



LA FINANCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN JUSTA POR LA UE: RESUMEN

DOCUMENTO DE SYNDEX

OCTUBRE DE 2021

INTRODUCCIÓN

El creciente cambio climático destaca más que nunca la necesidad de que nuestros sectores productivos realicen una transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono. No obstante, esta transición necesaria en un plazo de unas pocas décadas, no está exenta de riesgos socioeconómicos. Efectivamente, avanzar hacia una economía más verde requiere grandes inversiones, pero también enormes cambios sectoriales. Esto es especialmente cierto en el sector de la energía y en los sectores del transporte y de alto consumo energético. De no hacerse nada, las alteraciones podrían hacer que los trabajadores de estos sectores, sujetos a cambios rápidos, vean amenazados sus puestos de trabajo.

Por eso, el movimiento sindical internacional y europeo ha subrayado en varias ocasiones la necesidad de una “transición justa”. Debe abordarse el riesgo socioeconómico inherente a la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono, evitándose que se realice a costa de los trabajadores. Por eso, las organizaciones sindicales iniciaron el desarrollo del marco de acción en la Organización Internacional del Trabajo y en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En 2015, el Acuerdo de París reconoció que la implementación de políticas debe tomar en cuenta “los imperativos de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y de empleos de calidad”. Efectivamente, la Confederación Sindical Internacional define la transición justa como una transición que “asegura el futuro y los medios de vida de los trabajadores y sus comunidades en la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono. Se basa en el diálogo social entre los trabajadores y sus sindicatos, los empleadores y el Gobierno, y en la consulta con las comunidades y la sociedad civil”. A base de estas demandas, la OIT adoptó Directrices para una Transición Justa con el fin de ofrecer un marco adoptado por consenso tripartito que los países puedan utilizar, para guiar la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono.

A nivel de la UE, en los últimos años hemos visto surgir nuevos paquetes legislativos presentados como una respuesta a los desafíos planteados por el movimiento obrero. El Mecanismo de la Transición Justa parece ser la herramienta más obvia establecida por la UE para controlar y regular los riesgos sociales asociados a la transición. El mecanismo consta de tres pilares para financiar la transición: el Fondo de Transición Justa, un régimen especial del programa InvestEU, y un instrumento de préstamo al sector público proporcionado por el Banco Europeo de Inversiones.

Pero estos tres pilares no son los únicos disponibles para financiar la transición. Los Fondos Estructurales y otros programas (el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para los Trabajadores Despedidos (FEAG), el Fondo Europeo de Modernización, etc.) pueden orientarse a los trabajadores, especialmente en lo que se refiere a la mejora de sus competencias. Los Estados miembros también disponen de financiación específica a través del plan de recuperación de la UE, en la medida en que no están diseñando sus propias iniciativas. Además, algunos actores extracomunitarios como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), tienen programas específicos para apoyar una

transición justa. Nos encontramos, pues, ante un “mosaico” de iniciativas en Europa, lo cual dificulta la evaluación de la coherencia y la pertinencia de su valor añadido a primera vista.

Este informe pretende ofrecer una visión general y un “estado de la cuestión” de las diversas fuentes de financiación que se están creando a nivel de la UE para financiar la Transición Justa.

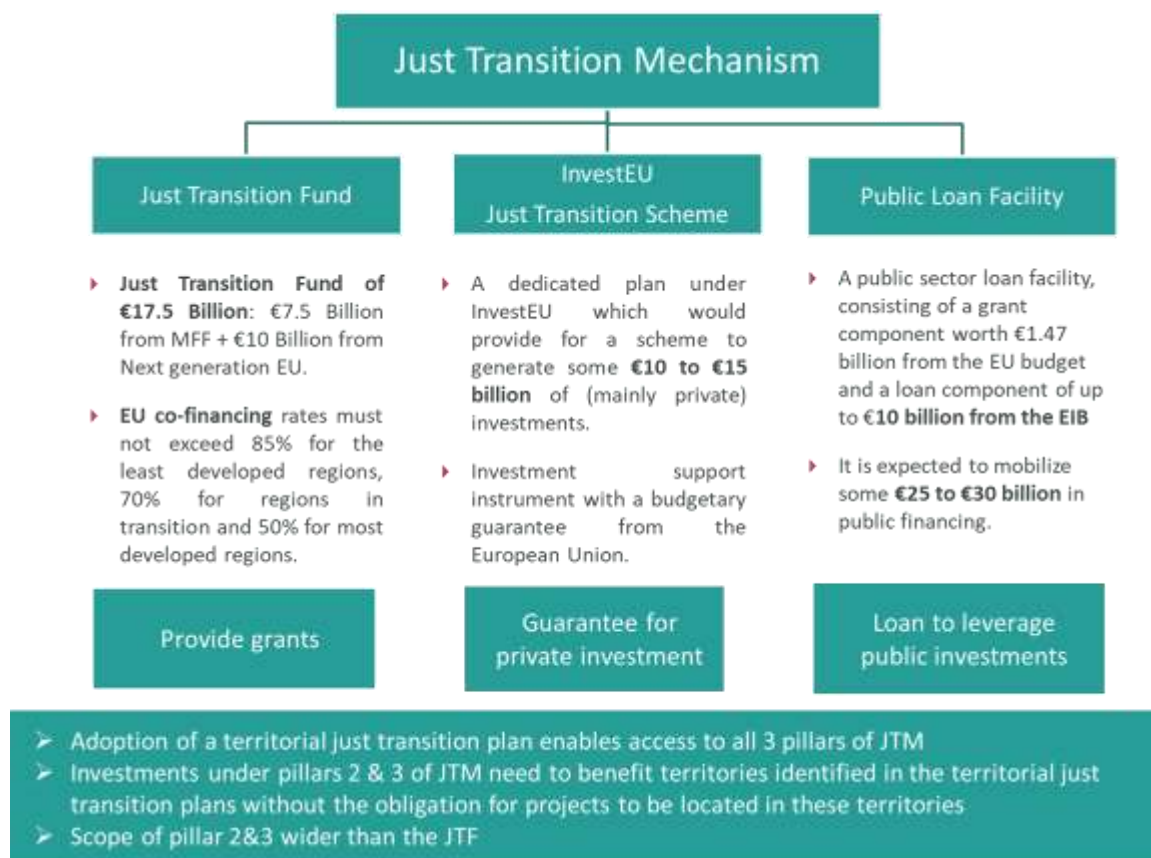
>>1 MECANISMO PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA

El “**Mecanismo para una Transición Justa**” (MTJ) forma parte del “Plan de Inversiones para una Europa Sostenible” que, antes de la propuesta de un Plan de Recuperación para Europa, quería movilizar 1.000 millardos de euros de financiación destinada a la economía verde para 2029, sobre todo a través del presupuesto plurianual y el programa “InvestEU”. Por consiguiente, se trata de una de las herramientas implementadas en el marco del Pacto Verde Europeo.

Va destinado a apoyar a las regiones más afectadas por la transición energética y ecológica a través de la financiación y la asistencia técnica: por un lado, quiere garantizar el reciclaje profesional de los trabajadores directamente afectados por el cese previsible de las actividades con alta emisión de carbono, y por otro lado permitir la revitalización económica y la recuperación de territorios ubicados en todo el continente, con una atención especial por Europa Central y Oriental.

Muchos de los **sectores implicados** están vinculados con los combustibles fósiles, o sea el carbón, el petróleo, el gas natural, la turba, el esquisto bituminoso y el lignito pardo.

La idea central del MTJ consiste en que la Comisión apruebe los “Planes Territoriales de Transición Justa” (PTTJ) elaborados por los Estados miembros conforme a los “Planes Nacionales de Energía y Clima” (PNEC) que fijan los objetivos en este campo para 2030. Una vez aprobados, se liberan fondos de tres fuentes principales para la duración del siguiente marco financiero plurianual (MFP). Pues este amplio mecanismo se basa en tres pilares y combina la financiación europea, nacional, local y privada y pública, como se detalla más abajo.



1.1. FONDO DE TRANSICIÓN JUSTA (FTJ)

La idea de crear un “Fondo de Transición Justa” fue lanzada por el Parlamento Europeo en 2016 y otra vez en 2018, antes de ser aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2019 al adoptarse el “Pacto Verde Europeo”.

OBJETIVO DEL FONDO DE TRANSICIÓN JUSTA

El FTJ pretende mitigar los efectos negativos de la transición climática apoyando a los territorios más afectados y los trabajadores implicados. O sea, las medidas apoyadas pretenden contribuir directamente a amortiguar los efectos de la transición financiando la diversificación y modernización de las economías locales y mitigando el impacto negativo en el empleo.

El FTJ fue aprobado el 7 de junio de 2021 al aprobar el Consejo Europeo el Reglamento¹.

PROGRAMACIÓN Y PLANES TERRITORIALES DE TRANSICIÓN JUSTA

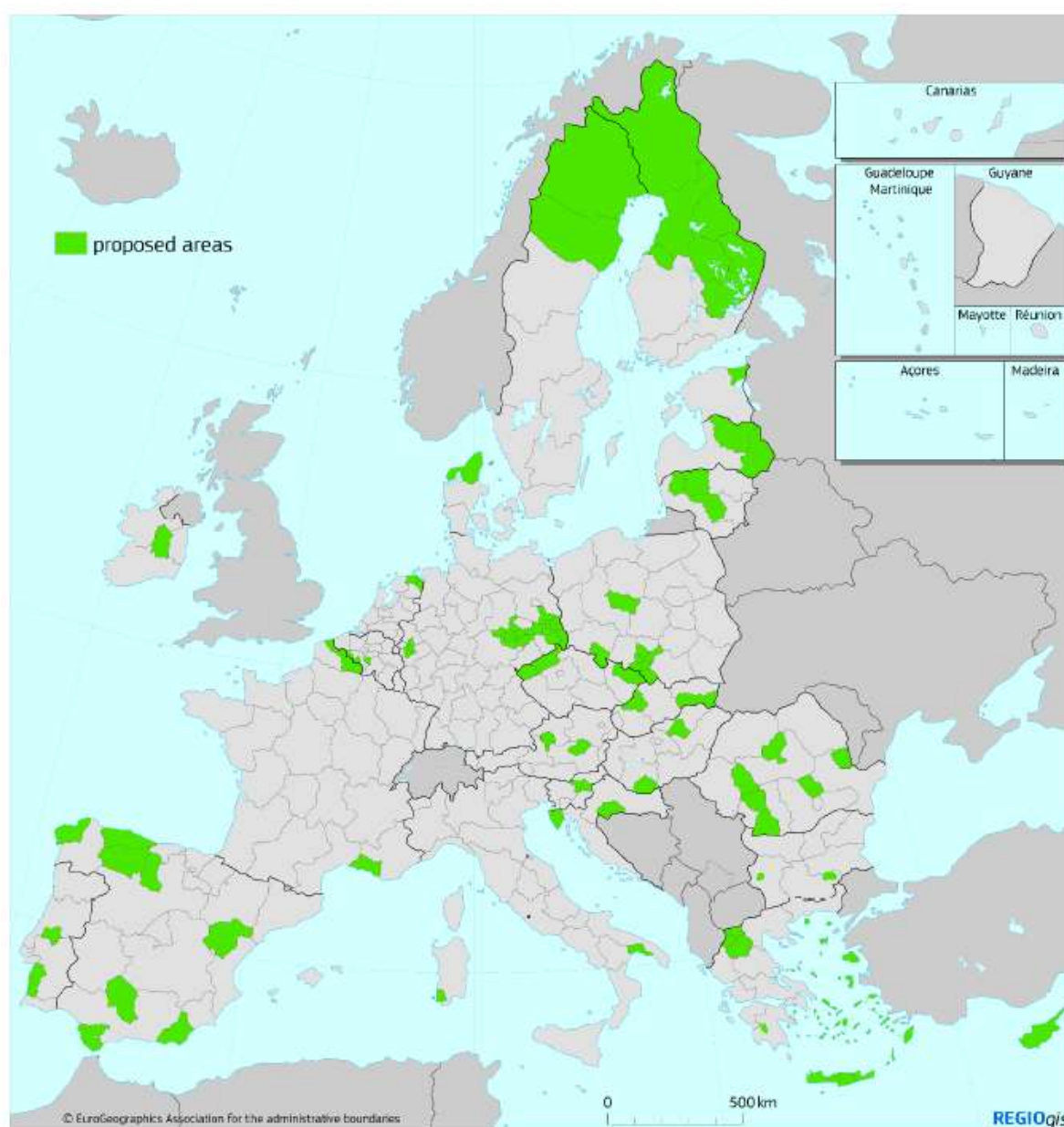
A base del análisis llevado a cabo por la Comisión Europea, los Estados miembros deben elaborar uno o varios “Planes Territoriales de Transición Justa” (PTTJ) que describa(n) el proceso de transición hasta 2030, de acuerdo con los Planes Nacionales de Energía y Clima

¹ 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.

(PNEC) y la transición a una economía climáticamente neutra. De esta manera, designarán los territorios más afectados y necesitados de apoyo.

En febrero de 2020, la Comisión publicó un documento sobre “la aprobación de las Orientaciones de inversión sobre el Fondo de Transición Justa 2021-2027” (también llamado el “Anexo D”). Este primer análisis basado en el estudio de los PTTJ presentados por los Estados miembros a la Comisión, establece la lista de territorios que pueden recibir financiación del FTJ. Se preseleccionaron 100 regiones a nivel “NUTS 3” (véase *mapa de regiones a continuación y la lista de regiones en el Anexo 1*).

Just Transition Fund territorial eligibility – Preliminary Commission analysis



NUTS: Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas

La clasificación NUTS (Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas) es un sistema jerárquico para dividir el territorio de la UE y el Reino Unido desde un punto de vista económico. Se usa como referencia para la recopilación, el desarrollo y la armonización de las estadísticas regionales, para los análisis socioeconómicos de las regiones y para la definición de las políticas regionales de la UE:

- NUTS 1: grandes regiones socioeconómicas;
- NUTS 2: regiones básicas para la implementación de las políticas regionales;
- NUTS 3: regiones pequeñas para diagnósticos específicos.

La actual nomenclatura NUTS 2021 incluye:

- 92 regiones a nivel NUTS 1
- 242 a nivel NUTS 2
- 1166 a nivel NUTS 3.

Los servicios de la Comisión Europea publicaron un documento de trabajo sobre los Planes Territoriales de Transición Justa (PTTJ) el 23 de septiembre de 2021.

Este documento recuerda el contexto del Pacto Verde Europeo y del Mecanismo para una Transición Justa, y especifica el método (con ejemplos de criterios) de aceptación o rechazo de los Planes Territoriales de Transición Justa (PTTJ) por la Comisión.

En la primera parte, el documento detalla las condiciones de admisibilidad de los territorios de los Estados miembros. Especifica que *“cuando un Estado miembro (en un proyecto de plan territorial de Transición Justa, en un borrador de programa o en una propuesta de modificación de un programa existente) solicite la inclusión de territorios adicionales (en comparación con el alcance geográfico anteriormente propuesto o con un plan territorial de Transición Justa previamente adoptado por la Comisión), su solicitud se evaluará con arreglo a los elementos anteriormente descritos, teniendo en cuenta la definición de la zona y la población cubiertas, los sectores en declive o en transformación afectados por la transición, los efectos socioeconómicos negativos que deben abordarse y la coherencia con las prioridades geográficas fijadas por la Comisión (especialmente la intensidad de ayuda implícita). La Comisión adoptará una postura formal sobre estas solicitudes mediante la adopción o la modificación de los programas pertinentes”*.

En segundo lugar, el documento especifica cómo los Estados miembros deben detallar el proceso de transición que implementarán, incluyendo un calendario para los principales pasos en la transición hacia los objetivos climáticos y energéticos para 2030 y el objetivo de neutralidad climática para 2050. Afirma lo siguiente: *“Deberán tenerse en cuenta la versión más reciente del plan nacional integrado de energía y clima y la evaluación por parte de la Comisión de los planes nacionales integrados de energía y clima definitivos, incluidos unos objetivos más ambiciosos cuando resulta pertinente”*. El proceso de transición debe referir al momento de cese o reducción significativa de la

extracción, la producción o el uso de combustibles fósiles, o al momento de transformación de las actividades, los procesos y los resultados en los sectores que emiten más GEI.

Afirma lo siguiente: *“En aquellos territorios en los que no exista certidumbre sobre la ejecución de un proceso de transición debido a la continuación o al inicio de actividades que implican combustibles fósiles, debe llevarse a cabo una evaluación individual de la justificación presentada en los proyectos de planes territoriales de Transición Justa teniendo en cuenta dos condiciones”* (insignificancia de los objetivos de reducción de las emisiones de GEI; un plan para abrir una nueva instalación de extracción o producción basada en los combustibles fósiles).

A continuación, el documento presenta los principales temas en los que deben centrarse las inversiones del FTJ, a saber la diversificación económica y las competencias de los trabajadores/ solicitantes de empleo. Otras actividades subvencionables (recogidas en el reglamento sobre el FTJ), que deben considerarse prioritarias, deben justificarse a base de su contribución a la mitigación de las consecuencias de la transición y por su vínculo con los desafíos de la transición descritos en el Plan Territorial de Transición Justa.

En tres apartados finales se aclaran los temas de la programación, la asociación y la complementariedad.

Recordamos que el FTJ es un fondo de gestión compartida, o sea la Comisión y cada uno de los Estados miembros deben adoptar un acuerdo de asociación y uno o varios programas en el (los) que se presentará(n) el (los) Plan(es) Territorial(es) de Transición Justa. A continuación, el Plan Territorial de Transición Justa será evaluado como parte del proceso de evaluación normalizado para el programa.

Con respecto a las asociaciones, los servicios de la Comisión recuerdan que *“la implicación y el compromiso de los ciudadanos y de todas las partes interesadas son fundamentales para el éxito del FTJ”*. Añaden que *“debe mobilizarse plenamente a las partes interesadas locales, en especial a los interlocutores económicos y sociales (como por ejemplo los sindicatos, en particular los que representan a los mineros), y a los organismos que representan a la sociedad civil (entre los que figuran organizaciones juveniles, ONG medioambientales, etc.) para el debate sobre el futuro de sus territorios”*. Estos distintos actores deben implicarse en las distintas fases: preparación, implementación así como evaluación del FTJ y el PTTJ. En este respecto, el documento de trabajo menciona el papel de la Plataforma de Transición Justa.

Finalmente, el documento comenta algunos elementos de los dos otros pilares del MTJ: el programa InvestEU y el instrumento de préstamo al sector público.



RECURSOS FINANCIEROS

El FTJ, inicialmente dotado de 7,5 millardos de euros, elevado posteriormente a 40 millardos de euros al elaborarse el Plan de Recuperación para Europa “Next Generation EU” a finales de mayo de 2020, terminó disponiendo de 17,5 millardos de euros después de las negociaciones entre las instituciones europeas: 7,5 millardos procedentes de los recursos del Marco Financiero Plurianual (MFP) para el periodo 2021-2027, además de 10 millardos del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (2 millardos de euros en 2021, 4 millardos de euros en 2022 y 4 millardos de euros en 2023).

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Comparado con la propuesta inicial de la Comisión Europea, se amplió el ámbito del Fondo durante los debates en el Parlamento Europeo. El ámbito del FTJ incluye inversiones sostenibles en:

- pymes, inclusive microempresas y empresas emergentes; - actividades de investigación e innovación, inclusive las realizadas por universidades y organismos de investigación públicos; - energía renovable y eficiencia energética; - movilidad local inteligente y sostenible, inclusive la descarbonización del sector del transporte local y su infraestructura; - modernización de redes de calefacción urbana; - innovación digital.	- regeneración y descontaminación de zonas industriales abandonadas, inclusive la infraestructura verde, tomando en cuenta el principio de “quien contamina, paga”; - fortalecer la economía circular (prevención y reducción de residuos, eficiencia de recursos, reutilizar, reparar, reciclar); - mejora y reciclaje profesional de las competencias de los trabajadores y solicitantes de empleo, así como asistencia en la búsqueda de trabajo para solicitantes de empleo y su inclusión activa; - educación e inclusión social, inclusive inversiones en infraestructura para centros de formación y centros de atención para niños y ancianos.
--	--

CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD / EXCLUSIÓN DE INVERSIONES

Las inversiones solo serán admisibles si cumplen los siguientes criterios:

- son necesarias para la implementación del Plan Territorial de Transición Justa;
- contribuyen a la transición a una economía climáticamente neutra en la UE para 2050 y a la realización de los objetivos medioambientales correspondientes;
- su apoyo es necesario para la creación de empleos en el territorio identificado;
- no llevan a la deslocalización de las industrias.

También se añadieron criterios de exclusión durante el proceso legislativo del reglamento:

En la primera propuesta del Parlamento Europeo, las actividades excluidas del FTJ eran “inversiones en empresas que no sean pymes”, o sea el fondo no iba destinado a empresas medianas o grandes. Esta referencia se ha eliminado, lo cual significa que a partir de ahora el FTJ está abierto a todas las empresas, salvo las que se encuentran en dificultades (a excepción de las que tengan “una autorización en virtud de normas temporales sobre ayudas estatales establecidas para afrontar circunstancias excepcionales”).

Mientras que la propuesta del Parlamento Europeo excluía del FTJ “operaciones en una región NUTS 2 donde está prevista durante el periodo del programa la apertura o reapertura de una nueva mina de carbón, lignito o esquisto bituminoso o un nuevo campo de extracción de turba” [traducción libre], esta formulación ha sido sustituida por lo que podríamos considerar un criterio de exclusión más amplio, pero también menos preciso, a saber: “las inversiones relacionadas con la producción, la transformación, el transporte, la distribución, el almacenamiento o la combustión de combustibles fósiles”.

Además, los eurodiputados propusieron inicialmente una “excepción para las actividades de gas natural” (bajo determinadas condiciones). Finalmente, la posibilidad de financiar inversiones relacionadas con el gas se excluyó aunque se mantuvo en el reglamento por el que se establecen el FEDER y el Fondo de Cohesión.

Al final, se añadieron dos criterios de exclusión más a la lista:

- el desmantelamiento o la construcción de centrales nucleares;
- actividades vinculadas con los productos del tabaco.

Durante las negociaciones interinstitucionales, también se decidió condicionar el acceso al fondo a la aprobación de un objetivo nacional para alcanzar la neutralidad climática en 2050. Por consiguiente, solo el 50% de la asignación nacional estará disponible para los Estados miembros que todavía no se hayan comprometido con un objetivo nacional de neutralidad climática para 2050, hasta que dicho objetivo sea aprobado.

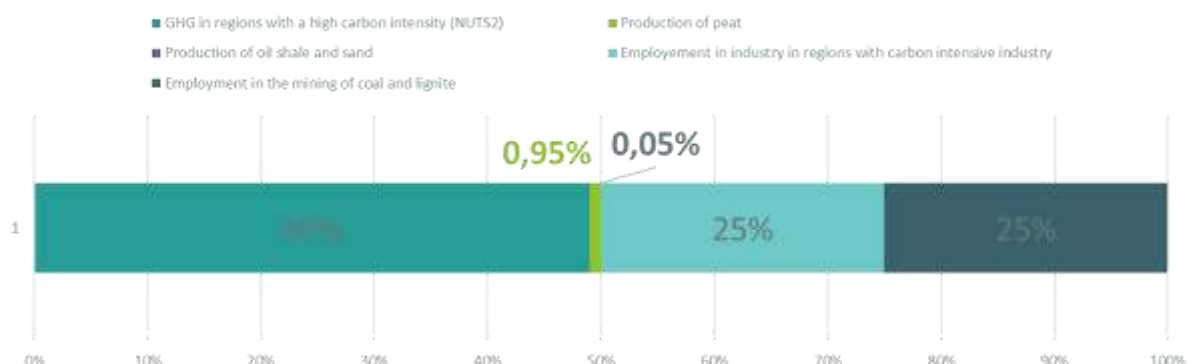
ARREGLOS SOBRE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

► Método de asignación

El método de preasignación de dotaciones se define de la siguiente manera:

- emisiones de gases de efecto invernadero en regiones NUTS 2 consideradas intensivas en carbono (ponderación 49%);
- empleo en el sector minero del carbón y el lignito (ponderación 25%);
- empleo en un sector en regiones NUTS 2 considerado intensivo en carbono (ponderación 25%);
- producción de turba (ponderación 0,95%);
- producción de esquisto bituminoso (ponderación 0,05%).

JTF ALLOCATION METHOD

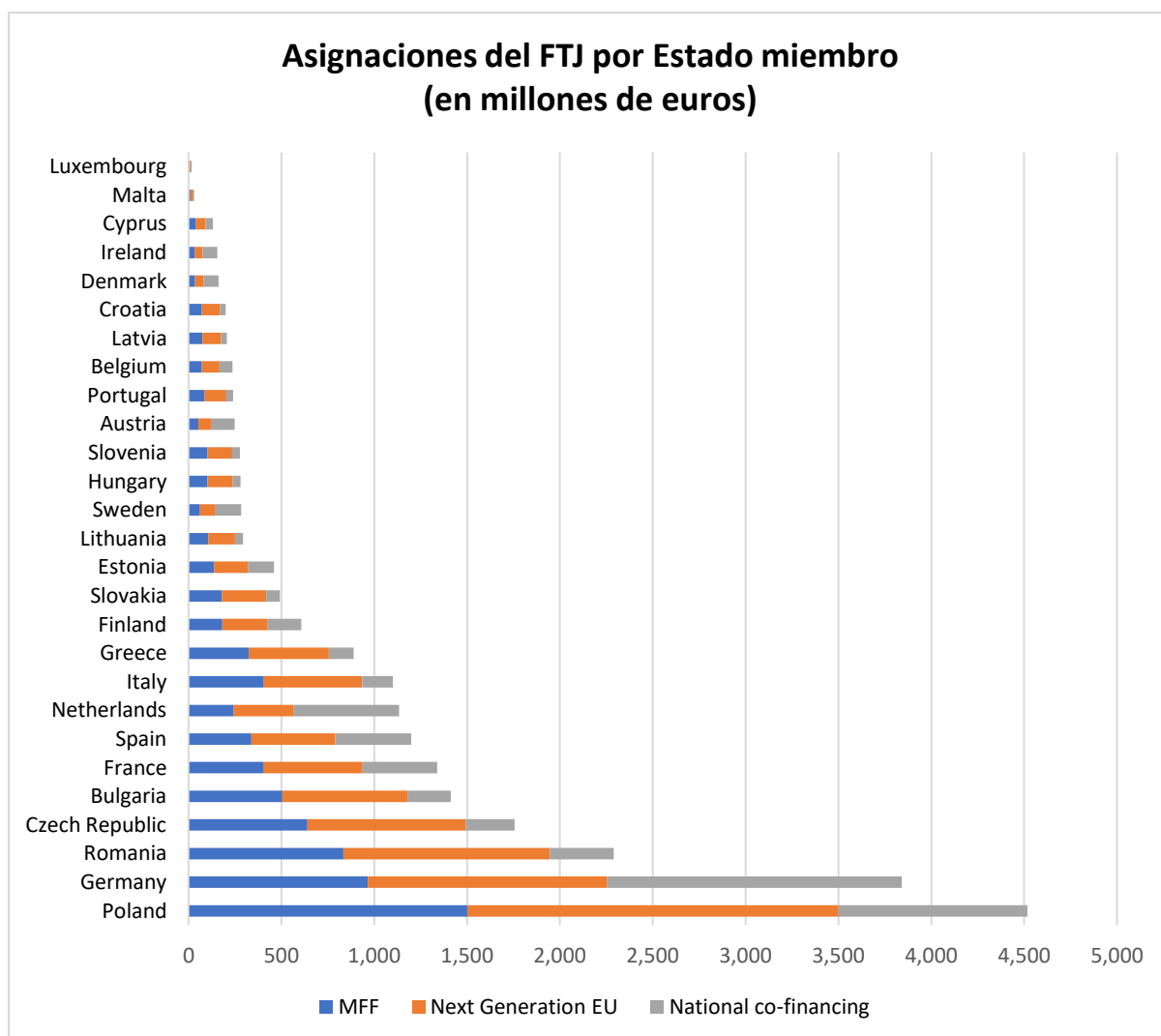


Los criterios económicos (emisiones de GEI, producción de turba, producción de esquisto bituminoso) y sociales (empleo en regiones intensivas en carbón y carbono) tienen un peso respectivo del 50% en los cálculos. No obstante, con un peso del 25% el empleo en el sector minero del carbón y lignito recibe una clara “bonificación” en los cálculos.

El método de asignación también incluye un sistema de tope y ajuste. Cada país tiene un límite superior que representa el 20% del presupuesto global del FTJ (solo Polonia alcanza este umbral). También se tuvo en cuenta un ajuste según el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita. Finalmente, cada país puede aspirar a una intensidad de ayuda mínima de 14 € por habitante. Esto lleva a la asignación mostrada a continuación, acordada entre los Estados miembros.

El nivel de cofinanciación de la UE se fija en función de la categoría de la región donde se sitúan los territorios identificados: los índices de cofinanciación no pueden superar el 85% para las regiones menos desarrolladas, el 70% para las regiones en transición y el 50% para las regiones más desarrolladas.

En el diagrama a continuación se recogen las asignaciones totales del Fondo de Transición Justa por Estado miembro



En la propuesta inicial de la Comisión Europea, estaba previsto que los Estados miembros complementarían su asignación del FTJ con sus recursos de los fondos FEDER y FSE+ a través de un mecanismo de transferencia específico y definitivo así como con recursos nacionales (véase Capítulo 2). Los Eurodiputados propusieron desvincular el FTJ de los fondos estructurales, por lo cual la obligación sería voluntaria: esta solución fue retenida en el texto final que estipula que “los recursos del FTJ podrían reforzarse con carácter voluntario con financiación complementaria del FEDER y del FSE+”.

MECANISMO DE RECOMPENSA ECOLÓGICA

Finalmente, el artículo 5 del Reglamento incluye un “mecanismo de recompensa ecológica” fomentado por el Parlamento Europeo. Esto significa que si los recursos asignados al FTJ son incrementados después del 31 de diciembre de 2024, los recursos adicionales deben repartirse a base del cambio en emisiones de gases de efecto invernadero producidos por las instalaciones industriales de cada Estado miembro (tomándose 2018 como año de referencia). O sea, cualquier Estado miembro que logre reducir sus emisiones frente a otros Estados miembros tendrá una mayor parte de los nuevos recursos asignados al fondo después de 2024.

ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL PRIMER PILAR

- La intensidad de la ayuda varía según se considere la población total o solo los trabajadores implicados en el fondo.

La Comisión Europea publica la intensidad de la ayuda (o sea, los euros per cápita para cada país) cada vez que se toma una decisión sobre una fuente de financiación con el fin de demostrar su equidad. No obstante, usándose los mismos datos utilizados para el método de asignación (empleo en el carbón y lignito + empleo en regiones con alta intensidad de carbono, pero sin ninguna ponderación) se obtiene una imagen diferente.



- Modestos recursos financieros en relación a un ámbito de aplicación más amplio

La primera reserva guarda relación con los “modestos recursos financieros” asignados a la realización de los objetivos del Fondo de Transición Justa. Efectivamente, tal como afirmó la CES en enero de 2020, *“existe el riesgo de que la mayor parte de los fondos disponibles se gasten en la investigación e innovación en vez de beneficiar directamente a los trabajadores afectados. Muchos podrían verse perjudicados porque los Estados miembros no estarían obligados a desarrollar Planes de Transición Justa, lo cual sería un error, claro está [traducción libre]”*.

Esta reserva se aplacó parcialmente cuando la Comisión Europea revisó la propuesta y añadió los 10 millardos de euros del Plan de Recuperación para Europa “Next Generation EU” a los 7,5 millardos de euros. Por una parte, porque la propuesta del Parlamento Europeo pretendía asignar casi 40 millardos de euros al FTJ, y por otra parte porque el ámbito

propuesto en el reglamento sigue siendo muy amplio y va más allá del simple apoyo social a los trabajadores que pudieran perder su empleo debido a la transición.

El informe Bruegel² elaborado para el Comité de Presupuestos del Parlamento Europeo propuso una reducción del ámbito de actividades subvencionables para centrarse en el apoyo social y la reconversión profesional de trabajadores:

- en materia de “apoyo social, la mejora de las capacidades y la reconversión profesional”, el estudio propone que las asignaciones se supediten a la prueba de que el reciclaje profesional proporcionado responde a las necesidades del mercado laboral regional;
- además, el FTJ podría apoyar actividades destinadas a reforzar la capacidad de la región para recopilar, armonizar y distribuir datos laborales, más específicamente datos sobre las necesidades de capacidades y los lugares donde los trabajadores puedan encontrar empleo. Estos datos darían una mejor idea a los trabajadores de qué programas de formación podrían ser útiles para ellos o dónde los empleadores están buscando las capacidades que ellos ya tienen;
- finalmente, el FTJ también podría ofrecer ayudas a los ingresos de los trabajadores en un periodo de transición, es decir, ayudas a la jubilación anticipada o ayudas a la movilidad de los trabajadores que tienen que trasladarse debido a un nuevo empleo.

► La implicación necesaria de actores locales y distintas partes interesadas

Los Planes Territoriales de Transición Justa del FTJ son elaborados conjuntamente por los Estados miembros y sus territorios para identificar las necesidades y estrategias de transición y posteriormente presentados a la Comisión para su aprobación. El compromiso de las autoridades locales y regionales dependerá de la voluntad de los Estados miembros de implicarlos en el proceso, y de la solidez de la evaluación de la Comisión al respecto.

Efectivamente, no todos los actores territoriales (regiones, comunidades, centros de competencias, países) comparten la misma visión de la transformación de los sectores destinados a evolucionar en el marco de la transición justa.

Además, está claro que los sindicatos deben jugar un papel fundamental en la elaboración e implementación de una transición justa puesto que disponen de conocimientos detallados de los sectores económicos en los territorios implicados y de los problemas de los trabajadores.

1.2. PROGRAMA “InvestEU”

OBJETIVO DEL PROGRAMA “InvestEU”

El programa InvestEU es un instrumento único de apoyo a la inversión con una garantía presupuestaria por parte de la Unión Europea. Es un elemento principal del plan de

² *Un Fondo de Transición Justa: el mejor modo de aprovechar el presupuesto de la Unión Europea para favorecer la necesaria transición de los combustibles fósiles a la energía sostenible*

recuperación de la Unión Europea que pretende aportar un fondo único que une catorce instrumentos financieros destinados a apoyar la inversión en Europa. O sea, se limita a los recursos presupuestarios europeos que pueden utilizarse para garantizar financiaciones de alto riesgo del BEI a fin de movilizar un gran volumen de financiación pública y privada. En este programa, sin embargo, el grupo BEI competirá con otras instituciones financieras públicas, multilaterales y nacionales por la garantía europea mientras mantiene la mayor parte (75%) de la misma.

Basado en el éxito del Plan Juncker, el componente de “infraestructura sostenible” del programa de apoyo a la inversión “InvestEU” fomentará la inversión privada y pública en Europa en el próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 de la UE.

La Comisión presentó su propuesta original en mayo de 2018. Debido a la pandemia de COVID-19, estimó necesario proponer un programa de inversión reforzado de la UE para ofrecer un mayor apoyo a las empresas y asegurar un fuerte enfoque de los inversores privados en las prioridades de la Unión a medio y largo plazo, incluyendo el Pacto Verde Europeo y la transición digital, así como un aumento de la resiliencia.

Esta nueva propuesta:

- revisa al alza el importe de la dotación financiera inicialmente propuesta;
- modifica el alcance de la propuesta para tomar en cuenta las necesidades de la economía europea después de la pandemia de COVID-19.

Pretende aprovechar las lecciones aprendidas de las evaluaciones del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y de los instrumentos financieros anteriores (Mecanismo Europeo de Interconexión, Horizonte 2020, COSME, Programa Marco de Competitividad e Innovación, etc.).

MECANISMO PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA DENTRO DEL PROGRAMA InvestEU

Se establecería de forma horizontal un Mecanismo para una Transición Justa en todos los ámbitos políticos. Incluiría inversiones para abordar los desafíos sociales, económicos o medioambientales resultantes de un proceso de transición hacia el objetivo climático de la Unión para 2030 y su objetivo de neutralidad climática para 2050.

RECURSOS FINANCIEROS

Los criterios de financiación del programa de TJ no deberían diferir, en principio, de los de la financiación estándar de InvestEU, siendo iguales las demás condiciones.

La UE ha presupuestado 26,2 millardos de euros como garantía financiera para el programa InvestEU, del que se espera que movilice 372 millardos de euros de inversiones. No hay asignación específica por país en el marco del programa InvestEU ni del programa TJ. Los proyectos se tratarán por orden de llegada.

TIPOS DE FINANCIACIÓN APOYADOS

La garantía de la UE puede utilizarse para cubrir los riesgos de los siguientes tipos de financiación aportados por los socios ejecutantes: préstamos, garantías, contragarantías, instrumentos del mercado de capitales, cualquier otra forma de financiación o mejora crediticia, incluida la deuda subordinada, o inversiones en capital o cuasicapital, proporcionadas directa o indirectamente por intermediarios financieros, fondos, plataformas de inversión u otros vehículos para canalizar fondos a los beneficiarios finales, financiación o garantías aportados por un socio ejecutante a otra institución financiera que permita a esta última realizar la financiación.

El Pilar II del MTJ puede utilizarse en combinación con otros fondos estructurales de la UE, ya sean subvenciones o instrumentos financieros, sin ninguna restricción específica. En otras palabras, el programa InvestEU puede utilizarse como simple financiación comercial.

BENEFICIARIOS DEL PLAN

Los beneficiarios admisibles son personas físicas o jurídicas, inclusive:

- entidades privadas
- entidades del sector público
- entidades mixtas
- organizaciones benéficas.

Aunque la garantía está disponible para todos, este pilar del MTJ se centra sobre todo en las necesidades de financiación de los actores privados.

REQUISITOS DE SUBVENCIONABILIDAD

En términos geográficos, las regiones del FTJ (es decir, seleccionadas según los Planes Territoriales de Transición Justa) son subvencionables.

Además, los proyectos en otros territorios son subvencionables si estos proyectos aportan beneficios a las regiones subvencionables (p. ej. pueden cubrirse proyectos de infraestructura que mejoren la conectividad de las regiones del FTJ).

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las inversiones para abordar los desafíos sociales, económicos y medioambientales debidos a un proceso de transición en los cuatro temas principales del programa son subvencionables:

- | | |
|--|---|
| <p>a. Infraestructura sostenible:</p> <ul style="list-style-type: none">- sector de la energía- infraestructura de transporte sostenible- medio ambiente y recursos- infraestructura de conectividad digital- infraestructura espacial sostenible- infraestructura turística sostenible | <p>c. Pymes:</p> <ul style="list-style-type: none">- inversiones para abordar fallos de mercado- apoyo a sectores económicos menos atendidos- ajuste acelerado a cambios estructurales- soluciones de financiación para alcanzar los objetivos |
|--|---|

- desarrollo en alta mar para la descarbonización
 - inversiones estratégicas en infraestructura crítica
 - b. I+D y digitalización:
 - despliegue industrial
 - instalaciones de reciclaje y fabricación de TIC
 - atención sanitaria
 - defensa
- transferencia de mejores prácticas
 - d. Inversiones y capacidades sociales:
 - educación
 - formación

CALENDARIO DE IMPLEMENTACIÓN

El calendario de InvestEU maneja dos plazos distintos:

- para los recursos del Plan de Recuperación para Europa (aproximadamente el 57% de los recursos disponibles de InvestEU), el periodo de inversión termina el 31 de diciembre de 2023. Las contrapartes deben aprobar el 60% de las transacciones para finales de 2022 y el 100% para finales de 2023;
- para los recursos presupuestarios del MFP, el periodo de inversión termina el 31 de diciembre de 2027.

Con respecto a la convocatoria de manifestaciones de interés para socios ejecutantes otros que el Grupo BEI, la intención es asignar el 70% de la garantía global de InvestEU en la primera convocatoria lanzada el 30 de abril de 2021 (con dos fechas de parada) y el 30% restante en una segunda y posiblemente una tercera convocatoria, programadas de momento para 2023 y 2024 respectivamente.

1.3. INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO AL SECTOR PÚBLICO

OBJETIVO DEL INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO AL SECTOR PÚBLICO

El instrumento de préstamo, el tercer pilar del Mecanismo para una Transición Justa, pretende aportar apoyo financiero a entidades del sector público para implementar proyectos que contribuyan a ayudar a los territorios de la UE más afectados por la transición climática.

El objetivo específico del instrumento es impulsar las inversiones del sector público que respondan a las necesidades de desarrollo de los territorios identificados en los Planes Territoriales de Transición Justa, facilitando la financiación de proyectos que no generen suficientes flujos de ingresos para cubrir sus costes de inversión. Lo que se pretende es evitar cualquier efecto de sustitución de posibles ayudas e inversiones procedentes de otros recursos.

RECURSOS FINANCIEROS

Este instrumento combina subvenciones financiadas por el presupuesto de la UE (1,525 millardos de euros, implementados bajo la gestión directa de la Comisión) y préstamos otorgados bajo condiciones preferentes por socios financieros tales como el Banco Europeo de Inversiones (10 millardos de euros).

El presupuesto inicialmente propuesto por la Comisión – y mantenido en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo – ascendía a 1,525 millardos de euros para el componente de subvención, financiado esencialmente con ingresos asignados (1,275 millardos de euros) y parcialmente con apropiaciones por un valor de 250 millones de euros del MFP 2021-2027.

El componente de subvención puede ascender al 25% del componente de préstamo para las regiones menos desarrolladas, frente a un tope del 15% para otras regiones.

De asignarse nuevos recursos en el futuro, el instrumento también podría abrirse a otros socios financieros que el BEI. Estos socios deberán manejar una política de préstamos que cumpla las normas medioambientales y sociales de la UE, así como los requisitos de la UE a nivel de buena gobernanza fiscal, la lucha contra el blanqueo de dinero y la transparencia de los proyectos financiados.

En total, la Comisión espera movilizar entre 25 y 30 millardos de euros de inversión pública en los próximos siete años.

PLATAFORMA DE CONSULTA

El acuerdo también prevé apoyo a los beneficiarios para la preparación, el desarrollo y la implementación de los proyectos subvencionables a través de la plataforma de asesoramiento establecida en el marco de InvestEU. Se prevé un importe máximo de 35 millones de euros (frente a 25 millones de euros en la propuesta inicial) para estos servicios de asesoramiento, de los que al menos 10 millones de euros se asignarán al apoyo a la capacidad administrativa de los beneficiarios, más específicamente en las regiones menos desarrolladas.

BENEFICIARIOS DEL PLAN

Los beneficiarios admisibles son entidades jurídicas del sector público, inclusive organismos de derecho público o de derecho privado con una misión de servicio público.

Las entidades subvencionables pueden incluir, pero no se limitan a:

- autoridades locales
- instituciones públicas
- corporaciones municipales
- organismos públicos de derecho privado, como servicios de agua o energía

ÁMBITO DE APLICACIÓN

El instrumento va destinado a cubrir una amplia gama de inversiones, tales como:

- energía renovable y movilidad verde y sostenible, inclusive la promoción de hidrógeno verde y eficientes redes de calefacción urbana
- energía sostenible
- medidas de eficiencia energética y de renovación de edificios
- regeneración urbana
- la transición a una economía circular
- la biodiversidad
- infraestructura social, inclusive centros sanitarios y viviendas sociales

CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD / EXCLUSIÓN

Se borraron algunas inversiones de esta lista entre la primera propuesta de la Comisión y la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, tales como: la infraestructura de energía y transporte, la gestión inteligente de residuos, la descontaminación y el saneamiento de suelos, y la infraestructura para la modernización, el reciclaje profesional y la formación.

Para ser subvencionables, los proyectos deben tener un impacto cuantificable e incluir, donde proceda, indicadores de rendimiento que respondan a los desafíos sociales, económicos y medioambientales resultantes de la transición hacia el objetivo climático y energético de la Unión para 2030 y el objetivo de neutralidad climática para 2050.

Los mismos criterios de exclusión que los del Fondo de Transición Justa se aplican a este tercer pilar del Mecanismo para una Transición Justa, inclusive las inversiones vinculadas con la producción, la transformación, la transmisión, la distribución, el almacenamiento o la combustión de combustibles fósiles.

Además, deben priorizarse los proyectos ubicados en regiones menos desarrolladas, los proyectos que contribuyan a objetivos climáticos y las entidades públicas con un plan de descarbonización.

El instrumento también deberá “cumplir” el principio de “no causar un perjuicio significativo” (el Parlamento quería una formulación más fuerte convirtiendo este principio en uno de los criterios de admisibilidad de los proyectos).

ASIGNACIÓN DE FONDOS

Según el acuerdo provisional, las subvenciones se asignarán a los Estados miembros elegibles según el método de asignación del Fondo de Transición Justa hasta finales de 2025. A partir de 2026, se asignarán sobre una base competitiva hasta que los recursos estén

agotados, dándose prioridad a las regiones menos desarrolladas (las que tengan un PIB per cápita inferior al 75% de la media en la UE).

Lo más probable es que el BEI otorgue la financiación bajo forma de préstamos a la inversión (grandes operaciones individuales) o préstamos marco (agrupación de pequeños proyectos).

- Mediante un préstamo a la inversión, se financiará un solo proyecto predefinido o un programa de inversión predefinido compuesto de una serie de proyectos de tamaño suficiente para justificar una operación individual (el volumen del préstamo suele ser de unos 25 millones de euros).
- Mediante un préstamo marco, el BEI financiará un grupo de pequeñas inversiones impulsadas por una sola autoridad local.

La parte de “subvención” de este instrumento será aprobada por la Comisión Europea, delegándose la valoración y aprobación de la subvención a un tercero independiente. La subvención estará condicionada por la obtención de un préstamo del BEI para el proyecto.

El acuerdo entre la Comisión Europea y el BEI sobre este plan todavía está en fase de negociación, o sea las modalidades de implementación todavía pueden cambiar.

CALENDARIO DE IMPLEMENTACIÓN

En principio, el instrumento de préstamo al sector público se crea por un periodo de siete años, alineado con la duración del MFP (2021-2027). Las asignaciones nacionales solo están disponibles hasta 2025.

Las subvenciones se otorgarán a través de convocatorias de propuestas, teniendo cada convocatoria su propia fecha límite de presentación. La fecha límite para la implementación del proyecto se determinará en el convenio de subvención firmado entre el beneficiario y la CE, incluyéndose en el convenio de subvención determinadas condiciones para el desembolso, basadas en las etapas de implementación.

Recordamos que este mecanismo está siendo validado en las instituciones europeas: al redactarse el presente documento, el texto está a la espera de la postura del Consejo en primera lectura. La Comisión espera que se lancen las primeras convocatorias de propuestas en el marco del instrumento en el segundo semestre de 2021.

1.4. OTROS TEMAS ACTUALES

A mediados de diciembre de 2021, la Comisión Europea presentó **una recomendación para garantizar una Transición Justa y equitativa hacia la neutralidad climática en relación con el Pacto Verde Europeo y el Marco Europeo de Derechos Sociales**.

Según la Comisión Europea, la transición verde podría crear aproximadamente 1 millón de empleos en la UE para 2030 y 2 millones para 2050, más específicamente empleos de cualificación media y remuneración media, pero con efectos distintos entre los países y sectores.

Esta recomendación ofrece **orientación sobre la implementación de las políticas de empleo y sociales para abordar los distintos desafíos de la transición verde**. Esta propuesta de la Comisión será debatida por los Estados miembros que, después de la aprobación, serán invitados a implementar las acciones y políticas recomendadas. El seguimiento de la recomendación será realizado por la Comisión Europea como parte del proceso presupuestario del “Semestre Europeo”.

Las cuatro principales áreas de acción son:

- **Apoyo activo al empleo de calidad:** ayuda personalizada en la búsqueda de empleo, formación para desarrollar “competencias verdes y digitales”, programas de empleo para personas en situación de vulnerabilidad. Se invita a los Estados miembros a que utilicen también incentivos de empleo y transición para acompañar las transiciones del mercado laboral, y fomentar la creación de empleo y la iniciativa empresarial. Estos deberían combinar medidas financieras con servicios de asesoramiento y estar diseñados para ser accesibles igualmente a los grupos desfavorecidos.
- **Igualdad de acceso a una educación y formación de calidad e inclusiva, y al aprendizaje permanente:** desarrollar información actualizada sobre las necesidades de capacidades en el mercado laboral y fortalecer el apoyo al aprendizaje en sectores con escasez de capacidades. El desarrollo de una educación inclusiva, de calidad y una formación que permita a los alumnos adquirir capacidades y competencias que sean relevantes para la transición verde también forma parte de las recomendaciones propuestas. En el marco del Pacto por las Competencias³, hasta ahora 450 organizaciones se han comprometido a proporcionar las competencias adecuadas a 1,5 millones de personas. Se han creado asociaciones de competencias entre la industria y contrapartes sociales, regionales y educativas, por ejemplo en materia de energía renovable en alta mar. Los Estados miembros deberían seguir desarrollando este tipo de asociaciones entre los actores interesados.
- **Sistemas fiscales y de protección social justos:** proponer políticas para garantizar que los sistemas fiscales, de prestaciones y protección social sigan siendo justos en el contexto de la transición verde. Estas medidas deben apoyar a las personas y los hogares más afectados por la transición verde, incluidos los que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, se anima a los Estados miembros a que reduzcan la carga fiscal del trabajo y trasladen la carga fiscal de los colectivos con ingresos bajos y medios a otras fuentes que contribuyan a los objetivos climáticos y medioambientales.
- **Acceso a servicios esenciales y viviendas asequibles:** movilizar el apoyo financiero público y privado a las fuentes de energía renovable y la eficiencia energética. Se anima a los Estados miembros a garantizar que estas iniciativas vayan acompañadas de asesoramiento a los consumidores para que gestionen mejor su consumo energético y tomen decisiones informadas en materia de ahorro energético, prestando especial atención a los hogares y comunidades vulnerables. Debe priorizarse la inversión en la renovación de edificios, incluida la vivienda social. Asimismo, se impulsan las medidas para prevenir y abordar los problemas de movilidad de los hogares vulnerables en regiones y ciudades remotas, rurales y de bajos ingresos, incluyendo el desarrollo de la infraestructura necesaria.

Esta recomendación complementa la propuesta de la Comisión Europea de julio de 2021 de crear un Fondo Social para el Clima. Además, se basa en, integra y complementa las orientaciones anteriores

³ Los interlocutores sociales industriAll Europe y Ceemet consideran el Pacto por las Competencias una herramienta para ofrecer a las partes interesadas ejemplos de mejores prácticas y recursos para actuar e intensificar el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades al realizar la transición ecológica y digital.

de la UE a los Estados miembros, incluida la Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo (EASE) y las Directrices para el empleo de 2022, así como los instrumentos existentes de financiación e inversión de la UE.

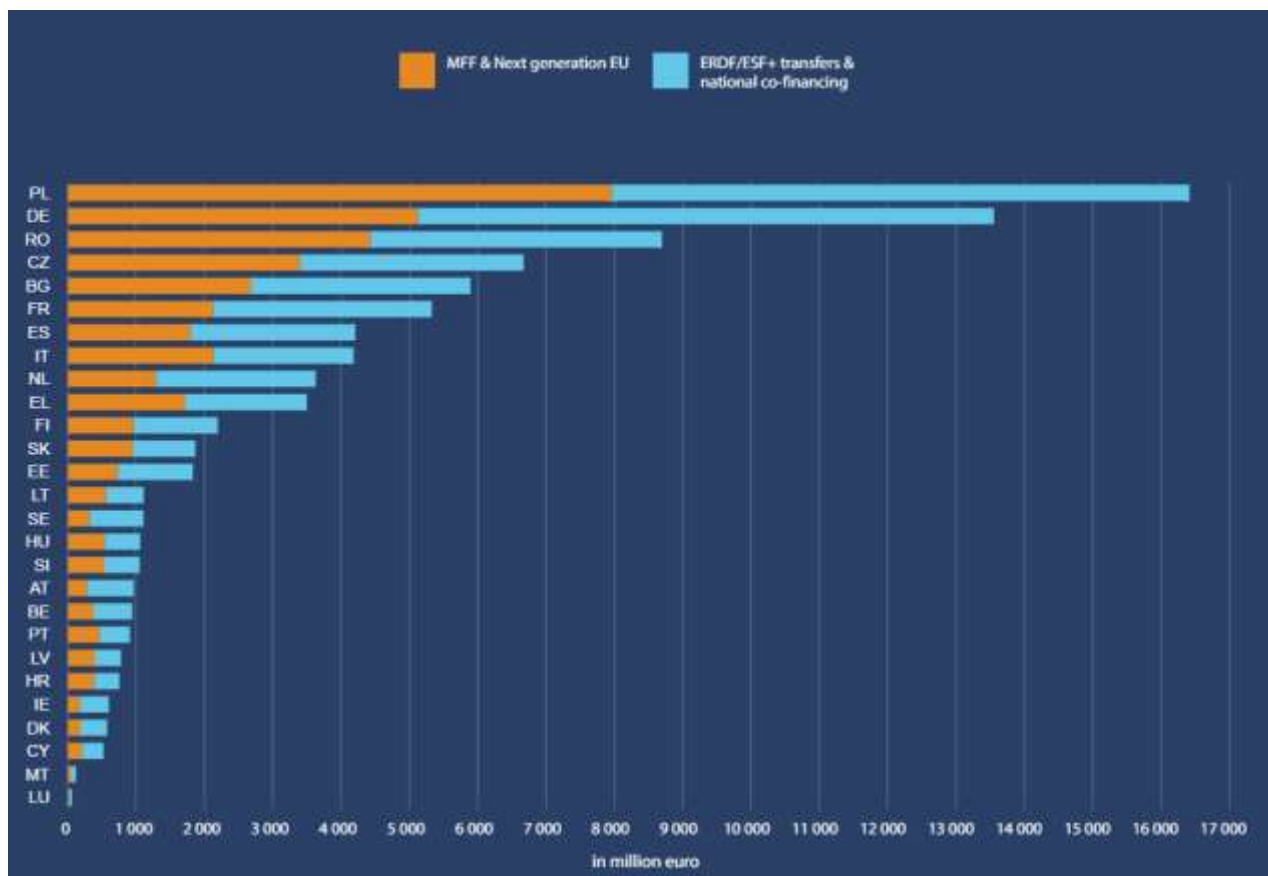
>>2 FUERA DEL MTJ: FUENTES DE FINANCIACIÓN COMPLEMENTARIAS DE LA UE PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA

2.1. PAPEL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE LA UE

En la propuesta inicial de la Comisión Europea, los Estados miembros deberían financiar la transición justa mediante una reasignación obligatoria del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), complementada por recursos del presupuesto nacional. En la práctica, para desbloquear 1 € del FTJ, los países de la UE deberían reasignar un mínimo de 1,5 € y un máximo de 3 € de sus dotaciones del FEDER o FSE+ al FTJ y emparejarlo con la correspondiente cofinanciación nacional (según la categoría de desarrollo de cada región⁴), con un tope del 20% de la asignación nacional de los dos fondos. Tomando en cuenta el importe inicialmente propuesto por la Comisión (40 millardos de euros para el FTJ), esto llevaba a una clara asignación total estimada por país, tal como recoge el diagrama a continuación.

Asignaciones del FTJ por Estado miembro en la propuesta inicial de la Comisión en mayo de 2020

⁴ Regiones más desarrolladas, regiones en transición, y regiones menos desarrolladas.



Fuente: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/JTF/index.html#/just-transition-fund>

No obstante, en el marco efectivamente acordado, la reasignación obligatoria se hizo voluntaria. **Los Estados miembros pueden transferir, de manera voluntaria, recursos adicionales al FTJ desde sus asignaciones nacionales del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo Plus (FSE+)**⁵. Sin embargo, el importe total transferido tiene un tope: no puede superar el triple de la asignación nacional del FTJ. Cuando sea así, los gastos con cargo al presupuesto de la UE deben complementarse con cofinanciación nacional conforme a las reglas de la política de cohesión.

FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL Y FONDOS DE COHESIÓN

La legislación establece disposiciones comunes para el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión, el Fondo de Transición Justa, el Fondo Social Europeo Plus y el Fondo Europeo de Asuntos Marítimos y Pesca. Los instrumentos cubiertos por esta legislación representan juntos aproximadamente un tercio del presupuesto total de la UE para 2021-2027, o sea 330 millardos de euros en total. Con un presupuesto total de 243 millardos de euros, aproximadamente un cuarto del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, los Fondos Regionales y de Cohesión juntos constituyen la principal herramienta de inversión de la UE.

- Interreg, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión deberán dedicar al menos un 30% de sus recursos a la acción climática, la economía circular y

⁵ Véanse anexos para el desglose del presupuesto por país

las inversiones en crecimiento sostenible y creación de empleo, independientemente de la categoría de desarrollo de cada región.

Países/regiones:	% mínimo de recursos para “una Europa más inteligente”	% mínimo de recursos para “una Europa más verde”
Países del grupo 1 / regiones más desarrolladas (coeficiente de INB igual a o superior al 100% de la media de la UE)	-	30%
Países del grupo 2 / regiones en transición (coeficiente de INB de entre el 75% y 100% de la media de la UE)	40%	30%
Países del grupo 3 / regiones menos desarrolladas (coeficiente de INB inferior al 75% de la media de la UE)	25%	30%

- El desmantelamiento o la construcción de centrales nucleares, las actividades vinculadas con los productos del tabaco, la infraestructura aeroportuaria (salvo en las regiones ultraperiféricas) y las inversiones en combustibles fósiles quedarán excluidos de la financiación regional de la UE.
- Se hace una excepción para los proyectos de gas natural que sustituyan sistemas de calefacción con carbón, la modernización de la infraestructura de gas para permitir el uso de energía renovable y gases bajos en carbono, y la contratación pública de vehículos limpios. Un máximo de entre el 0,2% y el 1,55% de los recursos nacionales del FEDER y del FC puede dedicarse a este tipo de inversiones (estos umbrales no incluyen las inversiones en vehículos limpios), según los criterios relacionados con los niveles del INB y la dependencia de combustibles fósiles. Además, los proyectos que incluyan inversiones en gas natural deben estar aprobados a más tardar el 31 de diciembre de 2025 para poder recibir financiación.
- Para poder beneficiarse de esta financiación, los Estados miembros deberán cumplir la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y el Acuerdo Climático de París.

FONDO SOCIAL EUROPEO PLUS

El FSE+ es una herramienta nueva que une cuatro fondos diferentes: el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD), la Iniciativa de Empleo Juvenil y el Programa Europeo para el Empleo y la Innovación Social (EaSI). El objetivo del FSE+ es ofrecer un apoyo integral al empleo juvenil, la mejora de las competencias y el reciclaje profesional de los trabajadores, la inclusión social y la reducción de la pobreza, incluida la pobreza infantil. Para el periodo 2021-2027, el FSE+ tiene un presupuesto de **88**

millardos de euros (a precios de 2018)⁶. El objetivo del FSE+ es financiar acciones en las áreas del empleo, la educación, las competencias y la inclusión social, conforme a los principios recogidos en el Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Los objetivos de la transición justa se mencionan específicamente como una meta para el periodo 2021-2027: “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” (Reglamento 2021/1057, art. 4).

2.2. FONDO DE MODERNIZACIÓN Y FONDO DE INNOVACIÓN Y CUESTIONES DE TRANSICIÓN JUSTA

ESTOS FONDOS EUROPEOS NO FORMAN PARTE DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL DE LA UE Y SE NUTREN DE LOS INGRESOS DE LA SUBASTA DE DERECHOS DE EMISIÓN DE CO2 BAJO EL RCDE UE.

La nueva Directiva 2018/410 sobre el RCDE UE aprobada el 14 de marzo de 2018 modificó 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.

Después de la implementación de esta nueva directiva sobre el RCDE UE, los ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión de CO2 de la UE, estimados en 25 millardos de euros para finales de 2020, se pondrán a disposición de la transición hacia bajas emisiones de carbono a través de dos fondos no incluidos en el presupuesto plurianual de la Unión Europea:

- ▶ el Fondo Europeo de Innovación;
- ▶ el Fondo Europeo de Modernización.

Estos fondos pueden usarse para complementar la financiación de proyectos de inversión cubiertos por el presupuesto plurianual de la UE.

El nivel de estos dos fondos dependerá tanto del volumen de derechos de emisión de CO2 subastados como del precio del CO2, que ha subido fuertemente en el último año y casi se ha duplicado alcanzando los 60 euros/T de CO2 a comienzos de septiembre de 2021.

Tal como prevé la nueva directiva de 2018, los 450 millones de ingresos de derechos de emisión de CO2 subastados bajo el RCDE UE alimentarán el **Fondo de Innovación** en el periodo 2020-2030. El Fondo de Innovación pretende crear estímulos financieros para empresas y autoridades públicas de modo que inviertan en la próxima generación de tecnologías de bajas emisiones de carbono. Se basa en la experiencia del programa NER300,

el actual programa de la UE para apoyar la demostración de las tecnologías de captura, almacenamiento y utilización de carbono (CCUS) y de energía renovable, el almacenamiento de energía y las industrias de alto consumo energético.

Mientras que el **Fondo Europeo de Modernización** tiene un vínculo formal con la transición justa, con tan solo proyectos de transición justa admisibles para su financiación, el **Fondo de Innovación** tiene un vínculo no formalizado, pero puede tener un impacto potencial o indirecto en una transición justa, en la medida en que los proyectos de inversión tecnológica en un área de empleo (I+D, proyectos piloto y de demostración, y posteriormente el despliegue industrial y comercial) fomentarían el reciclaje profesional de trabajadores que hayan perdido su puesto de trabajo por el retroceso de las actividades con altas emisiones de carbono y deban mirar a nuevas actividades con bajas emisiones de carbono que surjan en el área de empleo. No obstante, las organizaciones sindicales y los interlocutores sociales solo pueden influir en el Fondo Europeo de Modernización, puesto que la directiva del RCDE por la que se crea el Fondo solo prevé un diálogo con los interlocutores sociales sobre proyectos de inversión dedicados a la transición justa y financiados por este fondo a nivel del Estado miembro.

Por eso, la nueva directiva comunitaria sobre el RCDE estipula que, con respecto a las posibles repercusiones sociales de las políticas e inversiones necesarias, los Estados miembros de la UE también deben utilizar los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión para “contribuir a una transición equitativa hacia una economía hipocarbónica promoviendo la formación y reubicación de la mano de obra en el marco del diálogo social con las comunidades y regiones afectadas por la reconversión laboral”.

El artículo 10 de la nueva directiva dispone, pues, que los ingresos de la subasta de derechos de emisión deben usarse para “contribuir a una transición equitativa hacia una economía hipocarbónica en las regiones dependientes del carbono de los Estados miembros beneficiarios, a fin de prestar apoyo a la reconversión, la capacitación y la mejora de las capacidades de los trabajadores, la formación, las iniciativas de búsqueda de empleo y las empresas emergentes en el marco del diálogo con los interlocutores sociales”.

EL FONDO DE MODERNIZACIÓN Y SUS DESAFÍOS PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA

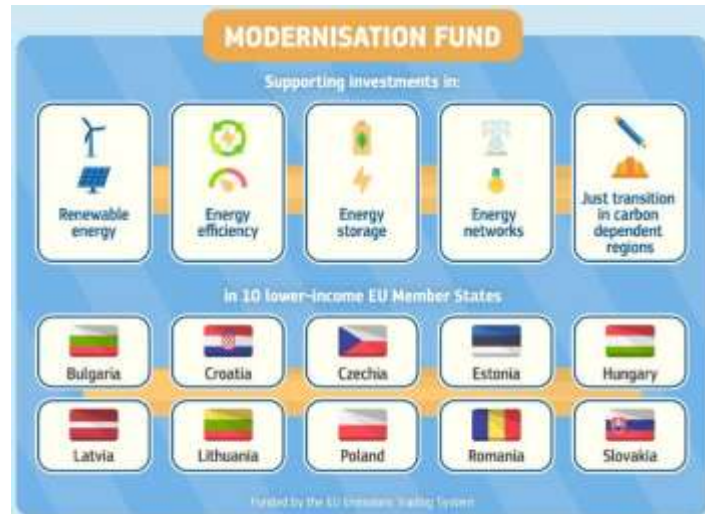
Este fondo, creado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1001 de 9 de julio de 2020 para el periodo 2021-2030, va destinado a apoyar inversiones, más específicamente para financiar proyectos de inversión para la modernización de sistemas energéticos y la mejora de la eficiencia energética, en Estados miembros cuyo PIB per cápita en 2013 era inferior al 60% de la media de la UE, o sea, los 10 nuevos Estados miembros (Europa del Este).

El Reglamento de Ejecución estipula que “la aplicación del Fondo de Modernización debe contribuir a la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo mediante el apoyo a la transición ecológica y socialmente justa. [...] El “Pacto Verde Europeo” prevé la implantación de Planes territoriales de Transición Justa como piedra angular del Mecanismo para una Transición Justa. Cuando una inversión en el marco del Fondo de Modernización tenga por objeto la ejecución de un plan territorial de Transición Justa de un Estado miembro beneficiario, ese Estado miembro debe proporcionar información sobre la contribución

prevista de la inversión a dicho plan, con el fin de promover la coherencia y complementariedad con los objetivos del plan”.

Al menos el 70% de los recursos financieros del Fondo de Modernización debe usarse para apoyar inversiones en:

- ▶ la producción y el uso de electricidad de fuentes energéticas renovables, así como el desarrollo de otras tecnologías que contribuyan a la transición a una economía con bajas emisiones de carbono segura y sostenible;
- ▶ mejoras en la eficiencia energética, salvo en el caso de la eficiencia energética vinculada con la generación de energía a base de combustibles fósiles sólidos, sistemas de calefacción urbana, y el aislamiento o el apoyo financiero a hogares de ingresos bajos y medios en situación de pobreza energética;
- ▶ el almacenamiento de energía;
- ▶ la modernización de redes energéticas, redes de distribución de electricidad y el refuerzo de interconexiones entre Estados miembros;
- ▶ apoyo a una transición justa hacia una economía baja en emisiones de carbono en regiones dependientes del carbono de los Estados miembros beneficiarios, para apoyar la recolocación, el reciclaje profesional y la mejora de capacidades de los trabajadores, la educación e iniciativas de búsqueda de empleo, en diálogo con los interlocutores sociales.



CUESTIONES DEL NUEVO PAQUETE LEGISLATIVO Y POLÍTICO “OBJETIVO 55”

La ambición de la Comisión Europea con su nuevo paquete “Objetivo 55” es incrementar significativamente los ingresos procedentes del RCDE UE para los dos fondos beneficiarios, el Fondo de Modernización y el Fondo de Innovación, como resultado de la ampliación y el refuerzo del RCDE UE a base del proyecto de revisión de la Directiva RCDE UE de 2018, que pretende más que duplicar los ingresos asignados a estos dos fondos.

El Fondo de Modernización, que ya dispone de los ingresos del 2% del número total de derechos de emisión del RCDE UE para el periodo 2021-2030 bajo el actual RCDE UE –

siempre que el proyecto de la Comisión Europea del 14 de julio de 2021 sea aprobado por el Parlamento y el Consejo de la UE -, se incrementaría con la subasta de un 2,5% adicional de derechos, o sea, el 4,5% del volumen total de los derechos del RCDE UE.

La Comisión ha calculado que el fondo ascenderá durante el periodo 2021-2030 a 14 millardos de euros a base del precio medio de los derechos de emisión de CO₂ en 2021 (*véase Anexo 4 para la gobernanza de los fondos*).

Estos ingresos adicionales beneficiarían a los Estados miembros cuyo PIB per cápita es inferior al 65% de la media de la UE, o sea, los 10 nuevos Estados miembros (Bulgaria, Rumanía, Hungría, Eslovaquia, República Checa, Polonia, Croacia, Estonia, Lituania y Letonia). En igualdad de circunstancias, este proyecto de revisión de la directiva sobre el RCDE UE debería más que duplicar, en teoría, la financiación de los proyectos dedicados a una transición justa.

PROPUESTA PARA CREAR UN FONDO SOCIAL PARA EL CLIMA EN EL MARCO DEL RCDE UE

La Comisión también está lanzando la idea de crear un nuevo Fondo Social para el Clima que aborde las consecuencias sociales del RCDE UE en los sectores del transporte por carretera y la construcción para los hogares vulnerables, las microempresas y los usuarios del transporte.

Los recursos de este nuevo fondo corresponderían al 25% de los ingresos esperados de la subasta de derechos de emisión del nuevo RCDE UE en el periodo 2026-2032.

El instrumento proporcionaría a los Estados miembros financiación para apoyar sus políticas y medidas destinadas a mitigar las consecuencias sociales de la ampliación del RCDE UE, incluidas las ayudas temporales a la renta y las medidas e inversiones para reducir la dependencia de los combustibles fósiles a través de la mejora de la eficiencia energética de los edificios, la descarbonización de su calefacción y refrigeración – incluida la integración de la energía renovable – y la mejora del acceso a la movilidad y el transporte de baja o nula emisión para los ciudadanos europeos.

2.3. OTROS POSIBLES INSTRUMENTOS EN LA FINANCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN JUSTA

FONDO EUROPEO DE ADAPTACIÓN A LA GLOBALIZACIÓN PARA LOS TRABAJADORES DESPEDIDOS (FEAG)

El nuevo reglamento⁷ que extiende el FEAG para el periodo 2021-2027 amplía el ámbito de intervención bajando el umbral de activación a 200 trabajadores despedidos y adoptando nuevas normas de admisibilidad para cubrir también los empleos perdidos en relación con la crisis del coronavirus y **las reestructuraciones vinculadas a la transición a una economía baja en carbono y a la transición a la digitalización/automatización.**

⁷ Reglamento (UE) 2021/691 relativo al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos (FEAG) para el periodo 2021-2027.

El motivo para la creación de este fondo por la UE en 2007 era ofrecer ayuda a los trabajadores que habían perdido su empleo como consecuencia de los cambios en las pautas del comercio mundial causados por la globalización y, posteriormente, por la crisis financiera y económica de 2008. Por regla general, el FEAG puede ser activado cuando una sola empresa (incluidos sus proveedores y productores aguas abajo) despide a más de 200 trabajadores, por pymes de distintos sectores de la misma región o en un sector específico de una o más regiones vecinas. Mientras que el Fondo Social Europeo Plus opta por una perspectiva a largo plazo a la hora de anticipar y gestionar el impacto social del cambio industrial a través de actividades como el aprendizaje permanente, el FEAG se centra en ofrecer a los trabajadores un apoyo individual, puntual y limitado en el tiempo.

Circunstancias aplicables:

1- El cese de actividad de al menos 200 trabajadores o autónomos despedidos durante un periodo de referencia de cuatro meses en una empresa de un Estado miembro, inclusive si este cese de actividad se aplica a sus proveedores o productores aguas abajo.

2- El cese de actividad de al menos 200 trabajadores o autónomos despedidos durante un periodo de referencia de seis meses especialmente en pymes, si todos operan en el mismo sector económico definido a nivel de división de la NACE Rev. 2 y están ubicados en una región o dos regiones contiguas definidas a nivel NUTS 2 o en más de dos regiones contiguas definidas a nivel NUTS 2 a condición de que haya al menos 200 trabajadores o autónomos afectados en dos de las regiones juntas.

3- El cese de actividad de al menos 200 trabajadores o autónomos despedidos durante un periodo de referencia de cuatro meses, especialmente en pymes, si todos operan en el mismo sector económico o en sectores diferentes definido a nivel de división de la NACE Rev. 2 y están ubicados en la misma región definida a nivel NUTS 2.

- ▶ **El FEAG tiene un presupuesto anual de 210 millones de euros para 2021-2027.** Puede financiar entre el 60% y el 85% del coste de proyectos destinados a ayudar a los trabajadores despedidos a encontrar otro empleo o a montar su propia empresa.

El FEAG puede cofinanciar medidas tales como:

- ▶ ayudar a buscar un empleo;
- ▶ asesoramiento de carrera;
- ▶ formación y reciclaje;
- ▶ tutoría y entrenamiento;
- ▶ iniciativa empresarial y creación de empresas.

LOS PROGRAMAS LIFE Y HORIZON EUROPE

Estos dos programas son promocionados por la Comisión Europea como posibles fuentes de financiación complementarias para proyectos de transición justa. A pesar de que no existe un vínculo orgánico entre el Mecanismo para una Transición Justa y estos dos fondos, podrían ser fundamentales caso por caso.

El **programa LIFE** es el instrumento financiero de la Comisión Europea para apoyar proyectos en las áreas del medio ambiente y el clima. Va destinado a partes interesadas en proyectos públicos y privados, y pretende promover y financiar proyectos innovadores en materia de conservación de especies y hábitats, la protección del suelo, la mejora de la calidad del aire o del agua, la gestión de residuos o la mitigación o adaptación al cambio climático y la transición energética. Para el periodo 2021-2027, el programa LIFE tendrá un presupuesto de 5,4 millardos de euros a nivel europeo repartido por cuatro subprogramas: Naturaleza y biodiversidad, Economía circular y calidad de vida, Mitigación y adaptación al cambio climático, y Transición hacia las energías limpias.

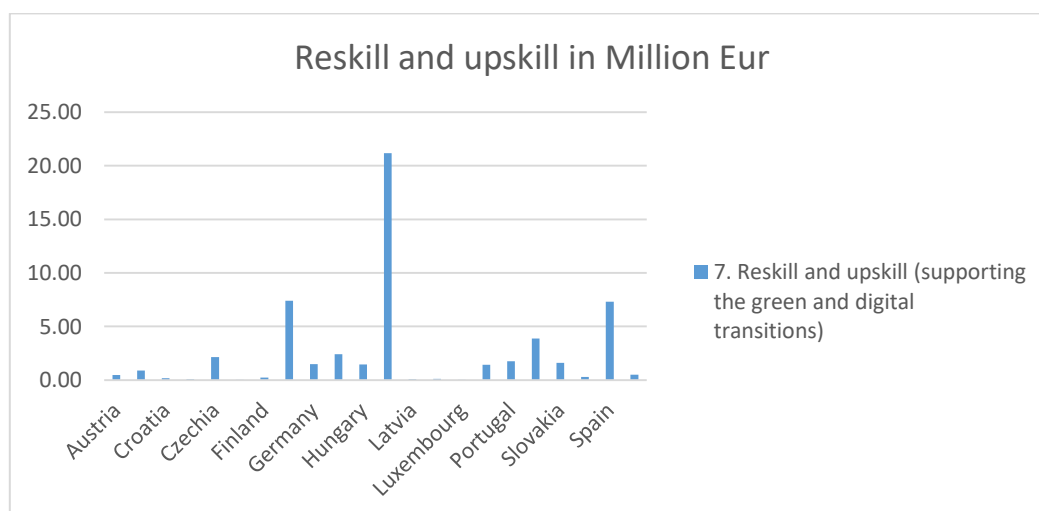
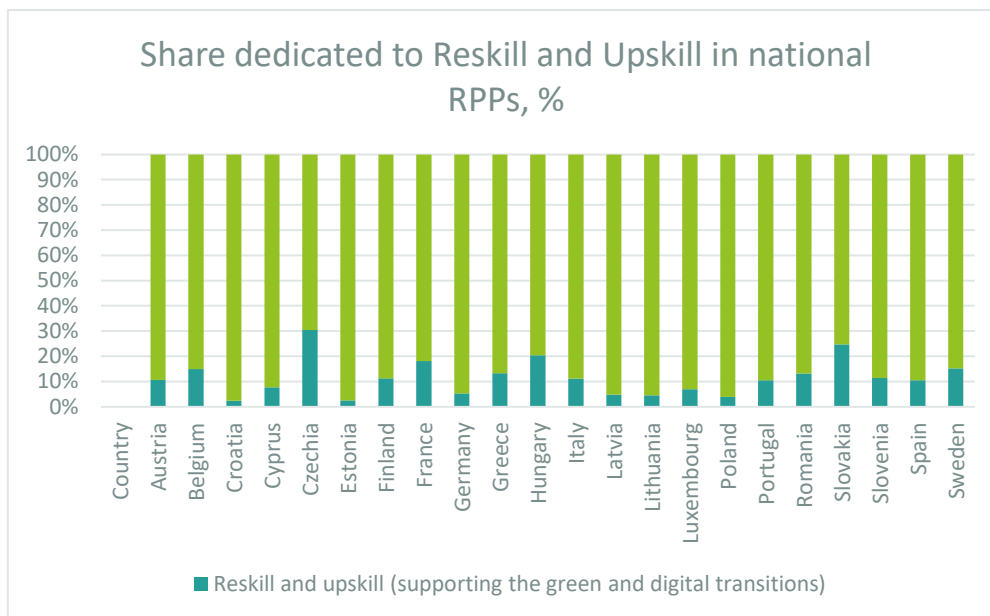
Horizon 2020 es el programa de financiación dedicado a la investigación e innovación. Su presupuesto para el periodo 2021-2027 se ha fijado en 95,5 millardos de euros (5,4 millardos de Next Generation EU). Con su segundo pilar – “Desafíos Globales y Competitividad Industrial” (53,3 millardos de euros) –, el programa se centra específicamente en la lucha contra el cambio climático, la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y el apoyo a la transición ecológica y digital.

PLANES DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

El mayor componente de Next Generation EU, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), concederá subvenciones por un importe máximo de 312,5 millardos de euros (precios de 2018). En este contexto, los países de la UE deberán presentar Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia (PNRR) que describan los proyectos de inversión pública que piensan implementar. El 20 de septiembre se habían presentado 25 PNRR. De ellos, 19 ya han sido evaluados por la Comisión Europea.

En este momento, es difícil evaluar qué parte de los PNRR se asignará específicamente a financiar proyectos o políticas que se enmarquen exactamente en la transición justa. Sin embargo, los primeros datos consolidados disponibles revelan iniciativas propuestas en el área del reciclaje y la mejora de las competencias. Los diagramas que se presentan a continuación ponen de relieve el gasto dedicado a la mejora de capacidades y el reciclaje profesional (tanto en porcentaje de los respectivos PNRR de los países como en volumen), en relación con las otras seis iniciativas emblemáticas⁸ de inversión y reforma propuestas por la Comisión Europea (para un desglose detallado, véase el anexo 3).

⁸ Las siete iniciativas emblemáticas de inversión: Activación (tecnologías limpias y renovables), Renovación (eficiencia energética de edificios), Recarga y repostaje (transporte sostenible y estaciones de recarga), Conexión (despliegue de servicios de banda ancha rápida), Modernización (digitalización de la administración pública), Expansión (capacidades de datos en la nube y procesadores sostenibles), Reciclaje y perfeccionamiento profesional (educación y formación para contribuir a las transiciones ecológica y digital).



Fuente: conjunto de datos Bruegel

Los diagramas muestran diferencias significativas entre los países a nivel de sus ambiciones de perfeccionamiento y reciclaje profesional. Se contemplan aquí en el contexto de la transición digital y ecológica, aunque muchas de las políticas o programas propuestos son transversales y abarcan más que estos ámbitos.

La interrelación entre los PNRR y los Planes Territoriales de Transición Justa se analizará más detalladamente en el estudio de caso.

BANCO EUROPEO DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO

El **BERD**, propiedad de 70 países, la Unión Europea y el BEI, está estrechamente relacionado con la UE, pero no es un instrumento comunitario propiamente dicho, a diferencia del BEI. Opera en aproximadamente 40 países, desde el sur y el este del Mediterráneo hasta Europa central y oriental y Asia central. De estos 40 países, 10 son

Estados miembros de la UE (Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Eslovaca, Eslovenia y Grecia⁹).

Como reflejo de la política de la UE, el BERD ha lanzado sus propias “iniciativas” de transición justa. En vez de proponer fondos específicos para la transición justa, el banco pretende desarrollar un enfoque intersectorial para apoyar la transición hacia una economía verde:

- ▶ **diagnóstico de transición justa:** Para orientar las intervenciones específicas, el BERD realizará una evaluación de los desafíos y las oportunidades de la transición, elaborada en colaboración con los principales actores. El objetivo es desplegar un apoyo más enfocado en un pequeño número de países, ofreciendo el equivalente de los Planes Territoriales de Transición Justa en los países que no hayan elaborado ninguno (o sea, fuera de la UE). El banco usará los Planes Territoriales de Transición Justa existentes como orientación.

Las intervenciones del BERD en apoyo de una transición justa se centrarán en **tres temas prioritarios** que guiarán las inversiones, el apoyo a las políticas o la cooperación técnica del banco:

- ▶ **la transición a una economía verde:** el planteamiento del banco se centrará en el apoyo a los actores de distintos sectores con activos de alto contenido de carbono en su transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono (inclusive la conversión de activos de combustibles fósiles, la recuperación y restauración de tierras, y otras inversiones verdes que creen empleo local, así como la economía circular);
- ▶ **el apoyo a los trabajadores** cuyos medios de vida se vean afectados por el proceso de transición, fomentará el acceso a otros puestos de trabajo mediante el reciclaje profesional y el impulso a la iniciativa empresarial, prestándose una atención especial a las causas subyacentes de la desigualdad de oportunidades;
- ▶ **apoyo al desarrollo económico regional** enfocándose en las actividades que crean empleo, apoyar a pymes competitivas y empresas más grandes, y financiar proyectos de infraestructura sostenible.

Según su comunicación, **el BERD interiorizará la iniciativa de transición justa en sus procesos operativos**. Esto incluirá, por ejemplo, incorporar la transición justa a la metodología del banco para tener impacto en la transición, y analizarla como parte de las estrategias pertinentes del sector y país. Más específicamente, la iniciativa de transición justa del BERD quedará integrada en las orientaciones estratégicas del BERD para el futuro.

CONCLUSIÓN

Entre la propuesta de la Comisión y los acuerdos políticos finales, la dotación del Mecanismo para una Transición Justa se redujo por más de la mitad (de 40 a 17,5 millardos de euros). A pesar de que observamos la movilización de otros fondos en esta área, están lejos de

⁹ Chipre formó parte de estos países hasta 2020.

compensar la pérdida de oportunidad. Todavía no ha quedado claro si los planes nacionales de recuperación salvarán el vacío, aunque el imperativo de la transición justa no se incorporará de manera uniforme en todos los Estados miembros.

No obstante, el acceso desigual al Fondo de Transición Justa (FTJ) sigue siendo un problema real. La metodología presentada por la Comisión Europea con respecto a los Planes Territoriales de Transición Justa ya está siendo criticada. Además, los países no son iguales cuando se trata de los recursos financieros sobre la mesa. A pesar de que las normas de asignación del FTJ tienden a canalizar los fondos a las regiones más necesitadas, los países más ricos de la UE están desarrollando sus propios programas de apoyo.

Además, más allá de los fondos disponibles, el contexto político e institucional jugará un papel importante en el uso efectivo de los mismos. Por ejemplo, no todos los países tienen la misma capacidad de absorción, lo cual puede ralentizar la eficacia de los esfuerzos para facilitar la reconversión de un territorio. A modo de comparación, en el periodo 2014-2020 hubo grandes diferencias entre las capacidades de absorción de los países con respecto al FSE.

La complejidad y las distintas fuentes de financiación podrían amenazar la cohesión social y territorial de la Unión Europea si faltan los fondos disponibles en las regiones menos dotadas mientras sí están disponibles en otras regiones en transición ya bien financiadas. La aplicación concreta de los Planes Territoriales de Transición Justa será fundamental.

>>3 ESTUDIOS DE CASO DE CINCO PAÍSES EUROPEOS Y SUS PLANES TERRITORIALES DE TRANSICIÓN JUSTA

3.1. ALEMANIA

PROPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA PARA LA APLICACIÓN DEL FTJ EN ALEMANIA



El Semestre europeo (SWD) Anexo D propone tres zonas principales ("*Revier*" en alemán).

Según el documento, el territorio más afectado por la eliminación del carbón en Alemania será Lausitzer Revier en Alemania Oriental. La zona se compone de siete regiones (Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Dahme-Spreewald, Spree-Neiße y Cottbus ubicadas en el estado de Brandeburgo, así como Bautzen y Görlitz ubicadas en el estado de Sajonia). 8.300 personas están directamente empleadas en la minería del lignito. El 1,24% de la población empleada de la región (4.900 personas en 2016) podría verse indirectamente afectado por el cambio estructural, según la evaluación de la Comisión.

La segunda zona más afectada, también en Alemania Oriental, es Mitteldeutsches Revier, compuesta de ocho regiones (Leipzig, la ciudad de Leipzig y Nordsachsen ubicadas en el estado de Sajonia, y Burgenlandkreis, Saalekreis, la ciudad de Halle, Mansfeld-Südharz y Anhalt-Bitterfeld ubicadas en el estado de Sajonia-Anhalt). A pesar de que la cuota de trabajadores empleados directamente (0,32% o 2.400 trabajadores en 2016) e indirectamente (0,2% o 1.400 trabajadores) en el sector del lignito es más pequeña, Mitteldeutsches Revier se enfrentará a importantes desafíos debido al escaso potencial de innovación e investigación y una población que envejece rápido.

Finalmente, otra zona afectada es Rheinisches Revier en el estado de Renania del Norte-Westfalia (RNW). Allí, 8.960 personas están directamente empleadas en la minería de lignito (1,13% de la población activa en 2016) y 5.380 personas podrían estar indirectamente amenazadas. Las tres regiones más impactadas del Revier son Düren, Rhein-Erft-Kreis y Rhein-Kreis Neuss. La Comisión reconoce que este *Revier* tiene una mayor capacidad de adaptación al cambio que las dos otras.

RELACIÓN ENTRE EL PLAN TERRITORIAL DE TRANSICIÓN JUSTA Y OTROS MECANISMOS EUROPEOS

► Plan Nacional de Energía y Clima de Alemania

La Comisión Europea ha elaborado un documento de recomendación sobre el proyecto de Plan Nacional de Energía y Clima (PNEC) de Alemania para el periodo 2021-2030. Recordamos que los “Planes Territoriales de Transición Justa” elaborados por los Estados miembros deben ser conformes con los “Planes Nacionales de Energía y Clima” que fijan las ambiciones en este ámbito para 2030.

Resumen de los objetivos clave, las metas y las contribuciones

	National targets and contributions	Latest available data	2020	2030	Assessment of 2030 ambition level
	Binding target for greenhouse gas emissions compared to 2005 under the Effort Sharing Regulation (%)	-8	-14	-38	As in ESR
	National target/contribution for renewable energy: share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy (%)	17.4 (2019)	18%	30	Adequate (30% is the result of RES formula)
	National contribution for energy efficiency:				
	Primary energy consumption (Mtoe)	292.1 (2019)	276.6	216	Sufficient
	Final energy consumption (Mtoe)	215.5 (2019)	194.3	185	Modest
	Level of electricity interconnectivity (%)	11.4%	11.4%	Not provided	N/A

Note: Reflecting Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action.

Source: Assessment of the final national energy and climate plan of Germany, SWD (2020) 904; Eurostat where latest available data is indicated for specific years.

► Plan de Recuperación y Resiliencia alemán

Según la Comisión Europea, Alemania puede esperar hasta 25,6 millardos de euros en ayudas no reembolsables del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El plan propuesto corresponde a un importe neto de 26,5 millardos de euros (sin IVA). No incluye solicitudes de préstamos y se sitúa un poco por encima de la contribución financiera máxima. Está compuesto de 10 componentes

agrupados en seis áreas temáticas principales¹⁰: acción climática y transición energética, digitalización de la economía e infraestructura, digitalización de la educación, refuerzo de la inclusión social, refuerzo de un sistema sanitario resistente a pandemias, una administración pública moderna y la reducción de los obstáculos a la inversión.

Las 40 medidas incluidas en el plan cubren las siete iniciativas emblemáticas europeas, con un foco especial en Recarga y repostaje, Modernización y, para los elementos relacionados con el hidrógeno, Activación. Se espera que al menos el 42,4% (10,5 millardos de euros) de la contribución financiera se destine a medidas que apoyen los objetivos del cambio climático, y al menos el 52% del plan fomentará la transición digital.

Con respecto a la transición verde: 3,3 millardos de euros se dedicarán a la descarbonización de la economía, especialmente la industria. 1,5 millardos se invertirá solo en hidrógeno. El transporte también recibe un lugar prominente en el plan, con 5,4 millardos de euros dedicados a hacer más ecológico el sector del transporte apoyando los coches eléctricos y los autobuses y trenes limpios. El Plan de Recuperación y Resiliencia alemán ayudará a los ciudadanos a pasarse a vehículos eléctricos limpios ofreciendo apoyo financiero para comprar más de 560.000 vehículos descarbonizados.

EL CARBÓN EN ALEMANIA

El consumo de carbón para la generación de electricidad aumentó en Alemania hasta los años 1990 y después ha venido disminuyendo gradualmente desde la década de 2000. A finales de octubre de 2020, había unos 21 gigavatios de capacidad nominal neta procedentes de centrales de lignito y 23 gigavatios de centrales de hulla (BNetzA 2020). Debido al desarrollo a gran escala de las energías renovables cada vez más competitivas a nivel de precio, estas centrales han perdido en gran medida su viabilidad económica en Alemania. En este contexto, varios operadores están cerrando centrales térmicas antes del final de su vida útil (DIW Berlin et al. 2019). En junio de 2018, el Gobierno nacional nombró una comisión multilateral, la Comisión para el Crecimiento, el Cambio Estructural y el Empleo, también conocida como la Comisión del Carbón (CC), que recomendó varias medidas políticas para la eliminación total de la producción de energía de carbón, tomando en cuenta los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de Alemania y la necesidad de reducir y mitigar los impactos para los trabajadores y las regiones. Parcialmente a base de estas recomendaciones, se aprobó en 2020 la Ley sobre el cese de la producción de energía de carbón (LCPEC) que estipula que todas las centrales de carbón y minas de lignito cerrarán a más tardar en 2038.

Ubicación de las centrales térmicas de carbón y lignito

¹⁰ Estas seis áreas temáticas principales en las que se basa el Plan de Recuperación y Resiliencia alemán, son distintos de los seis pilares de los “ámbitos de actuación de importancia europea” recogidos en el Artículo 3 del Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.



LA COMISIÓN DEL CARBÓN

En junio de 2018, el Gobierno nacional convocó la Comisión del Carbón. Esta iniciativa multilateral incluía a representantes del Gobierno, los trabajadores, las regiones carboníferas, las asociaciones comerciales, los grupos ecologistas y las instituciones de investigación. El objetivo era elaborar de manera conjunta una hoja de ruta para el cierre progresivo de las centrales térmicas de carbón y lignito restantes y las minas de lignito.

El Gobierno nacional pidió que la CC hiciera recomendaciones políticas para la eliminación gradual a fin de “garantizar que Alemania reduzca las emisiones lo más posible por debajo de su meta del 40%, realizando a la vez sus objetivos indicados de seguridad de suministro, asequibilidad y protección de los puestos de trabajo y del valor añadido, y que la industria energética realice de manera fiable sus objetivos sectoriales para 2030” (BMWí 2019, traducción libre). Otros indicadores clave eran la sostenibilidad medioambiental, la competitividad del mercado, la aceptabilidad social, la cohesión social y la seguridad de planificación y jurídica. En enero de 2019, la Comisión publicó sus recomendaciones finales, inclusive el momento de salida en 2038. De manera modificada, las recomendaciones de la Comisión se aprobaron en dos leyes, denominadas las leyes de salida del carbón: la LFE y la LCPEC. La Comisión del Carbón celebró la primera de sus 10 sesiones plenarias el 26 de junio de 2018 y su reunión de cierre el 25 de enero de 2019.

LA LCPEC

La Ley sobre el cese de la producción de energía de carbón (LCPEC; *Kohleverstromungsbeendigungsgesetz*) regula la eliminación gradual del consumo de hulla y lignito en el sector de la energía en Alemania. La ley también define los mecanismos para apoyar a los trabajadores de la industria del carbón.

La LCPEC, aprobada en 2020, establece la eliminación gradual del lignito y la hulla del sector energético para 2038 y 2035 respectivamente. Es posible definir una fecha de eliminación anterior a 2035 mediante una revisión de la ley en 2029. A base de la LCPEC, una mayor proporción de las

centrales eléctricas se cerrará más tarde de lo recomendado por la CC, lo cual limita la posibilidad de cumplir los objetivos climáticos nacionales.

Los trabajadores de las centrales térmicas de hulla y lignito y de las minas de lignito a cielo abierto que pierdan su empleo debido a la LCPEC, recibirán una prestación de ajuste durante un periodo máximo de cinco años hasta que alcancen la edad requerida para cobrar prestaciones de pensión. Antes, los trabajadores de estas minas y centrales térmicas quedaban excluidos de tal prestación de ajuste (véase Apartado 5.6.2.2). Solo durante la rápida reducción de la producción de lignito en la antigua Alemania del Este después de la reunificación (1990–1996) los trabajadores recibieron prestaciones similares.

Además de la prestación de ajuste, los trabajadores reciben cotizaciones a su seguro médico. Los trabajadores mayores de 58 años al finalizarse su relación laboral tienen derecho a ambas prestaciones. Asimismo, el sistema solo se aplica a las pérdidas de empleo por la LCPEC hasta 2043. El derecho a recibir la prestación de ajuste también se aplica a los trabajadores de las filiales o empresas asociadas si trabajan casi exclusivamente para las empresas principales afectadas. Para tener derecho a la prestación de ajuste, el trabajador debe haber trabajado de manera continua para una de las empresas afectadas hasta el 30 de septiembre de 2019, y durante los dos años anteriores a la finalización del empleo. Las reducciones de la pensión debidas a la solicitud anticipada de una pensión después de la indemnización de ajuste, pueden ser compensadas mediante el pago de las cotizaciones correspondientes por parte de la Oficina Nacional de Asuntos Económicos y Control de las Exportaciones directamente al seguro de pensión legal. Esta oficina también gestiona y otorga las prestaciones de ajuste. El empresario es responsable de solicitar la prestación de ajuste para sus trabajadores durante el proceso. La prestación de ajuste se calcula a base de los derechos de pensión del solicitante en el seguro de pensiones legal y/o de los mineros en el momento de la finalización del empleo. Al igual que las pensiones legales, la prestación de ajuste se adapta anualmente. Es posible tener ingresos adicionales mientras se recibe la prestación de ajuste, pero el 30% de estos ingresos se compensa con la prestación de ajuste.

LA LFE

La Ley de Fortalecimiento Estructural (LFE, *Strukturstärkungsgesetz*) fue aprobada en 2020 para implementar jurídicamente la mayor parte de las recomendaciones de la Comisión del Carbón en términos de política estructural. La ley va destinada a apoyar a las regiones del lignito y a las localidades que dependen económicamente de las centrales térmicas de carbón. Establece que 14 millardos de euros del Gobierno nacional se destinarán a inversiones en ciudades y municipios de las regiones del lignito. El Gobierno nacional pondrá a disposición 26 millardos de euros adicionales a través de programas de apoyo (nuevos y existentes) o bajo forma de proyectos de infraestructura. El periodo de financiación va de 2020 a 2038, pero los proyectos pueden recibir financiación más allá de esta fecha si se finalizan antes de 2041.

El Comité coordinador de los estados nacionales (*Bund-Länder-Koordinationsgremium*) supervisa la implementación de los programas financiados por la LFE. Está compuesto del Gobierno nacional y los estados del lignito (Brandeburgo, Sajonia, Sajonia-Anhalt y RNW). El Gobierno nacional está representado por el Ministerio nacional de Asuntos Económicos y Energía (presidencia) y otros ministerios pertinentes. Los estados están representados por los jefes de las cancillerías de Brandeburgo, RNW y Sajonia-Anhalt, así como por el Ministro de Desarrollo Regional de Sajonia.

Los principales componentes de la política estructural para las regiones del carbón definidos por la LFE son:

- apoyo financiero a las regiones del lignito;
- ampliación de los programas de apoyo existentes y desarrollo de programas nuevos;
- apoyo financiero a las regiones con centrales térmicas de hulla; y
- apoyo a los gastos no relacionados con la inversión.

La LFE apoya financieramente a las tres regiones activas del lignito en 2020–2038. El presupuesto de 14 millardos de euros se pondrá a disposición de los municipios y las ciudades en las regiones para proyectos de inversión de especial importancia:

- 2020–2026: 5,5 millardos de euros;
- 2027–2032: 4,5 millardos de euros;
- 2033–2038: 4 millardos de euros.

Las subvenciones solo se otorgarán a las regiones después de una evaluación por el Ministerio nacional de Asuntos Económicos y Energía, que corroborará si el nivel alcanzado de cierre de las centrales de lignito corresponde con el objetivo impuesto por la LCPEC.

Las regiones del carbón recibirán 26 millardos de euros adicionales a través de programas de apoyo. Este apoyo procede de programas nacionales existentes y nuevos. Además, en las regiones se realizarán inversiones directas en infraestructura, especialmente para mejorar la conectividad entre las zonas rurales y metropolitanas.

Ejemplo de proyectos financiados a través de los programas (BMWí, 2020)	
-	Creación de nuevas filiales del instituto de investigación del centro aeroespacial alemán (<i>Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt</i>) en las regiones del carbón (Ministerio nacional de Asuntos Económicos y Energía).
-	Apoyo financiero a proyectos de consultoría estratégica empresarial y de gestión para empresas afectadas por el cambio estructural (Ministerio nacional de Asuntos Económicos y Energía).
-	Proyectos de transporte (p. ej. ampliación de sistemas de autopistas y ferrocarriles; transporte público y circunvalaciones) (Ministerio nacional de Transporte e Infraestructura Digital).
-	Creación de institutos de investigación y centros de competencias (<i>Kompetenzzentrum</i>), que son instituciones que ofrecen servicios de investigación y asesoramiento a empresas, municipios y otras organizaciones sobre determinados temas como la digitalización en las pymes (Ministerio nacional de Educación e Investigación).
-	Creación de centros de competencias para la protección climática, <i>Power-to-X</i> , campos electromagnéticos y otros temas (Ministerio nacional de Medio Ambiente, Conservación Natural y Seguridad Nuclear).
-	Proyecto de inteligencia artificial en medicina (Ministerio nacional de Salud).
-	Programas de financiación cultural (Comisario nacional de Cultura y Medios de comunicación).
-	Centro de competencias para el desarrollo regional y la promoción del deporte (Ministerio nacional del Interior, la Construcción y la Comunidad).

FONDOS DE TRANSICIÓN JUSTA

Los Gobiernos de los estados temen que el FTJ no aporte beneficios adicionales a las regiones mineras sino que ayude al Gobierno nacional a financiar las medidas incluidas en la Ley de Fortalecimiento Estructural. El Ministerio nacional de Asuntos Económicos y Energía confirmó que el Gobierno **no está planificando apoyo adicional a través del FTJ para las regiones sino que estos fondos se usarán para financiar las medidas de la LFE**, argumentando que el volumen de financiación de la LFE se había acordado por consenso entre las regiones mineras y los Estados, por lo cual no hay razones para incrementar este volumen con el FTJ.

SECTOR DEL AUTOMÓVIL

En 2020, se anunciaron 1.000 millones de euros para un “futuro fondo para el sector del automóvil” con el fin de apoyar la transición a largo plazo de este sector esencial para la economía alemana. 340 millones de euros deberán ponerse a disposición para “redes de transformación” regionales con el fin de juntar a los actores locales y desarrollar estrategias. Otros 340 millones de euros deben impulsar las soluciones digitales. Aproximadamente 320 millones de euros van destinados a apoyar a las empresas medianas, entre otras cosas para la conversión de la producción a accionamientos eléctricos y pilas de combustible. Asimismo, se financiarán conceptos de formación para los trabajadores. Ahora, se trata de implementar rápidamente estas redes regionales. Las primeras regiones como Sarre, Westfalia del Sur y Sudeste de Baja Sajonia ya están listas.

Un instituto estima que aproximadamente 75.000 trabajadores de la producción del sector automóvil alemán se jubilarán para 2025, de los que en la actualidad unos 39.000 trabajan de manera directa en la fabricación de vehículos y los demás en la fabricación de piezas. Pero si para 2025 la producción de coches con motor de combustión baja en la medida prevista por las actuales normativas sobre emisiones, el cambio a los motores eléctricos afectará al menos a 178.000 trabajadores, o sea a los trabajadores que fabrican grupos de productos que dependen directa o indirectamente del motor de combustión, de los que 137.000 están empleados directamente por la industria del automóvil. Para 2030, 147.000 trabajadores de la producción se jubilarán de los cuales unos 73.000 de la fabricación de vehículos; pero en la actualidad hay al menos 215.000 trabajadores que fabrican productos relacionados con el motor de combustión, de los cuales 165.000 están empleados directamente por la industria del automóvil.

Dos tercios de los mayores yacimientos de carbón del mundo se encuentran en Sajonia y Brandeburgo (Alemania). El Pacto Verde permitió a cinco estados del este ofrecer importantes subvenciones para atraer a productores de coches eléctricos a la región, a fin de mitigar el impacto económico del cierre de la actividad de estas instalaciones. Estas iniciativas son bienvenidas para no dejar atrás a ninguna región.

SINDICATOS ALEMANES

Los sindicatos alemanes llevan varios años sensibilizando sobre la llegada de la transición. El sistema de cogestión permite a los sindicatos evaluar la transición sobre el terreno y contribuir al debate a todos los niveles desde el principio. Sin embargo, no ofrece formalmente a los sindicatos la posibilidad de vetar las decisiones estratégicas de los empresarios.

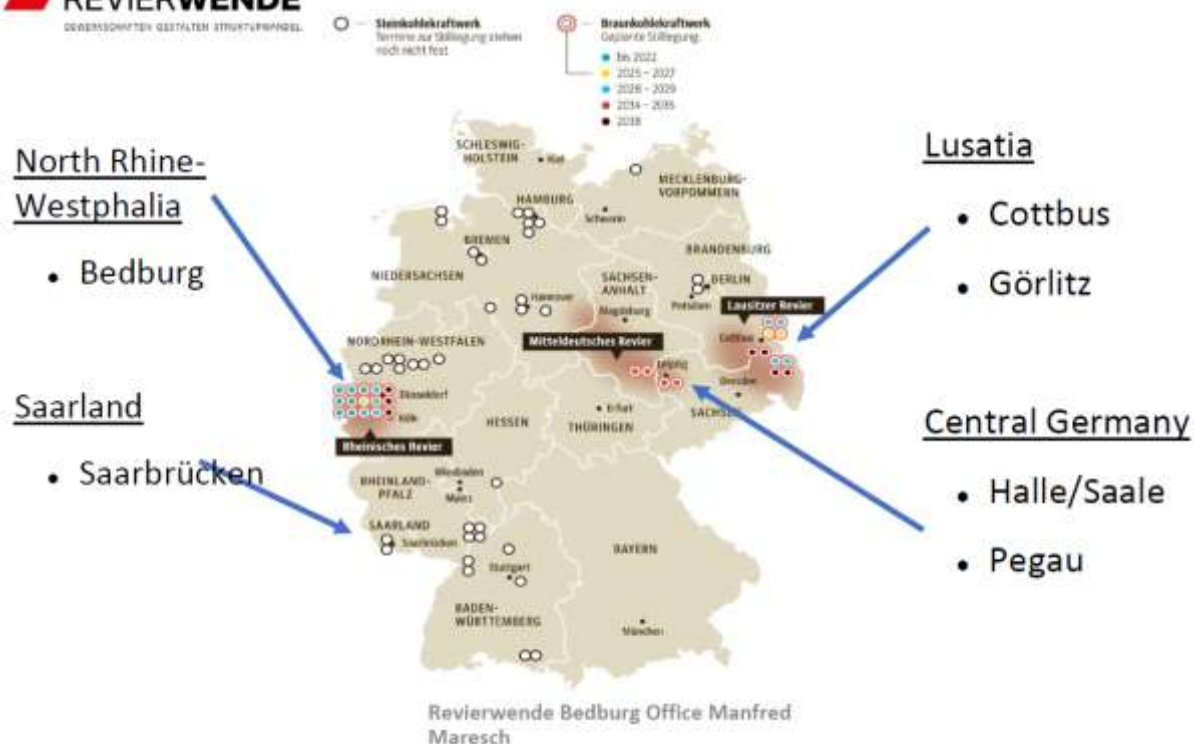
Históricamente, los alemanes adoptaron una postura defensiva: proteger los puestos de trabajo amenazados por la deslocalización. La extensión de la actual transición llevó a un cambio de estrategia con convenios colectivos más ofensivos “orientados al futuro”. En realidad, los riesgos en términos de salarios y condiciones de trabajo persisten, dado que los planes de deslocalización son impulsados por la transición verde.

Para los trabajadores de las empresas más pequeñas en las fases anteriores de la cadena de suministro existe un riesgo de quedarse atrás, a pesar de la fuerte organización sectorial. En realidad, para abordar cuestiones complejas se necesitan sindicatos poderosos que solo suelen existir en las grandes empresas.

En diciembre de 2021, la DGB lanzó el proyecto “*Revierwende*” que apoya las actividades sindicales y sus sindicatos afiliados durante procesos de cambio estructural. El objetivo del proyecto es implicarlos en la coordinación del cambio estructural de las regiones del carbón a través de seis oficinas locales en las siguientes regiones: una en Rheinisches Revier, dos en Lausitzer Revier, dos en Mitteldeutsches Revier y otra en Sarre. Estas oficinas sirven de primer punto de contacto para asuntos relacionados con los cambios estructurales que afectan a estas regiones.

Según la DGB, el proyecto se centra en:

- la transferencia de conocimientos, la creación de redes y el trabajo de relaciones públicas mediante
 - eventos y publicaciones sobre diseño estructural, temas de innovación y enfoques exitosos (buenas prácticas)
 - la creación de redes locales y talleres sobre innovación con trabajadores
 - el intercambio de información entre regiones y países
- asesoramiento, cualificación y formación
 - de trabajadores, especialmente jóvenes trabajadores cualificados en el terreno, sindicalistas así como representaciones de intereses de la empresa
 - sobre los aspectos básicos del cambio estructural, la política regional y estructural y el contenido/pericia técnica.



El objetivo del proyecto es fomentar una comprensión común entre las personas sobre un futuro sostenible para las regiones del carbón y fortalecer la cohesión social. Por ejemplo, la DGB ha definido amplios objetivos que deben guiar el cambio estructural en RNW incluidos en 11 propuestas al Gobierno. Las propuestas giran en torno a:

- la creación de empleos de calidad, vinculados por un convenio colectivo y sostenibles en la industria y los servicios para todos los niveles de cualificación;
- garantizar la creación de valor y el funcionamiento de cadenas de suministro a nivel local;
- la expansión de las inversiones estatales, especialmente en los municipios;
- energía asequible para empresas y ciudadanos;
- y el refuerzo de la educación y cualificación.

Además del proyecto *Revierwende*, IG BCE y la DGB son accionistas del *Zukunftsagentur Rheinische Revier*¹¹ (ZRR) que planifica los proyectos financiados con dinero público en la región. También están representados en el consejo de supervisión, donde negocian sobre los criterios para los proyectos. DGB NRW organiza grupos de trabajo con los sindicatos implicados y los directores regionales de la DGB para intercambiar información y acordar actividades conjuntas.

IG Metall también está implicado en el tema de la transición justa. Es consciente de que la industria fuera de las regiones del carbón también quedará afectada, por lo cual se muestra muy activo a la hora de representar los intereses de los trabajadores de los sectores del automóvil que serán

¹¹ Gestiona todas las actividades del cambio estructural en la zona minera renana, bajo la dirección de las autoridades del estado.

afectados por la electrificación de los vehículos. Por ejemplo, para apoyar los fabricantes de equipos, IG Metall y varios actores del mundo del automóvil lanzaron en 2020 un fondo de varios cientos de millones de euros denominado *“Best Owner Group”*. Es financiado con capital privado y debería permitir la adquisición de pymes especializadas en piezas para vehículos de gasolina o gasóleo. El objetivo es ayudar a las pymes del sector a enfrentarse a este importante paso a los vehículos eléctricos proporcionándoles capital. Aunque el fondo aún no está listo, muestra la voluntad del sindicato de enfrentarse a la transición en otros sectores industriales.

IG BCE e IG Metall han participado durante muchos años en la sensibilización de los trabajadores sobre la transformación verde y digital. Según el acta de un seminario organizado por IndustriAll European Union el 21 de enero *“los sindicatos han logrado movilizar, llegar a acuerdos y asegurar su participación en la gestión de las transiciones. En los sectores siderúrgico, metalúrgico y electrónico, los convenios colectivos combinan una reducción de la jornada laboral y la jubilación anticipada para garantizar un empleo de calidad”* [traducción libre].

3.2. ESLOVAQUIA

Para superar los grandes desafíos de la transición hacia una economía climáticamente neutra, más específicamente en materia de cuestiones económicas y empleo, el Fondo de Transición Justa (FTJ) creado en el marco del Pacto Verde Europeo debe invertirse prioritariamente en los territorios más afectados por esta transición en términos económicos y sociales.

PROPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA PARA LA APLICACIÓN DEL FTJ EN ESLOVAQUIA

La Comisión Europea presentó en febrero de 2020 el dictamen preliminar para la implementación efectiva de las inversiones del Fondo de Transición Justa 2021-2027 en Eslovaquia (Anexo D). Este Anexo ofrece la base para un diálogo entre Eslovaquia y los servicios de la Comisión, así como las orientaciones pertinentes para los Estados miembros en la preparación de sus Planes Territoriales de Transición Justa (PTTJ) que sirven de base para la programación del Fondo de Transición Justa. Las negociaciones siguen en curso.

A base de este análisis se identificaron dos regiones NUTS de nivel 3. Estos territorios justifican su dependencia de los combustibles fósiles (más específicamente el carbón y el lignito). Además, estos territorios se ven seriamente afectados por las consecuencias económicas y sociales de la transición, especialmente la pérdida prevista de puestos de trabajo y la transformación de los procesos de producción de las instalaciones industriales más intensivas en gases de efecto invernadero (p. ej. el cemento en la región de Trenčín o el acero en la región de Košice).

Estos dos territorios se describen de la siguiente manera:

- **Región de Trenčín:** se enfrenta a varios desafíos económicos y sociales en términos de una transición a una economía climáticamente neutra. Más de 4.000 personas están empleadas directamente en las actividades mineras de carbón en la región de Horná Nitra (distritos de Prievidza y Partizánske), formando una cadena de suministro para la central térmica de carbón de Nováky, cuyo cierre está previsto para 2023 por motivos de eficiencia medioambiental. Efectivamente, el 12 de diciembre de 2018 Eslovaquia anunció que 2023 sería el último año de apoyo público a la generación de electricidad con carbón, lo cual causa una enorme incertidumbre para la región y destaca la necesidad de planificar su transformación. Además, unas 1.000 personas están indirectamente vinculadas con las actividades mineras de carbón. En Trenčín, también hay un importante productor de cemento intensivo en carbono (Považská cementáreň en Ladce).
- **Región de Košice:** en esta región la producción de acero es una importante fuente de emisiones de CO₂, siendo la U.S. Steel Corporation el principal emisor de CO₂ en Eslovaquia. La central térmica de carbón de Vojany y la producción de cemento en Turňa y Bodvou también son importantes empleadores en una región económicamente débil por lo demás.

Tomando en cuenta las actividades económicas con altas emisiones, pero también la concentración de puestos de trabajo en unos pocos actores, a la Comisión le parece justificado que el FTJ concentre su intervención en estas regiones.

ACCIONES CLAVE (TAL COMO PROPUESTAS POR LA COMISIÓN EUROPEA)

Se han identificado necesidades de inversión específicas en estos territorios para responder a los desafíos de la transición y apoyar la competitividad sostenible de estas regiones:

- inversiones en proyectos de regeneración y descontaminación de terrenos, restauración y reasignación de tierras;
- inversiones en actividades de investigación e innovación, y el fomento de transferencias de tecnología avanzada;
- la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de trabajadores;
- inversiones en el despliegue de tecnologías e infraestructura de energía limpia asequibles, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la eficiencia energética y la energía renovable;
- la digitalización y la conectividad digital;
- la asistencia técnica implementada por el FTJ.

Además, para apoyar aún más el desarrollo sostenible regional y local, se han identificado necesidades de inversión. Las acciones clave del Fondo de Transición Justa podrían orientarse en particular a:

- inversiones en la creación de nuevas empresas, inclusive a través de incubadoras de empresas y servicios de asesoramiento;
- inversiones en el refuerzo de la economía circular, inclusive a través de la prevención y reducción de residuos, la eficiencia de recursos, la reutilización, la reparación y el reciclaje.

Se prevé que los territorios de Trenčín (Alto Nitra – región carbonífera) y Košice sufran importantes pérdidas de puestos de empleo, que no podrían verse totalmente compensadas por la creación y el desarrollo de pymes. Excepcionalmente, y cuando sea necesario para la implementación del Plan Territorial de Transición Justa, podría considerarse el apoyo a inversiones productivas en grandes empresas.

Además, las plantas industriales en estas regiones que se dedican a actividades incluidas en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE, emplean a un número significativo de trabajadores cuya actividad se ve amenazada debido a las elevadas emisiones de gases de efecto invernadero. Podrían considerarse apoyos a las inversiones para reducir las emisiones si llevan a una reducción sustancial de las emisiones (significativamente por debajo de los parámetros utilizados para la asignación gratuita en virtud de la Directiva 2003/87/CE) y siempre que las inversiones sean consistentes con el Pacto Verde Europeo.

FOCO EN LA REGIÓN DEL ALTO NITRA (ZONA ADMINISTRATIVA DE TRENČÍN)

El tema del apoyo a la transformación de la región carbonífera del Alto Nitra ya ha sido abordado por Eslovaquia mediante un plan de acción que se desarrollará en 2019. El Gobierno confirmó la eliminación gradual del carbón para la generación de electricidad.

Este plan, que será reforzado por recursos de inversión procedentes del FTJ y del Fondo de Modernización, pretende convertir el Alto Nitra en una región modelo para una transición justa mediante tres medidas principales:

- la finalización y evaluación del plan de proyecto para una calefacción urbana sostenible (CU) en Prievidza;
- apoyo a la creación y el funcionamiento de un centro regional para la energía sostenible en el Alto Nitra;
- la renovación de edificios y líneas de distribución, y la conexión de fuentes de energía renovable al sistema de calefacción urbana.

DESARROLLO DEL PTTJ POR ESLOVAQUIA

► Cobertura territorial e importe

En este momento, dos regiones pueden optar al Fondo de Transición Justa (véase más arriba y el cuadro a continuación).

No obstante, **el Gobierno eslovaco está defendiendo la inclusión de una tercera región – Banská Bystrica – debido a su pasado minero**. Efectivamente, en 2015 se puso fin a las actividades mineras en esta región ubicada entre las dos otras regiones seleccionadas por la Comisión Europea. Por consiguiente, ya se ha iniciado la conversión económica y social pero debería apoyarse. *Se están llevando a cabo las discusiones con los servicios de la Comisión.*



Fuente: reunión de la Plataforma de Transición Justa, Planes Territoriales de Transición Justa: progreso y perspectivas de programación (15-17 de noviembre de 2021)

La región de Bratislava fue presentada para poder optar al FTJ por su elevado índice de emisiones de CO₂, debido sobre todo a las emisiones del transporte. No obstante, no fue seleccionada por la Comisión Europea.

El total de subvenciones otorgadas a Eslovaquia y las regiones asciende a 459 millones de euros. Estos fondos pueden ser reforzados por otras fuentes como el Plan de Recuperación y Resiliencia (6,575 millardos de euros) o el Fondo de Modernización.

► Estructura de pilares del apoyo FTJ en Eslovaquia

Cada región tiene pilares específicos, que a su vez están subdivididos en prioridades según las características de los territorios y las inversiones necesarias para su transición justa.

Diversificación económica	Medio ambiente sostenible	Calidad de vida e infraestructura social
• Pymes • Digitalización • IDI • Empleos innovadores	• Energía renovable • Hidrógeno • Eficiencia energética • Economía circular	• Mejora de capacidades y reciclaje profesional • Asistencia social • Jóvenes talentos • Mejorar la salud

Fuente: reunión de la Plataforma de Transición Justa, Planes Territoriales de Transición Justa: progreso y perspectivas de programación (15-17 de noviembre de 2021)

► Proceso participativo y actores



Fuente: reunión de la Plataforma de Transición Justa, Planes Territoriales de Transición Justa: progreso y perspectivas de programación (15-17 de noviembre de 2021)

El Ministerio de Inversión, Desarrollo Regional e Informatización es el beneficiario y dirige el proceso de desarrollo de los PTTJ. Los consultores elaboraron cuatro documentos. El último, un “Informe sobre los desafíos, las necesidades y los planes de acción en los territorios más afectados”, fue enviado por el ministerio a todos los miembros de los grupos de trabajo el 10 de mayo de 2021, fijando el 23 de mayo de 2021 como fecha límite para comentarios y contribuciones.

Se han creado grupos de trabajo en cada país para garantizar un proceso participativo a la hora de diseñar los PTTJ: en Eslovaquia la labor del grupo de trabajo está en curso. Todavía está organizado de la siguiente manera:

- un grupo de trabajo nacional compuesto de ocho ministerios (Ministerio de Inversión, Desarrollo Regional e Informatización; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Economía; Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia; Ministerio de Medio Ambiente; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Educación, Ciencia, Investigación y Deporte; Ministerio de Transporte y Construcción);
- y cuatro grupos regionales en cuatro regiones distintas (Alto Nitra, Banska Bystrica, Bratislava y Kosice). Los cuatro grupos de trabajo regionales se reúnen cada mes.

La implicación de los jóvenes en la preparación del PTTJ fue destacada especialmente por los servicios de la Comisión como un buen ejemplo de inclusión y participación local de la gente a la hora de dar forma a la transición de los territorios. La implicación de los jóvenes en la transición a través de discusiones en línea se inició en mayo de 2021.

El objetivo es implicar activamente a la generación joven, que es el futuro de estas regiones, en la propuesta de prioridades y necesidades. Además, son los jóvenes los que notarán el mayor impacto de las consecuencias de la transformación y los efectos negativos del cambio climático.

Proceso continuo de trabajo con los jóvenes en la preparación y posteriormente en la implementación de medidas y proyectos específicos (talleres, seminarios informativos, etc.).

Apoyo a proyectos específicos para los jóvenes, por ejemplo proporcionando pequeñas subvenciones a jóvenes para apoyar proyectos sociales en su comunidad local destinados a mejorar la atraktividad de la región.

No obstante, los interlocutores sociales (tanto los sindicatos como los empleadores) no fueron implicados en el diseño y la construcción del PTTJ, ni en discusiones similares (sin verdadera implicación en la redacción del Plan Nacional de Recuperación, por ejemplo: solo una “sesión informativa” en línea pero no una verdadera consulta en el marco del diálogo tripartita).

Los sindicatos solo disponen de la información publicada y la información a nivel de la UE. Presentaron observaciones sobre la redacción del plan de TJ y pidieron poder participar, pero no recibieron ninguna respuesta.

Finalmente, consideran las medidas sociales propuestas en el plan insuficientes para compensar los efectos negativos de la transformación en las regiones implicadas.

Las ONG medioambientales y las autoridades locales son consideradas más representativas y pertinentes por las autoridades para contribuir a la elaboración de estos Planes Territoriales de Transición Justa (PTTJ).

► Estado de los criterios de selección de proyectos

Eslovaquia no ha puesto a disposición esta información de manera formal y escrita, pero la información “informal” apunta a que los criterios son los principales objetivos del impacto socioeconómico y medioambiental. El proyecto de PTTJ también propone una serie de indicadores para la evaluación de los proyectos. Éstos no se han finalizado, pero podrían ser una manera de reforzar el enfoque en los resultados durante la fase de implementación.

En Eslovaquia, el ministerio recopila los proyectos. El primer lote seleccionado el 30 de abril de 2021, incluye unos 350 proyectos con un valor de inversión de 6 millardos de euros. El ministerio piensa subdividirlos en 3 grupos:

- proyectos estratégicos;
- apoyo a pequeñas y medianas empresas;
- apoyo a la innovación, la ciencia y la energía renovable.

► Oportunidades y peligros

El mayor peligro sigue siendo la falta de capacidad para llevar a cabo proyectos innovadores y ambiciosos.

RELACIÓN ENTRE EL PLAN TERRITORIAL DE TRANSICIÓN JUSTA Y OTROS MECANISMOS EUROPEOS

► Plan Nacional de Energía y Clima de Eslovaquia

La Comisión Europea ha elaborado un documento de recomendación sobre el proyecto de Plan Nacional de Energía y Clima (PNEC) de Eslovaquia, que cubre el periodo 2021-2030. Recordamos que los “Planes Territoriales de Transición Justa” elaborados por los Estados miembros deben ser conformes con los “Planes Nacionales de Energía y Clima”, que fijan las ambiciones en este ámbito para 2030.

En sus recomendaciones del 18 de junio de 2019, la Comisión aconseja a Eslovaquia (entre otras cosas) **que integre mejor los aspectos de una transición justa y equitativa, por ejemplo aportando más datos sobre los impactos de los objetivos de las políticas y las medidas previstas para la sociedad, el empleo y las competencias**. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima final debe abordar los impactos de la transición en las personas que viven en la región carbonífera de Horna Nitra y relacionarse con el plan de acción del Gobierno para la transición de esta región; también debe abordar los ajustes en otros sectores de alto consumo energético.

Recomienda asimismo a Eslovaquia que siga desarrollando el enfoque para abordar los problemas de la pobreza energética, inclusive realizando una evaluación específica de la pobreza energética, tal como estipula el reglamento (UE) 2018/1999.

Overview of the key objectives, targets and contributions

The following table present an overview of Slovakia's objectives, targets and contributions under the Governance Regulation⁴:

	National targets and contributions	Latest available data	2020	2030	Assessment of 2030 ambition level
	Binding target for greenhouse gas emissions compared to 2005 under the Effort Sharing Regulation (ESR) (%)	-14	+13	-12	As in ESR
	National target/contribution for renewable energy: Share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy (%)	11.5	14	18	Below 24 % (result of RES formula)
	National contribution for energy efficiency: Primary energy consumption (Mtoe) Final energy consumption (Mtoe)	16.1 11.1	16.4 9.2	16.2 10.8	Low Low

⁴ Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council.

Fuentes: Comisión de la UE, ESTADÍSTICAS ENERGÉTICAS, Fichas de datos estadísticos sobre energía: Países de la UE 28; SWD (2018)453; Semestre europeo por país; COM/2017/718; Proyecto de PNEC eslovaco.

► Plan de Recuperación y Resiliencia eslovaco

822,7 millones de euros para Eslovaquia como prefinanciación en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MMR), lo cual equivale al 13% de la asignación total del MMR del país. Este primer tramo permitirá iniciar la implementación de las medidas esenciales de inversión y reforma.

En total, se espera que Eslovaquia reciba 6,3 millardos de euros en subvenciones del MRR. La Comisión autorizará más desembolsos en función de la implementación de las inversiones y reformas recogidas en el Plan de Recuperación y Resiliencia eslovaco.

El plan eslovaco forma parte de una respuesta coordinada sin precedentes de la UE a la crisis de COVID-19, que pretende abordar los desafíos europeos comunes, inclusive la transición verde y digital, y reforzar la cohesión del mercado único.

El MRR en Eslovaquia financiará las siguientes medidas:

- **apoyo a la transición verde:** el plan eslovaco prevé 528 millones de euros para financiar una amplia ola de renovación para mejorar el rendimiento energético y ecológico de al menos 30.000 unidades. También incluye 368 millones de euros para fomentar la eficiencia energética y las tecnologías innovadoras de descarbonización en la industria;
- **apoyo a la transición digital:** el plan invertirá 102 millones de euros en los miembros de la Empresa Común Europea de Computación de Alto Rendimiento, y en una red de centros digitales que ayuden a las empresas a digitalizar sus procesos;
- **refuerzo de la resiliencia económica y social:** el plan invertirá 1,2 millardos de euros para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios sanitarios, inclusive la renovación de hospitales existentes y la construcción de hospitales nuevos.

Summary of the assessment of the Slovak recovery and resilience plan

Grants: EUR 6.3 billion

116 measures: 58 reforms and 58 investments divided into 18 components

Number of milestones and targets: 97 milestones and 99 targets

Climate target: 43%

Digital target: 21%

Fuente: Comisión de la UE, Análisis del Plan de Recuperación y Resiliencia de Eslovaquia (21.6.2021); COM (2021) 339 final

3.3. BULGARIA

LA CE HA PROPUESTO DOS PROYECTOS TERRITORIALES DE TRANSICIÓN JUSTA: LA ZONA DE “MARITSA” EN LA PROVINCIA DE STARA ZAGORA Y EL MUNICIPIO DE BOBOV DOL EN LA PROVINCIA DE KYUSTENDIL.

El Anexo D del Semestre Europeo 2020 recoge el primer análisis de los servicios de la Comisión sobre las zonas de inversión prioritarias y las condiciones marco para la entrega efectiva de las inversiones del Fondo de Transición Justa 2021-2027 en Bulgaria a base de la propuesta de la Comisión Europea.

Estas zonas de inversión prioritarias se derivan del análisis más amplio de los territorios que se enfrentan a grandes desafíos socioeconómicos debido a un proceso de transición hacia una economía climáticamente neutra de la UE para 2050 en Bulgaria, evaluado en el informe.

Este Anexo sienta las bases de un diálogo entre las autoridades públicas búlgaras y los servicios de la Comisión Europea; a la vez, aporta orientación pertinente para los Estados miembros a la hora de elaborar sus Planes Territoriales de Transición Justa, que sentarán las bases para la programación del Fondo de Transición Justa. Las inversiones del Fondo de Transición Justa complementan las realizadas en el marco de la financiación de la Política de Cohesión, para las que se ofreció orientación en el Anexo D del informe de país 2019 sobre Bulgaria.

La CE ha propuesto dos proyectos territoriales de transición justa: la zona de “Maritsa” en la provincia de Stara Zagora y el municipio de Bobov Dol en la provincia de Kyustendil.

La zona de “Maritsa” en la provincia de Stara Zagora alberga la mayor zona de minería de carbón y centrales térmicas de carbón de Bulgaria. Aproximadamente el 85% de los puestos de trabajo (más de 12.500 personas) del sector del carbón búlgaro se concentra allí, con más de 10.700 empleos en las minas y más de 1.800 en las centrales térmicas. Es probable que el cese de la producción de combustibles fósiles no solo cause el cierre de los lugares de extracción, sino que también afecte a las plantas de generación de energía. El proceso de una transición efectiva y justa requiere anticiparse a los desafíos sociales tales como la pérdida de empleo y la bajada de los niveles de calidad de vida. A base de esta evaluación preliminar, parece justificado que el Fondo de Transición Justa concentre su intervención en esta provincia.

Para hacer frente a los desafíos de la transición, se han identificado necesidades de inversión de alta prioridad para diversificar y hacer más moderna y competitiva la economía regional, así como para aliviar los costes socioeconómicos de la transición. Las acciones clave del Fondo de Transición Justa podrían orientarse específicamente a:

- inversiones productivas en pymes, inclusive empresas emergentes, llevando a una diversificación y reconversión económica;
- inversiones en actividades de investigación e innovación y el fomento de transferencias de tecnologías avanzadas;
- inversiones en digitalización;
- la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de trabajadores;
- asistencia de búsqueda de trabajo para los solicitantes de empleo;
- la inclusión activa de los solicitantes de empleo.

También se han identificado las necesidades de inversión para hacer frente a los desafíos de una transición relacionados con la sostenibilidad medioambiental y la eficiencia de los recursos. Las acciones clave del Fondo de Transición Justa podrían orientarse a la inversión en:

- el despliegue de tecnología para una energía limpia asequible;
- la regeneración y descontaminación de terrenos, proyectos de restauración y reutilización de tierras;
- la mejora de la economía circular.

La provincia de Stara Zagora se enfrenta al desafío de una pérdida sustancial de puestos de trabajo que, para ser realistas, podría no ser compensada totalmente por la creación y el desarrollo de pymes, por lo cual, excepcionalmente, y cuando sea necesario para la implementación del Plan Territorial de Transición Justa, podrían considerarse ayudas a las inversiones productivas en grandes empresas.

El municipio de Bobov Dol en la provincia de Kyustendil es la segunda zona más importante de Bulgaria a nivel de minería de carbón y producción de electricidad de carbón.

En total, se estima que la región del suroeste representa actualmente unos 1.500 puestos de trabajo en actividades relacionadas con el carbón, la mayoría de ellos en Bobov Dol. Este municipio ya experimentó en los últimos años los efectos socioeconómicos negativos del cierre de los lugares de extracción. Por consiguiente, ha crecido el desempleo pero también se ha perdido población activa debido a la falta de empleo alternativo. A base de esta evaluación preliminar, parece justificado que el Fondo de Transición Justa intervenga también en esta provincia.

Para hacer frente a los desafíos de la transición, se han identificado necesidades de inversión de alta prioridad para diversificar y hacer más moderna y competitiva la economía regional, así como para aliviar los costes socioeconómicos de la transición. Las acciones clave del Fondo de Transición Justa podrían orientarse específicamente a:

- inversiones productivas en pymes, inclusive empresas emergentes, llevando a una diversificación y reconversión económica;
- inversiones en actividades de investigación e innovación y el fomento de transferencias de tecnologías avanzadas;
- inversiones en digitalización;
- la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de trabajadores;
- asistencia de búsqueda de trabajo para los solicitantes de empleo;
- la inclusión activa de los solicitantes de empleo.

Para hacer frente a los desafíos de una transición relacionados con la sostenibilidad medioambiental y la eficiencia de los recursos, también se han identificado las necesidades de inversión correspondientes. Las acciones clave del Fondo de Transición Justa podrían orientarse a la inversión en:

- el despliegue de tecnología para una energía limpia asequible;
- la regeneración y descontaminación de terrenos, proyectos de restauración y reutilización de tierras;
- la mejora de la economía circular.

LA COMISIÓN EUROPEA RECIBIÓ EL 15 DE OCTUBRE DE 2021 UN PLAN OFICIAL DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA DE BULGARIA

Este plan recoge los proyectos de reforma y e inversión pública que Bulgaria piensa implementar con la ayuda del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

Bulgaria ha pedido un total de 6,6 millardos de euros de subvenciones en el marco del MRR.

El plan búlgaro está estructurado alrededor de cuatro pilares:

- una Bulgaria innovadora;
- una Bulgaria verde;
- una Bulgaria conectada;
- una Bulgaria justa.

El plan incluye medidas en ámbitos tales como la descarbonización de la economía, la educación y las competencias, la investigación e innovación, la industria inteligente, la eficiencia energética, la agricultura sostenible, la conectividad digital, la inclusión social y la atención sanitaria.

Los proyectos recogidos en el plan cubren el periodo entero del MRR hasta 2026. El plan propone proyectos relativos a las siete iniciativas emblemáticas europeas.

La Comisión evaluará si el plan búlgaro dedica al menos un 37% de los gastos a inversiones y reformas que apoyen los objetivos climáticos y al menos un 20% a la transición digital.

EL PRINCIPIO DE LA ASOCIACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS PTTJ: ¿QUÉ SIGNIFICA EN BULGARIA?

► Diseño del proceso

Cada país ha designado a un ministerio que será el beneficiario de la asistencia técnica de la UE para elaborar el proyecto de PTTJ. Estos ministerios también se encargan de la coordinación de la preparación de los planes, inclusive la labor de los consultores contratados para apoyar la elaboración del proyecto de PTTJ.

Bulgaria – El Ministerio de Energía es el beneficiario de la asistencia técnica, realizada por PricewaterhouseCoopers (PwC). El equipo que dirige la elaboración del plan está compuesto de 15 personas e incluye a expertos internacionales de PwC, representantes de ministerios y expertos en energía. Entre ellos se encuentran científicos, representantes de empresas y antiguos líderes del sector de la energía, inclusive dos antiguos directivos de plantas térmicas de carbón que están a favor del mantenimiento de la industria carbonífera.

► Situación actual de los grupos de trabajo

Nuestro informe del mes de marzo afirmaba que los grupos de trabajo habían sido creados en cada país para garantizar un proceso participativo en el diseño del PTTJ. Esta actualización se centra en la situación actual de estos grupos de trabajo, fundamentales para la elaboración del proyecto de PTTJ.

Nuestro informe del mes de mayo mencionaba que se formarían grupos de trabajo en Bulgaria; no obstante, transcurridos varios meses los grupos de trabajo todavía no existen. El consultor organizó varias reuniones con partes interesadas seleccionadas de municipios y empresas y representantes de ONG para recibir sus aportaciones.

Oficialmente, los sindicatos búlgaros (CITUB y Podkrepa) no estaban autorizados a ser informados y consultados por el consultor y las autoridades públicas búlgaras. El sindicato Podkrepa nos ha confirmado esta situación considerada inaceptable.

► Situación actual de la participación local y la comprensión del proceso

En Bulgaria la participación local todavía es escasa; no hay implicación significativa de la población local en el proceso y el flujo de información es muy débil.

AMBICIÓN DE DESCARBONIZACIÓN DEL PTTJ

► Situación actual de la asignación del Fondo de Transición Justa por región

Para Bulgaria, la Comisión Europea ha aprobado finalmente la asignación de fondos para las siguientes regiones carboníferas: Pernik, Kyustendil y Stara Zagora.

► Calendario para la eliminación del carbón en las regiones

No hay fecha final para la eliminación del carbón; se celebrarán elecciones el 11 de julio de 2021 y puede ser que el nuevo Gobierno búlgaro tome una decisión el mes después.

► Reducción de CO2 para 2030

En **Bulgaria**, el Gobierno ha venido presionando a Bruselas para que explique los requisitos de reducción de CO2. Es posible que el nuevo Gobierno adopte una postura más firme ante la reducción del CO2.

- ▶ Situación actual de los criterios para la selección de proyectos

El Gobierno búlgaro ha recibido preguntas del consultor sobre qué proyectos son propicios y pertinentes, y los municipios también recibieron un cuestionario del consultor para compartir sus opiniones sobre qué criterios de proyecto son pertinentes para ellos.

- ▶ Temas específicos para las regiones

En Bulgaria, el Plan de Transición Justa se centrará en el empleo alternativo para los trabajadores.

- ▶ Oportunidades y peligros

El mayor peligro en Bulgaria es la tentativa de los oligarcas para obtener fondos europeos a través de estos planes. La falta de un debate real sobre los objetivos de la transición justa y la falta de una verdadera implicación de las autoridades locales y las comunidades en el proceso refuerzan las preocupaciones de que el PTTJ beneficie a unos cuantos y mantenga el statu quo en las regiones carboníferas.

PROYECTO DE PLAN INTEGRADO NACIONAL DE ENERGÍA Y CLIMA (PNEC) PARA BULGARIA: PREPARACIÓN Y PRESENTACIÓN

En una primera fase, Bulgaria notificó su proyecto de Plan Nacional de Energía y Clima (PNEC) a la Comisión Europea el 15 de enero de 2019. El proyecto de PNEC había sido preparado conjuntamente por el Ministerio de Energía y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua a través de un grupo de trabajo interministerial que incluía a expertos de distintos ministerios y agencias estatales. Durante este proceso, se tomaron en cuenta distintos documentos estratégicos de los sectores de la política del clima y la energía.

Se han previsto **consultas** del Parlamento nacional, partes interesadas y autoridades locales y regionales después de la presentación, pero ¿no hay información sobre el papel de los interlocutores sociales búlgaros? Se ha previsto lo mismo para la **cooperación regional**, mientras que el proyecto de plan todavía no aporta información sobre el proceso que lleva a la inclusión de los resultados de estas consultas en el plan final.

Bulgaria **notificó** su Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) **final** a la Comisión Europea el 9 de marzo de 2020.

Consulta pública: las autoridades búlgaras publicaron el proyecto de PNEC el 15 de enero de 2019 y lo pusieron a disposición para una consulta pública hasta el 30 de abril de 2019. El PNEC final se publicó el 21 de febrero de 2020 y el plan refiere a una serie de conferencias, mesas redondas y foros con las partes interesadas pertinentes. Un anexo especial al PNEC final contiene un resumen detallado de las respuestas reunidas durante la consulta. Bulgaria ha presentado un resumen de cómo el plan final refleja las opiniones públicas. Finalmente, se está llevando a cabo una evaluación estratégica medioambiental (EEA) en el marco de la Directiva 2001/42/CE.

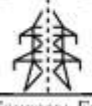
RELACIÓN ENTRE EL PLAN TERRITORIAL DE TRANSICIÓN JUSTA Y OTROS MECANISMOS EUROPEOS

► Plan Nacional de Energía y Clima de Bulgaria

La Comisión Europea ha redactado un documento de recomendación sobre el proyecto de Plan Nacional de Energía y Clima (PNEC) de Bulgaria que cubre el periodo 2021-2030. Recordamos que los “Planes Territoriales de Transición Justa” elaborados por los Estados miembros deben ser conformes con los “Planes Nacionales de Energía y Clima” que fijan las ambiciones en este ámbito para 2030.

RESUMEN DE LOS OBJETIVOS CLAVE, LAS METAS Y LAS CONTRIBUCIONES

La siguiente tabla presenta un resumen de los objetivos, las metas y las contribuciones de Bulgaria en virtud del Reglamento de Gobernanza (Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima).

	National targets and contributions	Latest available data	2020	2030	Assessment of 2030 ambition level
	Binding target for greenhouse gas emissions compared to 2005 under the Effort Sharing Regulation (ESR) (%)	21%	20%	0	As in ESR
	National target/contribution for renewable energy Share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy (%)	20.5	21.4	27.09	Adequate (27% is the result of RES formula)
	National contribution for energy efficiency: Primary energy consumption (Mtoe) Final energy consumption (Mtoe)	18.34 9.9	16.9 8.67	17.5 10.3	Low Very low
	Level of electricity interconnectivity (%)	7.1	11.3	15	N.A

Sources: European Commission, Energy statistics, Energy datasheets; EU countries; European Semester by country; Bulgaria's final national energy and climate plan.

Posible financiación desde fuentes de la UE a Bulgaria, 2021-2027

Fondos UE disponibles, 2021-2027: compromisos, millardos de EUR

Programme	Amount	Comments
Cohesion policy funds (ERDF, ESF+, Cohesion Fund)	9.8	In current prices. Includes funding for European territorial cooperation (ETC). Does not include amounts transferred to the Connecting Europe Facility.
Common agricultural policy – European Agricultural Fund for Rural Development, and direct payments from the European Agricultural Guarantee Fund.	7.7	In current prices. Commitments under the multi-annual financial framework.
Recovery and Resilience Facility	6.0	In 2018 prices. Indicative grants envelope, sum of 2021-2022 and estimated 2023 commitments. Based on the Commission's summer 2020 GDP forecasts.
Just Transition Fund	1.2	In 2018 prices. Commitments both under the multi-annual financial framework (MFF) and Next Generation EU.
Modernisation Fund	0.3	Approximation: 7/10 of the allocations of ETS allowances to provide revenue to the Modernisation Fund tentatively allocated to Member States for 2021-2030 and assuming a carbon price of EUR 20 per tonne.
ETS auction revenue	2.8	Indicative: average of actual 2018 and 2019 auction revenue, multiplied by seven. The amounts in 2021 to 2027 will depend on the quantity and price of auctioned allowances.

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DEL 18 DE JUNIO DE 2019 SOBRE EL PROYECTO DE PLAN NACIONAL INTEGRADO DE ENERGÍA Y CLIMA (PNIEC) DE BULGARIA QUE CUBRE EL PERIODO 2021-2030

Mediante el presente recomienda a Bulgaria que actúe para:

Incrementar el nivel de ambición para 2030 a una tasa de energía renovable de al menos el 27% como contribución de Bulgaria al objetivo de la Unión para 2030 en materia de energía renovable, tal como se indica en la fórmula del Anexo II del Reglamento (UE) 2018/1999.

Aumentar su ambición de reducir tanto el consumo de energía primaria como el de energía final de cara a la necesidad de incrementar el nivel de esfuerzos para realizar el objetivo de eficiencia energética de la Unión para 2030 y apoyarlo con políticas y medidas convenientes que permitan ahorros energéticos adicionales para 2030.

Especificar una firme estrategia de diversificación del gas que incluya los proyectos de infraestructura subyacentes pertinentes y sus respectivas contribuciones. Detallar la estrategia para el suministro a largo plazo de materiales y combustible nuclear, de cara a la ampliación prevista de su capacidad de generación nuclear.

Integrar mejor los aspectos de una transición justa y equitativa, más específicamente aportando más detalles sobre las consecuencias sociales, de empleo y de competencias que conlleven los objetivos, políticas y medidas previstas, y tomando en cuenta especialmente las repercusiones de la transición para las industrias intensivas en carbón y carbono.

El plan final se beneficiaría de un análisis más detallado del posible impacto social de la transición a una economía baja en carbono, inclusive los cambios sectoriales/industriales, el empleo, las capacidades y la formación. En términos generales, el tema de la transición justa a una economía climáticamente neutra podría integrarse mejor en todo el documento, especialmente tomando en cuenta los impactos de la transición para las industrias intensivas en carbón y carbono.

Seguir desarrollando el enfoque para abordar los problemas de la pobreza energética, inclusive especificando la evaluación tal como exige el Reglamento (UE) 2018/1999.

EVALUACIÓN POR LA COMISIÓN EUROPEA DEL PNEC FINAL DE BULGARIA, QUE CUBRE EL PERIODO 2021-2030, A NIVEL DE IMPACTO SOCIAL Y TRANSICIÓN JUSTA DEL 14 DE OCTUBRE DE 2020.

El informe de la Comisión Europea **“Assessment of the final national energy and climate plan of Bulgaria”** (Evaluación del Plan Nacional de Energía y Clima final de Bulgaria) (documento SWD(2020) 901 final del 14.10.2020), realizó la siguiente evaluación de los aspectos de impacto social y transición justa y equitativa:

A base del PNEC (Plan Nacional de Energía y Clima) final de Bulgaria y las prioridades de inversión y reforma identificadas para Bulgaria en el Semestre Europeo, los servicios de la Comisión invitan a Bulgaria a que considere, a la hora de desarrollar su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, las siguientes medidas de inversión y reforma relacionadas con el clima y la energía:

- medidas que apoyen una estrategia de eliminación del carbón con un claro compromiso a nivel de calendario y que garanticen una transición justa de las zonas dependientes del carbón y del lignito, acompañadas de una clara estrategia de promoción de la energía renovable; medidas para reformar el mercado energético;
- medidas que fomenten las inversiones en la renovación de edificios, centrándose prioritariamente en los edificios residenciales con peores resultados;
- medidas que mejoren la infraestructura del transporte sostenible e impulsen la movilidad sostenible.

“Bulgaria ha abordado parcialmente la recomendación de integrar mejor los aspectos de una transición justa y equitativa. El PNEC identifica algunos de los principales impactos posibles de la transición a una economía neutra en carbono, pero no se complementan con detalles o un análisis cuantitativo. La falta de información sobre cómo y cuándo se llevará a cabo la eliminación del carbón necesaria para lograr las reducciones propuestas en el PNEC hace difícil evaluar si el impacto presentado se debe a la descarbonización o a problemas estructurales existentes. El documento también menciona la necesidad de mejorar las competencias de la población, inclusive los grupos vulnerables. Sin embargo, el análisis del aspecto de las competencias no es lo suficientemente completo. A nivel de pobreza energética, el PNEC sigue siendo vago a la hora de fijar un objetivo indicativo y definir sólidas políticas y medidas para reducir el número de hogares pobres en energía” [traducción libre].

“El plan final toma en cuenta los aspectos de una transición justa y equitativa, y proporciona información de alto nivel sobre los impactos sociales, de empleo y de competencias de una transición a una economía neutra en carbono. Identifica las regiones donde el impacto de la descarbonización en el empleo será más significativo. Los desafíos a nivel de empleo no solo afectarán a las regiones carboníferas, sino también a los centros industriales de Bulgaria en todos los sectores económicos con elevados niveles de emisiones de gases de efecto invernadero. Bulgaria todavía no tiene previsto eliminar el carbón. El plan final aún carece de una evaluación de la pobreza energética (no incluye estimación del número de hogares pobres en energía ni un objetivo indicativo para reducir este número). Además, sigue faltando una definición de los hogares pobres en energía. Esto impide que el país pueda pasar a un mercado completamente liberalizado y proteger a la vez a los necesitados. No obstante, el plan describe una medida existente según la cual unas 250.000 personas y familias reciben ayuda para sus gastos de calefacción” [traducción libre].

“Con respecto a los aspectos de una transición justa y equitativa, el plan aborda parcialmente el Pacto Verde Europeo y el compromiso de Bulgaria de descarbonizar su economía para 2050. No aborda el futuro de la minería de lignito ni la generación eléctrica. En el PNEC final, parece existir una tensión entre el objetivo de fomentar un desarrollo económico bajo en carbono por un lado, y el objetivo de explotar al máximo los recursos de carbón nacionales, junto con el uso del gas como combustible de transición, por otro lado.

Falta en el PNEC un análisis más sustancial del uso continuado del carbón para la producción eléctrica (incluido el impacto esperado del aumento de los precios del carbono en la competitividad de los activos de generación de electricidad de carbón y en la estabilidad financiera de las empresas estatales que dependen de la generación de electricidad de carbón). Más en general, aunque la transición justa está parcialmente integrada en todo el plan, ninguna sección del documento presta suficiente atención a la pregunta de cómo conseguir una transición justa a una economía climáticamente neutra, y el impacto socioeconómico no se puede definir claramente” [traducción libre].

“Bulgaria se enfrenta al desafío de tomar en cuenta los aspectos de una transición justa y equitativa en sus esfuerzos por cambiar el sistema energético a fuentes bajas en carbono. Más específicamente, el país debe realizar una evaluación más amplia del impacto social, de empleo y de competencias que conllevan los objetivos, políticas y medidas previstas. Esto se aplica especialmente a las regiones carboníferas, las industrias intensivas en carbono y las industrias relacionadas con el carbono. Las medidas propuestas para mitigar el impacto de la transición también requerirán más detalle y análisis. En este contexto, el Mecanismo para una Transición Justa, como parte del Pacto Verde Europeo, ofrece una oportunidad para intensificar los esfuerzos poniendo a disposición asistencia financiera y técnica” [traducción libre].

Evaluación detallada de cómo se han abordado las recomendaciones de la Comisión:

Just transition and energy poverty	Integrate just and fair transition aspects better, notably by providing more details on social, employment and skills impacts of planned objectives, policies and measures...	Partially addressed.	The final NECP provides limited analysis of the social, employment and skills impact of the measures proposed to mitigate the transition's impact. A thorough, detailed socio-economic analysis is expected to be developed of the consequences of the transition and the specific policies required for its implementation. It would be relevant for this analysis to also include a distributional impact assessment on households' income (including impact on housing costs) of the transition measures.
	...and particularly taking into account the impacts of the transition for coal and carbon intensive industries	Partially addressed.	The NECP touches on the impact the transition will have on coal and carbon-intensive industries. Potential job losses resulting from the decarbonisation of the coal sector are also briefly discussed. Some measures currently in progress are also mentioned, such as the decision taken by Bulgaria's National Assembly in January 2020 on accession to the EU 'Coal Regions in Transition' platform.
	Further develop the approach to addressing energy poverty issues, including by specifying the assessment as required by the Regulation (EU) 2018/1999.	Partially addressed.	Further detailed information on energy poverty is needed. This includes an estimate of the number of energy-poor households (together with a forthcoming definition), an indicative target to reduce this number, and robust policies and measures; all the more needed since Bulgaria's performance - as regards the level of certain energy poverty primary indicators used by the EU Energy Poverty Observatory - is still significantly worse than EU average (despite strong positive evolution in recent years).

DETALLES DE 2 REGIONES SELECCIONADAS POR LA COMISIÓN EUROPEA PARA SOSTENER EL PTTJ EN BULGARIA

La región del suroeste de Bulgaria forma parte de la región de planificación del suroeste. El presente estudio de caso se centra en el distrito de Pernik, cuya ciudad principal es Pernik, y en el distrito de Kyustendil, donde se encuentra el municipio de Bobov Dol.

Ambos municipios se caracterizan por la minería del lignito y del lignito pardo, que empezó a desarrollarse a finales del siglo XIX en Pernik. Durante muchas décadas, la zona fue el motor de la industrialización y la expansión del carbón en Bulgaria. Antes de la Segunda Guerra Mundial y durante el periodo comunista en Bulgaria, Pernik se convirtió en la ciudad más industrializada de

Bulgaria, especializada en la producción de acero, vidrio y maquinaria. Bobov Dol suministraba la mayor parte de la electricidad necesaria para la industria de Pernik y su crecimiento industrial empezó después de la Segunda Guerra Mundial.

La producción de carbón en la región del sudoeste de Bulgaria empezó a bajar en la década de 1980 por el agotamiento de los recursos. En la década de 1990, empezó un serio declive. Ya en la década de 1970, Bulgaria empezó a desarrollar fuertemente su otra región del lignito, Stara Zagora, en el sureste del país, que tiene reservas mucho más grandes. Esto complicó aún más la situación de los distritos de Pernik y Kyustendil. Poco a poco, desde finales de la década de 1990, con la reestructuración de la planificación centralizada a la economía de mercado, la mayoría de las empresas industriales de Pernik y Bobov Dol fueron privatizadas y prácticamente pararon sus actividades.

En este momento, la central térmica de Bobov Dol funciona a baja capacidad, aproximadamente al 20% del potencial instalado. Las minas subterráneas de lignito se cerraron a finales de 2018, y el número de trabajadores en el sector disminuye continuamente, dado que las tres minas de lignito a cielo abierto que siguen funcionando lo hacen a una capacidad muy baja.

No hay inversiones alternativas para diversificar la economía local y el sector industrial no se ha modernizado en décadas.

La región se está convirtiendo en un ejemplo de una transición violenta, mostrando las funestas consecuencias de una falta de planificación, e ignorando la importancia de los nuevos desarrollos en materia de política energética y climática.

Desde la perspectiva de la energía, las reservas de carbón en el territorio del suroeste de Bulgaria representan aproximadamente el 85% del lignito pardo y el 15% de los depósitos de lignito del país, incluidas las reservas de otras dos zonas del distrito (distritos de la región de Sofía y Blagoevgrad), donde la extracción de carbón se paró a finales de la década de 1990. En la región más amplia del suroeste de Bulgaria, hay dos centrales térmicas (CT) – Bobov Dol, en el municipio de Bobov Dol, y Republika, en el municipio de Pernik – que proporcionan más calor que electricidad. Ambas CT producen aproximadamente 900 GWh anuales, el equivalente del 2,5% de la producción eléctrica total del país.

El carbón utilizado para esta producción energética constituye solo el 5% de la cantidad total de carbón extraída en Bulgaria.

Desde una perspectiva económica, la región de planificación del suroeste tiene el mayor PIB de Bulgaria comparado con las otras cinco del país dado que la capital Sofía se encuentra aquí. Según Eurostat, el PIB de la región de planificación del suroeste de Bulgaria era de 24,741 millardos de euros en 2017, lo cual representa aproximadamente el 49% del PIB nacional de 51,663 millardos de euros.

No obstante, la cifra es mucho más baja para el PIB regional de los distritos de Pernik y Kyustendil. Las cifras del Instituto Nacional de Estadística para el mismo año muestran que Kyustendil genera un PIB de 500 millones de euros, de los que 136 millones están directamente relacionados con los sectores de la minería del carbón y la industria. Para Pernik, los importes correspondientes son de 482 millones de euros y 140 millones de euros.

Los sectores de la minería, la industria y la producción de energía no juegan un papel dominante en la economía regional de ambos distritos. La industria de Pernik representa 1/3 de la economía local, mientras que el sector de los servicios es dos veces más grande. Un cuarto de la economía de

Kyustendil se basa en el sector minero e industrial, pero también aquí el sector de los servicios es dos veces más grande. Las estadísticas oficiales muestran además que el sector primario está bajando y el secundario y el terciario en ambos distritos están aumentando. Resumiendo las cifras, nos damos cuenta de que la industria del carbón constituye tan solo un poco más del 1% de la economía de la región de planificación del suroeste.

A nivel municipal, la situación es diferente. El 73% de la economía del municipio de Bobov Dol se basa en la minería del carbón, la producción eléctrica y sus subsectores industriales relacionados. En el municipio de Pernik, el 28% de la economía local se basa en el carbón, la electricidad y los subsectores de la industria; pero todos juntos representan aproximadamente el 48% del empleo local en el municipio de Pernik.

La región tiene potencial para desarrollar actividades económicas alternativas, esencialmente gracias a la conservación de su patrimonio cultural e histórico y a su entorno natural, que es el tercero más rico en biodiversidad de la UE y dispone de una elevada cuota de zonas protegidas y espacios NATURA 2000. Existe una elevada cuota de tierras forestales y la consiguiente disponibilidad de significativos recursos forestales, mientras que dispone de ricos recursos hídricos, inclusive hidrotermales, para su uso en la agricultura y la balneología. Pero el mantenimiento de estos recursos es escaso, así como el desarrollo de la economía local en este sentido y del sector terciario en general.

La situación demográfica en la región de planificación del suroeste de Bulgaria es ligeramente mejor que en las otras cinco regiones del país, pero una vez más, esto no se aplica a las principales zonas carboníferas. Por ejemplo, en el distrito de Kyustendil, donde se encuentra la cuenca carbonífera de Bobov Dol, la población ha bajado en casi un 30% en menos de dos décadas. La población del distrito de Pernik ha bajado en un 8% en el mismo periodo.

La educación profesional secundaria es el nivel de formación más frecuente alcanzado en los distritos de Pernik y Kyustendil, donde la mayor parte del empleo también se sitúa en el sector industrial. Asimismo, ha subido el número de trabajadores con educación superior frente a 2013, lo cual apunta a la dirección en que debe evolucionar la estructura educativa para respaldar el futuro desarrollo.

► Contexto nacional

Para contrarrestar los cambios que ya se están produciendo, Bulgaria afirmó en su primer proyecto del Plan Nacional de Energía y Clima (PNEC) que las reservas de carbón del país bastarán para los próximos 60 años de producción eléctrica. En un intento perjudicial de mantener el statu quo, Bulgaria quiere extraer todo este carbón como fuente de energía local, argumentando que es extremadamente importante para la seguridad e independencia energética búlgara. Al mismo tiempo, parece evidente que Bulgaria debe cambiar su sistema energético dependiente del carbón, especialmente en la región de planificación del suroeste donde casi se ha eliminado el carbón; a la vez, debe garantizar que la economía local cambie en un sentido sostenible.

A pesar de que el término “Transición Justa” es cada vez más reconocible y el debate a nivel ministerial ya ha empezado, la falta de visión a largo plazo y de voluntad política es evidente. Explicar el problema a todas las partes interesadas y comunidades afectadas sigue siendo una difícil tarea para los funcionarios públicos en Bulgaria, que preferirían no hablar de ello en público.

Otro problema importante es que los responsables políticos se centran ahora en la preservación de la estructura del carbón y la energía de la región de Stara Zagora, lo cual les aleja de los escenarios negativos que se producen en la región de planificación del suroeste. Por eso, es esencial activar y comprometerse con las partes interesadas para establecer un diálogo constructivo y crear confianza

en torno al concepto de la transición justa. Esta asociación permitirá que los principales responsables políticos se comprometan con el concepto de la transición justa en Bulgaria, tales como los Ministerios de Medio Ambiente, Energía, Trabajo y Política Social, Economía, Desarrollo Regional y Hacienda, pero también el Consejo de Ministros y el Parlamento.

En esta fase, el tema de la transición justa se incluirá en la elaboración de los documentos de planificación estratégica a nivel municipal y regional en la región de planificación del suroeste. Se trata de los planes de desarrollo municipal de Bobov Dol y Pernik para 2020-2027, así como de los planes de estrategia de desarrollo para 2030 de las regiones de Pernik y Kyustendil, si se siguen preparando.

Las elecciones locales celebradas en octubre de 2019 mostraron que la mayoría de los responsables políticos y los candidatos evitaron el debate sobre la eliminación del carbón y la transición justa. No obstante, al hacerlo, Bulgaria podría perder oportunidades para aprovechar el potencial del nuevo Fondo de Transición Justa.

La pregunta ya no es si sino cuándo Bulgaria abandonará el carbón. No obstante, la pregunta clave sigue siendo: ¿será esta transición fluida y socialmente justa para la región de Stara Zagora? ¿Se tomarán medidas para hacer justicia a Bobov Dol y Pernik donde, hasta ahora, la transición ha sido violenta? Ambas regiones llevan décadas dependiendo del carbón, impulsando el crecimiento económico del país a costa de la salud pública, la calidad de vida de sus comunidades y el medio ambiente.

► Niveles de la UE

En abril de 2019, Bulgaria se negó en el último momento a unirse a la Plataforma CRIT, oficialmente debido a las elecciones europeas y locales. La verdadera razón era que los partidos políticos corrían un importante riesgo de perder votantes en las dos regiones carboníferas del país, a causa de la delicada cuestión de la reestructuración de la producción eléctrica de carbón, el desplazamiento de las economías locales a otras actividades económicas, y el cambio a otras fuentes de energía como la energía renovable.

El hecho de que el concepto de la transición justa siga desconociéndose en la mayor región de lignito de Stara Zagora también contribuyó a la decisión de no participar en la plataforma.

En las reuniones del Consejo de la UE, Bulgaria suele oponerse a las nuevas y ambiciosas normativas climáticas, energéticas o medioambientales vinculadas con la descarbonización o la eliminación progresiva del carbón o la expansión de energías renovables. Los responsables políticos búlgaros siguen resistiéndose al proceso de la transición energética en la UE y a la idea de que Bulgaria pueda tener un futuro de desarrollo sostenible en el marco del Pacto Verde de la UE, mientras se unen a coaliciones políticas contra las políticas climáticas de progreso.

Gracias a un proceso iniciado por ONG en Bulgaria en el marco del proyecto *“Regions Beyond Coal”* (Regiones más allá del carbón), el concepto de la transición justa se ha introducido en el debate público y todas las partes interesadas coinciden en la necesidad de un enfoque común para trabajar con el Gobierno. Esto se confirmó en la primera mesa redonda nacional sobre la transición justa organizada en 2018 con todas las partes interesadas pertinentes, tales como ministerios, sindicatos, ONG medioambientales, empresas y organizaciones empresariales.

En el futuro se celebrarán nuevos debates públicos para influir en los responsables políticos y en las partes interesadas pertinentes.

► Desafíos

La caída de la población y el deterioro del nivel educativo: tanto en el distrito de Pernik como en el de Kyustendil, en el período 2001-2017 la población bajó de manera significativa y la edad media de la población subió más rápido que en el resto del país. Además, la estructura educativa se está deteriorando. Si se mantienen las actuales estructuras de edad y educación, los futuros inversores tendrán que confiar sobre todo en personas con estudios primarios y secundarios, lo cual será un serio desafío para ellos. Otro desafío que hace despoblar la región es la mala calidad del aire. Una importante fuente de emisión de partículas en el distrito de Kyustendil es el estanque de cenizas de la central térmica (CT) “Bobov Dol”, pero también la CT misma emite partículas. Otra fuente masiva de contaminación excesiva registrada es la combustión de combustibles sólidos en los hogares.

La falta de reconocimiento de la necesidad de una transición justa: falta la implicación de la administración y el nivel político en la transición justa. En este momento, el alcalde de Bobov Dol es el único que se ha comprometido con la búsqueda de una solución. Los principales actores estatales en el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y el Ministerio de Energía no se dedican al tema a nivel nacional.

Los precios de la energía en Bulgaria: es previsible un aumento del precio de la electricidad dado que el precio ha estado casi congelado desde 2010, mientras que los costes de producción de electricidad han subido. Un factor adicional que contribuye al aumento de los precios de la electricidad es que las empresas emergentes del sector de la energía apuntarán a una mayor tasa de rendimiento del capital y a mayores ingresos para los trabajadores. Si se suprime esta congelación artificial y los precios de la electricidad se alinean con los costes reales de la producción de electricidad, el debate público sobre una transición justa se convertirá en el tema principal.

Las bajas cualificaciones de los trabajadores: de no adoptarse medidas eficaces para incrementar el nivel de cualificación de los trabajadores, la región de planificación del suroeste no podrá contar con la especialización en industrias de alta tecnología o la introducción de innovaciones. Esto limitará su potencial de desarrollo y las tendencias demográficas negativas persistirán o incluso se agravarán en el futuro. Este tipo de trabajadores está muy especializado y hace falta adaptarse al mercado.

El aumento de la tasa de despidos en el sector minero: el número de trabajadores despedidos en el sector minero se sitúa en los últimos años entre 100 y 500 personas anuales.

EL POSIBLE PAPEL DEL MECANISMO PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA DE LA UE Y DE LA PLATAFORMA CRIT PARA IMPLEMENTAR LA RECONVERSIÓN DE ESTAS DOS REGIONES DE MINAS DE CARBÓN Y CENTRALES TÉRMICAS DE CARBÓN.

Cada uno de los capítulos regionales correspondientes contiene recomendaciones más específicas para asegurar una transición justa a nivel nacional y regional. Las implicaciones para la política de la UE se comentan con más detalle a continuación. A pesar de que se destacan las políticas e iniciativas específicas, las cinco recomendaciones arriba indicadas pueden y deben aplicarse a todas las políticas pertinentes de la UE.

La Plataforma de las regiones mineras en transición (CRIT) de la UE fue creada en diciembre de 2017. Pretende juntar a todas las partes interesadas pertinentes para fomentar la puesta en común de conocimientos y el intercambio de experiencias con una transición en regiones carboníferas de la UE, para aportar así un enfoque ascendente y apoyo técnico a las regiones carboníferas que desarrollan proyectos de transición.

La plataforma CRiT ha sido un paso adelante para la UE en su apoyo a las regiones carboníferas en transición. No obstante, ha sufrido varios problemas:

Una falta de transparencia en el período anterior al lanzamiento de la CRiT y una falta de claridad en su mandato. Una falta de inclusión y la ausencia de consultas con partes interesadas de las regiones piloto. En algunas regiones, no hubo una convocatoria de proyectos transparente y los proyectos fueron seleccionados sin referencia a ningún objetivo global. La CRiT corría el riesgo de quedar relegada por tecnologías de “carbón avanzado” contaminantes y poco rentables, como la CAC o la CCUS, cuya comercialización ya ha fracasado.

No se comentó en ninguna de las reuniones una fecha meta para que la UE abandone el carbón. Después de la intensa implicación de las ONG y los sindicatos, pueden reconocerse varias mejoras con respecto a la CRiT. Esto ha sido particularmente visible desde la creación de una secretaría específica, que ha ofrecido apoyo a las regiones y ha reforzado el carácter formal de los procesos de la plataforma. Mientras que los equipos de los países han seguido siendo relativamente opacos, caracterizados por una deficiente comunicación, una falta de estructuras formales y, en algunos casos, la exclusión de partes interesadas, la Plataforma es públicamente mucho más transparente y accesible, y se ha afirmado de manera más clara que la transición debe llevar a una reducción de las emisiones de acuerdo con los objetivos de la UE.

POSTURA Y ESTRATEGIA DE LOS SINDICATOS EN BULGARIA, CON UNA ATENCIÓN ESPECIAL POR LA EXPERIENCIA DE PODKREPA CON LA FINANCIACIÓN DE LOS PLANES TERRITORIALES DE TRANSICIÓN JUSTA.

El 3 de agosto de 2021, Podkrepa envió una carta aclarando su postura a la Comisión Europea (DG Regio, DG Energ, DG Reform, DG Empl) y a IndustriAll Europe sobre el modo de gobernanza de los Planes Territoriales de Transición Justa en Bulgaria, indicando por qué no se respetaron en Bulgaria las normas de diálogo social y asociación con las partes interesadas pertinentes, incluidos los sindicatos, establecidas en el Reglamento (UE) 2021/1056 por el que se crea el Fondo de Transición Justa (artículo 11, punto 3, y artículo 18 de dicho Reglamento).

“El Pacto Verde, así como las directrices de la CE en el paquete “Objetivo 55” recientemente adoptado requieren el respeto mutuo y la responsabilidad compartida entre los participantes en la transición justa. Es la única manera de garantizar la justicia en el proceso de transición y su éxito. Todas las partes interesadas en este proceso deben ser iguales, incluso en su acceso a la información. Una transición justa es una responsabilidad compartida.

En los países donde el carbón representa una elevada cuota de la mezcla energética, como en Bulgaria, la transición a la neutralidad climática requerirá inversiones significativamente más altas y medidas activas en el sector social, por lo cual habrá un elevado nivel de participación de los sindicatos en el proceso de transición justa” [traducción libre].

El caso búlgaro plantea la cuestión del papel que juegan las empresas consultoras mandatadas por la Comisión Europea y los Estados miembros y de las especificaciones que les son presentadas, inclusive los procedimientos de información y consulta de las partes interesadas, incluidos los sindicatos.

Más específicamente, el sindicato Podkrepa ha expresado su insatisfacción con el incumplimiento de estas normas por la empresa consultora, Price waterhouse Coopers Bulgaria – PwC, cuyo papel mandatado conjuntamente por la Comisión Europea (DG Regio) y el Gobierno búlgaro consiste en realizar una Asistencia Técnica para la Preparación de Planes Territoriales de Transición Justa en Bulgaria y asegurar la visibilidad de la labor para los Planes Territoriales de Transición Justa.

No obstante, los interlocutores sociales búlgaros han lanzado iniciativas conjuntas en el camino de los Planes Territoriales de Transición Justa, aunque estas iniciativas no son tomadas en cuenta por la DG Regio de la CE y la consultora PwC. Existe una colaboración constante entre los sindicatos, las organizaciones empresariales e instituciones académicas y de investigación en la Agencia de Desarrollo Económico Regional de Stara Zagora y la Cámara Búlgara de Minería y Geología.

En junio de 2021, se organizaron en el Instituto para la Transición y el Desarrollo Sostenibles de la Universidad de Stara Zagora consultas, mesas redondas y debates sobre el futuro de la región de Stara Zagora, que será muy afectada por la eliminación del carbón, y sobre las necesidades de desarrollo de programas de formación y reciclaje profesional para los mineros en Bulgaria.

Asimismo, más específicamente sobre los desafíos y el impacto en las actividades y los empleos regionales del programa de I+D de la iniciativa Fuel Cells and Hydrogen 2 Joint Undertaking (FCH 2 JU). Los grupos de expertos incluían representantes de los empleadores y de los sindicatos.

Podkrepa realizó proyectos de apoyo para incrementar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas a las cambiantes condiciones económicas en 10 sectores económicos (inclusive la minería de carbón). Hojas de ruta de los sectores muy afectados por la transición justa y el Pacto Verde de la UE.

Antes de que el nuevo Gobierno búlgaro tomara posesión de su cargo a mediados de diciembre de 2021, los sindicatos Podkrepa y Citub expresaron sus reivindicaciones sobre las cuestiones de financiación del PTTJ en varios eventos:

13 de octubre de 2021: protesta nacional organizada por Podkrepa y CITUB sobre la introducción de una transición justa en la energía y minería del carbón búlgaras, contra los altos precios de la energía y el gas (más del 40% de la electricidad nacional se produce con carbón, la eliminación del carbón tendrá un gran impacto social negativo, causará una enorme pérdida de puestos de trabajo, falta una clara perspectiva de empleo).

15 de octubre de 2021: al llegar el Vicepresidente Ejecutivo de la Comisión Europea encargado del Pacto Verde Europeo, Frans Timmermans, se organizó una protesta de “bienvenida” en el aeropuerto de Sofía para insistir en garantías para una transición justa en las regiones carboníferas y la salvación del sector energético de Bulgaria.

El 13 de octubre de 2021, los sindicatos Podkrepa y Citub tuvieron una reunión con los representantes de la Comisión Europea (DG REGIO y DG REFORM) en Bulgaria, para presentar su postura ante el Fondo Territorial de Transición Justa y el proyecto de fondos sociales para el clima. Se plantearon las siguientes preguntas: ¿Cuál será el impacto social de una transición energética en las comunidades locales? ¿Cómo evitar los resultados negativos para las economías nacionales? ¿Cuál es el precio social de una transición justa y cómo se puede garantizar que el proceso de transición sea justo?

3.4. ESPAÑA

EL FONDO DE TRANSICIÓN JUSTA CENTRA SU INTERVENCIÓN EN LAS SIGUIENTES ZONAS EN ESPAÑA: ASTURIAS, LEÓN, PALENCIA, CÁDIZ, A CORUÑA, CÓRDOBA, ALMERÍA Y TERUEL

En el Anexo D del Semestre Europeo, que debe considerarse conjuntamente con la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo de Transición Justa 2021-2027, los ámbitos de inversión prioritarios y las condiciones marco para una ejecución efectiva de las inversiones del Fondo de Transición Justa en España durante el período 2021-2027.

Estos ámbitos prioritarios de inversión se derivan de un análisis más amplio de los territorios españoles que se enfrentan a graves desafíos socioeconómicos en el marco del proceso de transición hacia una economía europea climáticamente neutra de aquí a 2050, elaborando sus planes territoriales de Transición Justa, que constituirán la base para la programación del Fondo de Transición Justa dedicado a España.

Con el cierre de las minas de carbón y el desmantelamiento en curso de las centrales de carbón, España ha emprendido una ambiciosa estrategia de descarbonización de su producción de energía. La transición conlleva importantes consecuencias sociales y económicas para las zonas afectadas y un aumento temporal de la dependencia energética del país.

El sector de la minería del carbón ha perdido más de 8.000 puestos de trabajo desde 2008, principalmente en Asturias, Teruel (Aragón), León y Palencia (Castilla y León). A finales de 2018, catorce centrales de carbón estaban en funcionamiento en España, cuatro en Asturias, cuatro en León y Palencia (Castilla y León), tres en Cádiz, Almería y Córdoba (Andalucía), dos en A Coruña (Galicia) y una en Teruel (Aragón), con una potencia instalada de unos 10 000 MW.

Alrededor de 3.300 personas trabajaban en la explotación y el mantenimiento de esas centrales, y otros 10.000 empleos indirectos se verían afectados por su cierre y el de las minas de carbón.

El Gobierno español ha preparado una Estrategia de Transición Justa y ha adoptado medidas de mitigación urgentes, pero es preciso seguir actuando para paliar las consecuencias sociales en las zonas afectadas, la mayoría de las cuales se enfrentan al fenómeno de la despoblación y a la penuria de actividades económicas, que agravan las consecuencias negativas del proceso de descarbonización.

Para hacer frente a estos retos, se han determinado una serie de inversiones necesarias y altamente prioritarias que permitirán diversificar, modernizar y hacer más competitiva la economía de Asturias, León, Palencia, Cádiz, A Coruña, Córdoba, Almería y Teruel.

Las estrategias de especialización inteligente de esas zonas ofrecen un marco sólido para establecer prioridades de innovación en apoyo de la transformación económica.

Sobre la base de esta evaluación preliminar, parece justificado que el Fondo de Transición Justa concentre su intervención en esas zonas, complementando los esfuerzos de la estrategia nacional de Transición Justa. Las actuaciones clave del Fondo de Transición Justa podrían centrarse, entre otros, en los siguientes ámbitos:

- la inversión en la creación de nuevas empresas, en particular a través de viveros de empresas y servicios de consultoría;

- la inversión en el despliegue de tecnologías e infraestructuras para una energía limpia y asequible, en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la eficiencia energética y las energías renovables;
- la inversión en la economía circular;
- la inversión en actividades de investigación e innovación y el fomento de la transferencia de tecnologías avanzadas;
- inversiones productivas en pymes, incluidas las empresas emergentes;
- la inversión en la regeneración y descontaminación de solares y proyectos de rehabilitación y de reordenación de terrenos.

También se han determinado otras necesidades de inversión prioritarias para paliar los costes sociales de la transición en las zonas mencionadas. Las actuaciones clave del Fondo de Transición Justa podrían centrarse, entre otros, en los siguientes ámbitos:

- la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores;
- la prestación de asistencia a los solicitantes de empleo en su búsqueda de trabajo; y
- la inclusión activa de los solicitantes de empleo.

Casi todas las minas de carbón restantes de España, concentradas en las cuatro provincias de Asturias, Palencia, Teruel y León, cerraron en diciembre de 2018. Les siguieron en julio de 2020 las centrales térmicas que hasta entonces habían quemado carbón. Ambