los sectores con mayores niveles de emisiones de GEI —por ejemplo, los sectores energéticos basados en combustibles fósiles como el petróleo, el carbón y el gas, la industria y el transporte ([24])— se enfrentarán a una transición más difícil. Al mismo tiempo, es necesario innovar para explorar opciones de energía descarbonizada, el almacenamiento de energía, la captura de carbono y otras tecnologías que puedan facilitar la transición. Esta evolución repercutirá en las empresas activas en esos sectores y en los empleados que trabajan en ellas, así como en las regiones en las que se ubican, en la competitividad y en la disponibilidad de alimentos.

Propuestas:

— La Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembros, debe coordinar la elaboración de una cartografía detallada que permita comprender qué sectores estratégicos se expandirán, transformarán, reducirán o eliminarán gradualmente y mencione medidas de apoyo adecuadas, como financiación de la UE, ayudas estatales, protección social, apoyo social con carácter temporal e iniciativas de reciclaje profesional para facilitar las transiciones entre empleos. Dicha cartografía debe comprender un análisis de las repercusiones de la transición en el empleo y las capacidades en los distintos países, regiones y sectores, incluidos los subcontratistas y las cadenas de valor descendentes ([25]). En consonancia con las recomendaciones formuladas en las Orientaciones políticas para 2024-2029, la cartografía debe estudiar asimismo los posibles efectos secundarios negativos de la transición de Europa en otras partes del mundo, al objeto de mitigarlos mediante planes de transición sectoriales y territoriales.

— Deben elaborarse itinerarios y planes de transición entre empleos en cooperación con los interlocutores sociales y por medio de la negociación colectiva.

— Al considerar los planes sectoriales deben tenerse en cuenta la reciprocidad y los compromisos a escala internacional, entre ellos los acuerdos comerciales internacionales.

Territorios

4.4. A medida que algunos sectores vayan desapareciendo, los territorios que dependen de ellos se verán fuertemente afectados, aunque en momentos y grados distintos; tendrán por ello que reestructurar y diversificar sus economías hacia nuevas actividades económicas, formar la mano de obra para los cambios emergentes y los empleos futuros y mantener la cohesión social ([26]). Los trabajadores de la UE deben gozar del derecho a permanecer en el lugar de residencia ([27]) y a acceder a puestos de trabajo locales productivos de alta calidad que contribuyan al desarrollo y el bienestar de sus comunidades locales —especialmente teniendo en cuenta las zonas rurales—, para lo cual resulta necesario crear un entorno favorable que respalde los cambios estructurales que acometan las empresas existentes, así como invertir y crear puestos de trabajo con miras a la transición ecológica.

Propuestas:

— La Comisión Europea y los Estados miembros han de velar por que los territorios dispongan de itinerarios de transición de base local, elaborados en cooperación con las administraciones locales y los interlocutores sociales del nivel que sea oportuno, y de planes de transición sectoriales para brindar opciones de empleo y formación alternativas. Los Estados miembros deben apoyar las iniciativas dirigidas por la comunidad y velar por que se consulte ampliamente a los residentes y a la sociedad civil locales.

Empleo y capacidades

4.5. En la transición, se producirá una disminución sustancial del empleo en determinados sectores y una transformación de los perfiles y las capacidades laborales necesarios en otros. Podría haber un efecto positivo global en el número de puestos de trabajo si se aplican políticas que contribuyan a la consecución del objetivo de reducir en un 55 % las emisiones de GEI de aquí a 2030 ([28]). La sustitución o redefinición de empleos constituiría el proceso más relevante, que dependerá del contexto y del punto de partida a escala nacional.

([22]) https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/2024-08/ef23032en.pdf.
([23]) COM(2019) 640 final.
([24]) *Greenhouse gas emissions by aggregated sector*, https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/ghg-emissions-by-aggregated-sector-5#tab-dashboard-02.
([25]) DO C 275 de 18.7.2022, p. 101.
([26]) Plataforma de Transición Justa.
([27]) *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity*.
([28]) Murauskaite-Bull, I., Scapolo, F., Muench, S. y otros: *The future of jobs is green*, Centro Común de Investigación, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones, 2021.

Propuestas:

— La Comisión Europea y los Estados miembros deben trabajar en pro de un entendimiento común y elaborar directrices sobre el empleo de calidad, la seguridad laboral y las condiciones de trabajo en los empleos ecológicos. Asimismo, deben facilitar los intercambios entre los Estados miembros para que se promuevan buenas prácticas y se muestre cómo se aplica el acervo social de la UE a escala nacional. El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión de elaborar, junto con los interlocutores sociales, una hoja de ruta para el empleo de calidad, tal como se propone en las Orientaciones políticas para 2024-2029 ([29]), e invita a la Comisión a tener en cuenta las propuestas formuladas en el presente Dictamen.

— La utilización de información estratégica y prospectiva actualizada sobre el mercado laboral y las capacidades a escala regional, sectorial y profesional permite determinar y prever las necesidades de capacidades transversales y específicas de cada profesión, así como adaptar en consecuencia los planes de estudios para satisfacer las necesidades a corto y largo plazo ([30]).

— Los Estados miembros deben elaborar y promover estrategias de reciclaje y perfeccionamiento profesionales, con el fin de aumentar la participación de los adultos en la formación para los nuevos empleos y capacidades surgidos de la transición. Además, deben actualizar los planes de estudios y los programas de educación y formación profesionales (EFP) y fomentar asociaciones más estrechas entre los agentes educativos y formativos y las pymes, las empresas sociales de integración laboral y los interlocutores sociales, de acuerdo con los modelos nacionales de la gobernanza y la práctica de la EFP. Por último, deben introducir o reforzar estructuras de apoyo para el aprendizaje profesional, los períodos de prácticas remunerados y los programas de aprendizaje por observación, que cuenten con un fuerte componente de formación, en particular en las microempresas y las pymes, especialmente aquellas que contribuyen a los objetivos climáticos y medioambientales y en sectores que se enfrentan a carencias de capacidades. Estas estructuras deben someterse a procesos de seguimiento y evaluación a escala nacional o regional y aspirar a preservar la calidad del empleo ([31]).

— Se deben brindar incentivos adecuados para que las pymes inviertan en el reciclaje y perfeccionamiento profesionales y fomenten una cultura del aprendizaje permanente en los empresarios y trabajadores, también a través de las microcredenciales.

— Cabe promover la creación de redes entre las pymes para el intercambio de conocimientos.

— Hay que fomentar un diálogo social a partir de buenas prácticas con el fin de proporcionar, a las personas que trabajan o que se encuentran en transición entre empleos, ayudas para realizar cursos de formación de corta o larga duración que desarrollen sus capacidades, como elemento que podría tenerse en cuenta en el marco del nuevo Pacto para el Diálogo Social Europeo que se ha propuesto para principios de 2025 ([32]) ([33]).

— La transición justa debe integrarse en las estrategias nacionales en materia de capacidades, incorporando las propuestas realizadas por la Comisión en la Agenda de Capacidades Europea y la nueva estrategia industrial actualizada. Las asociaciones de capacidades con arreglo al Pacto por las Capacidades también constituirán un instrumento importante ([34]).

— Las estrategias en materia de capacidades deben abordar las desigualdades de género ya existentes y garantizar que las políticas de transición justa promuevan activamente la igualdad de género ([35]) ([36]). Asimismo, debe prestarse especial atención a la manera en que los cambios o pérdidas de empleo repercuten en los grupos sociales que se encuentran en riesgo de exclusión del mercado laboral, como las personas con discapacidad, las personas mayores, los migrantes o los desempleados de larga duración.

— El CESE invita a la Comisión Europea a que tenga en cuenta los puntos anteriores para la próxima revisión del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Sistemas de asistencia y protección social

4.6. Debe animarse a los Estados miembros a que revisen sus sistemas de protección social a fin de velar por que estén en condiciones de apoyar lo más eficazmente posible la transición ecológica y ayudar a las personas afectadas a conseguir empleos sostenibles y a paliar la pobreza y la desigualdad. La protección social contribuye a la adaptación al cambio climático y a la mitigación de sus efectos, y también sustenta la transición justa al proteger los ingresos, la salud y el empleo de las personas, lo que a su vez puede generar un mayor apoyo de la ciudadanía a la transición ([37]).

([29]) https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_es?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_ES.pdf.
([30]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([31]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([32]) *New framework for a just digital and green transition*.
([33]) Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029.
([34]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([35]) Murauskaite-Bull, I., Scapolo, F., Muench, S. y otros: *The future of jobs is green*, Centro Común de Investigación, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones, 2021.
([36]) *Considering gender in regional transformations*.
([37]) https://www.ilo.org/es/node/664696.

Propuestas:

— La Comisión Europea debería integrar iniciativas de transición justa en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y del Semestre Europeo. La UE y los Estados miembros deberían garantizar la libre circulación en materia de seguridad social cuando los trabajadores se trasladen a otro Estado miembro, en consonancia con el Reglamento (CE) n.º 883/2004.

— Debe animarse a los Estados miembros a que revisen y, en caso necesario, adapten sus sistemas de protección social para hacer frente a los retos sociales, medioambientales y económicos actuales, para velar por que los costes y beneficios de la transición ecológica se compartan de forma equitativa y para garantizar unos servicios de interés general de alta calidad, asequibles y accesibles. Estos sistemas podrían prever, entre otros aspectos, políticas activas del mercado de trabajo, prestaciones por desempleo, un apoyo adecuado para quienes se encuentren en riesgo de pobreza o la sufran, salarios mínimos, bonos ecológicos o ayuda directa a la renta, según el contexto de cada país ([38]). Las autoridades nacionales deben colaborar con las empresas de la economía social y otros proveedores de servicios sociales sin ánimo de lucro al objeto de localizar a los hogares y personas vulnerables y prestarles apoyo mediante medidas temporales.

— Los sistemas de protección social pueden adaptarse para garantizar la seguridad de los ingresos —especialmente en los períodos que transcurran entre un empleo y otro— y para prestar servicios sanitarios y asistenciales a través de infraestructuras sociales adecuadas, sobre todo en los territorios más afectados y a los grupos sociales más vulnerables, con el fin de prevenir la exclusión social y abordar los riesgos para la salud y los riesgos relacionados con el clima ([39]).

— Los Estados miembros deben hacer uso de unos incentivos a la contratación y la transición específicos y bien diseñados, que se vinculen a la movilidad del mercado laboral entre sectores, regiones y países ([40]).

Cooperación entre los Estados miembros

4.7. La cooperación es esencial para apoyar la cohesión y la competitividad, en lugar de una «competición a la baja» en el seno de la UE. Muchas de las políticas necesarias para un Pacto Verde justo se establecen a escala nacional, por lo que requieren un esfuerzo coordinado de los Estados miembros.

Propuestas:

— Dado que la pérdida o la creación de puestos de trabajo no se repartirán por igual en toda la UE y que cada territorio tiene fortalezas distintas en diversas tecnologías y capacidades, la política industrial y la política de cohesión deben alinearse para impulsar la posición de la UE como agente económico mundial en pro de una transición justa en toda la UE ([41]).

— La UE debe adoptar una estrategia industrial que respete los objetivos de la transición justa y que vele por unas condiciones de competencia equitativas. Para ello, podría determinar las industrias estratégicas y las cadenas de valor, así como el potencial económico de cada región, y coordinar sus contribuciones a las cadenas de valor de toda la UE ([42]) ([43]). El modelo que siguen los proyectos importantes de interés común europeo puede servir de plan rector ([44]).

— La política de cohesión debe seguir siendo un importante motor para una transición justa en las regiones que dependen excesivamente de infraestructuras centradas en los combustibles fósiles. Un fondo específico a escala de la UE, como el Fondo de Competitividad Europeo propuesto ([45]), puede aportar subvenciones y préstamos para el desarrollo de proyectos industriales estratégicos en regiones que no tengan la capacidad presupuestaria para este tipo de inversiones. Las ayudas financieras públicas, como las subvenciones, los créditos y las licitaciones deben cumplir las condicionalidades sociales y medioambientales para garantizar que la financiación pública se supedite a los avances ([46]).

— Hay que prestar un apoyo específico a los Estados miembros que infrautilicen los instrumentos de financiación estratégica de la UE destinados a la innovación, la investigación y el desarrollo, así como a las industrias en expansión, en particular en países con limitaciones presupuestarias.

([38]) DO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.
([39]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([40]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([41]) Instituto ZOE para economías adaptadas al futuro: «A Unified Industrial Transition for Europe (UnITE) Pact», 2024.
([42]) *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity*.
([43]) Instituto ZOE para economías adaptadas al futuro: «A Unified Industrial Transition for Europe (UnITE) Pact», 2024.
([44]) Informe Draghi.
([45]) Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029.
([46]) Instituto ZOE para economías adaptadas al futuro: «A Unified Industrial Transition for Europe (UnITE) Pact», 2024.

— En el plano nacional, los planes coordinados entre los diferentes sectores y mercados laborales deben aspirar a garantizar puestos de trabajo de calidad para la transición y a la vez proporcionar mecanismos adecuados para que los interlocutores sociales nacionales contribuyan al proceso.

Gobernanza

4.8. No hay que subestimar la dimensión de gobernanza de la transición justa. Un instrumento político o un conjunto de instrumentos no bastan para hacer frente a la complejidad de la transición justa. Las soluciones transaccionales entre instrumentos políticos deben evitarse o mitigarse si se detectan con suficiente antelación.

Propuestas:

— Un enfoque político holístico, coordinado e integrado constituye el núcleo del marco político de transición justa, y los diálogos sociales y cívicos representativos de la sociedad y la participación de los entes locales y regionales son la piedra angular que lo hace realidad ([47]).

— Se deberían crear herramientas analíticas y de seguimiento para ayudar a diseñar paquetes de políticas globales y hacer un seguimiento de la eficiencia de los programas de transición entre empleos (entre otras, medidas de reciclaje y perfeccionamiento profesionales y subsidios de transición) ([48]).

— Hay que tener en cuenta sistemáticamente las repercusiones sociales, económicas y medioambientales a largo plazo de las políticas en todos los niveles de su elaboración, en especial en las evaluaciones *ex ante*. Los responsables políticos deben 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 resultados y los posibles ajustes ([49]).

— Los responsables políticos de todas las esferas deben facilitar la participación plena y significativa de los trabajadores a todos los niveles y sus representantes, además de las empresas de todos los sectores y tamaños, 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 todas las fases de la elaboración y aplicación de las políticas ([50]).

— La participación en la elaboración de las políticas debe empoderar y capacitar a las personas, la sociedad civil, los interlocutores sociales y las partes interesadas para contribuir al diseño y la puesta en práctica de las soluciones pertinentes en los niveles adecuados. Conviene poner el foco de atención en recabar la opinión de personas que representen a los grupos vulnerables e infrarrepresentados ([51]).

— Los enfoques políticos deben servir para coordinar la formulación de políticas en todos los niveles y en todos los ámbitos políticos pertinentes, también en la investigación y la innovación. En el plano vertical, esto significa animar a los entes locales y regionales a desempeñar un papel activo en la planificación y elaboración, la aplicación y el seguimiento de las políticas de transición justa. En el plano horizontal, los responsables políticos deben colaborar a través de todos los ámbitos temáticos para detectar las lagunas, solapamientos, compromisos y sinergias entre las diversas opciones políticas. La determinación de estos elementos se sustenta en el desarrollo e integración del uso de evaluaciones de impacto social, distributivo y sobre el empleo (*ex ante*) que sean sólidas y transparentes ([52]).

Propuestas específicas a escala de la UE:

— Si bien se reconoce la adopción y actualización reciente del Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Legislación Europea sobre el Clima ([53]), en sus futuras revisiones se podría estudiar la posibilidad de incorporar objetivos de transición justa en las estructuras de gobernanza multinivel, tal como se indica en la carta de mandato al comisario propuesto de Energía y Vivienda, además de garantizar la armonización de los planes nacionales de energía y clima con el diálogo social y cívico en lo que concierne las prioridades de transición justa y mejorar su integración con otros ámbitos políticos, como la política agrícola común ([54]).

([47]) DO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.
([48]) 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.
([49]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([50]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([51]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([52]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([53]) Gobernanza de la Unión de la energía.
([54]) DO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.

— El Observatorio de la Transición Justa de la Unión debe supervisar el proceso de transición de la UE y las políticas y estrategias nacionales basadas en las orientaciones a escala de la UE, por ejemplo las incluidas en el Semestre Europeo o los planes nacionales integrados de energía y clima ([55]), junto con los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil que participen en la elaboración de un conjunto de indicadores de seguimiento. El Observatorio también debe contribuir a una información actualizada, incluida la prospectiva, 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 ([56]) y a través de intercambios periódicos con los responsables políticos a escala nacional y regional.

— Para facilitar la coordinación horizontal, el CESE propone recurrir a laboratorios políticos de la UE dirigidos por el Centro Común de Investigación de la Comisión, al objeto de reunir a un grupo diverso de direcciones generales en una fase temprana del proceso de elaboración de políticas y abordar los problemas políticos a través de una perspectiva interdepartamental ([57]).

— Para integrar la participación del público de forma más sólida y significativa en el proceso político, el CESE recomienda la creación de un cuadro de indicadores que muestre qué propuestas de la ciudadanía han sido aceptadas y, para aquellas que no lo han sido, los motivos del rechazo.

Propuestas específicas a nivel nacional:

— Para satisfacer las necesidades de la transición justa esbozadas en las demás secciones, los Estados miembros deben reforzar las capacidades operativas de los servicios públicos pertinentes para proporcionar una orientación y un apoyo eficaces en la ejecución de políticas para una transición justa ([58]).

— La legislación vigente en materia de derechos de información y consulta debe aplicarse efectivamente a escala nacional.

La actividad profesional y las empresas

4.9. La actividad profesional y las empresas (con especial atención a las pymes) como motores de la transición.

Propuestas:

— Para promover el emprendimiento, en particular en las regiones que se enfrentan a retos relacionados con la transición y en sectores que promueven objetivos climáticos y medioambientales, y con especial atención al espíritu empresarial femenino, el apoyo debe combinar medidas financieras, como subvenciones, préstamos o participaciones de capital, y medidas no financieras, entre ellas servicios de formación y asesoramiento, adaptadas a cada fase del ciclo de vida de las empresas. Dicho apoyo debe ser inclusivo y accesible para los grupos infrarrepresentados y desfavorecidos ([59]). Garantizar unas condiciones adecuadas para la inversión y la creación de empresas resulta fundamental para que el apoyo al espíritu empresarial sea eficaz.

— Los Estados miembros deben facilitar a las microempresas y las pymes —en particular las que contribuyen a los objetivos climáticos y medioambientales, con especial atención a las empresas de la economía social— el acceso a la financiación y a los mercados, a fin de estimular la creación de puestos de trabajo de calidad para todos. Ha de prestarse especial atención a los territorios más afectados por la transición y a los sectores que apoyan los objetivos de esta ([60]).

— Deben desarrollarse las capacidades de las organizaciones empresariales que representan a las pymes, al objeto de que 1) desempeñen el papel de asesores sobre la forma de lograr que los modelos de negocio sean más ecológicos y sostenibles; 2) desempeñen el papel de interlocutores sociales ante los responsables políticos y en el diálogo social.

— Podrían fomentarse modelos de negocio diversificados, que incluyan sistemas circulares y cooperativos como la «propiedad responsable», para reforzar la democracia en el trabajo.

— Debe promoverse la integración de estrategias de transición justa en los esfuerzos de descarbonización del sector privado a través de la participación oportuna y efectiva de los sindicatos. Mediante la aplicación de estas estrategias, las empresas pueden anticipar los efectos de la transición ecológica en sus actividades y en su mano de obra y detectar nuevas oportunidades.

([55]) *The European Green Deal and the «Leave No One Behind» principle*.
([56]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([57]) *A policy cycle 2.0 for the European Commission*.
([58]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([59]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([60]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.

Financiación e inversión

4.10. El CESE se muestra convencido de que una inversión adecuada es fundamental para la realización del marco político de transición justa. El CESE hace hincapié en la necesidad de una mejor asignación y una utilización eficiente de los fondos disponibles.

Propuestas:

— Es necesario un plan europeo de inversiones a gran escala para una transición ecológica que contemple las enormes necesidades de inversión que se calculan en las estrategias de la Comisión y que requieren también prestar una atención mayor a las inversiones públicas para acelerar la transición. A este respecto, el CESE observa con interés la propuesta de un Fondo Europeo de Competitividad anunciada por la Comisión Europea.

— Las inversiones deben dirigirse a los territorios, personas y grupos sociales vulnerables que se verán más afectadas por la transición, y deben ser productivas y sostenibles.

— Cabe tener en cuenta las condiciones para garantizar que los fondos se distribuyan en consecuencia. Esto podría referirse a la aplicación *ex ante* de los principios de «no causar un perjuicio significativo» y «no perjudicar a la cohesión», así como a la formulación y utilización de un principio de «no causar daños sociales», seguida de una acreditación *ex post* de que se cumplen las condiciones para poder acceder a los fondos restantes. Podría debatirse entre las partes interesadas pertinentes por qué se requiere formular dicho principio de «no causar daños sociales».

— Los fondos europeos deben coordinarse a través de un marco estratégico que conecte sus objetivos y facilite a los Estados miembros entender bien las distintas opciones. Además, con arreglo a las orientaciones políticas para aumentar la financiación con miras a una transición justa, podría ampliarse el Fondo de Transición Justa y el Fondo Social para el Clima, y los Estados miembros deben promover el uso de prácticas de contratación pública socialmente responsables —también a través de criterios sociales de adjudicación que creen oportunidades para las personas más afectadas por la transición ecológica— y fomentar criterios de adjudicación ecológicos ([61]).

— Los Estados miembros necesitarán asimismo margen presupuestario para invertir en la transición y llevarla a cabo. En cuanto a la reciente reforma del marco de gobernanza económica, el CESE subraya que podrían ser necesarias nuevas iniciativas al objeto de garantizar que se movilice suficiente capital público y privado para la transición ecológica y la cohesión social ([62]).

— Los Estados miembros deben evaluar y adaptar los sistemas tributarios a la vista de los retos que plantea la transición, en particular desviando la carga fiscal de las rentas del trabajo y reduciendo la cuña fiscal para los grupos de renta baja y media, compensándola con otras fuentes que contribuyan a los objetivos climáticos y medioambientales ([63]).

Un paquete de políticas para una transición justa en el mundo laboral

4.11. El CESE pide que se establezca un paquete de políticas para una transición justa en el mundo laboral mediante la anticipación y la gestión del cambio, con el diálogo social y la negociación colectiva como principios rectores ([64]). Tal paquete debe incorporar las propuestas pertinentes dirigidas a los Estados miembros y, en concreto, incluir:

— Una cartografía sobre las necesidades y estrategias en materia de capacidades, junto con evaluaciones rigurosas del impacto socioeconómico a escala sectorial, nacional, regional y local, que cuente con expertos en materia de capacidades dotados de los recursos suficientes y con mecanismos regionales de seguimiento y apoyo para respaldar a las empresas, en particular a las pymes, y a los trabajadores en la consecución de estos objetivos. Dicha cartografía deben elaborarla los interlocutores sociales y los gobiernos en los niveles correspondientes.

— La elaboración y aplicación de programas adecuados de desarrollo de capacidades en cada una de las anteriores escalas que permitan a los trabajadores, la juventud, las personas desempleadas y otros grupos vulnerables (como las personas mayores, las personas con discapacidades o los migrantes, entre otros) poner al día sus capacidades y actualizar sus orientaciones profesionales, reforzar su empleabilidad y movilidad y acometer transiciones profesionales viables y deseables.

([61]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([62]) DO C 146 de 27.4.2023, p. 53, punto 1.12.
([63]) DO C 243 de 27.6.2022, p. 35.
([64]) DO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj.

— El reconocimiento de un acceso significativo y exigible a horas de formación íntegramente remuneradas para todos los trabajadores, a través de medidas como las prestaciones en sustitución del salario —con independencia del tipo de contrato— durante la jornada laboral, incluyendo medidas específicas de acceso en favor de las mujeres y los grupos vulnerables.

— La garantía de que se erijan sistemas eficaces de participación y de información y consulta de los trabajadores a nivel de empresa, en cumplimiento de la normativa vigente. La garantía de que se refuerce la cobertura de la negociación colectiva, en particular en sectores emergentes y en consonancia con los requisitos de la Directiva sobre los salarios mínimos.

— La integración de iniciativas de transición justa en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y del Semestre Europeo. La UE y los Estados miembros deberían garantizar la libre circulación en materia de seguridad social cuando los trabajadores se trasladen a otro Estado miembro, en consonancia con el Reglamento (CE) n.º 883/2004.

— La generación de incentivos sólidos para que las empresas den prioridad al perfeccionamiento profesional de sus plantillas a fin de cubrir el déficit de capacidades; la elaboración, publicación y actualización periódica de planes de transición de las empresas que se anticipen al cambio y desarrollen estrategias de gestión de las posibles repercusiones, y la promoción del aumento de las cotizaciones en concepto de aprendizaje y formación para financiar parcialmente la formación de los trabajadores a escala regional.

— Una anticipación, preparación y gestión de la reestructuración coordinadas con las autoridades públicas competentes y las partes interesadas pertinentes, cada una en su capacidad y competencia y en el momento oportuno. Con ello se debería garantizar el desarrollo de itinerarios de transición entre empleos que hagan hincapié en la protección del derecho de los trabajadores a permanecer en su región y el respeto de su opción a continuar en su sector.

Bruselas, 5 de diciembre de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE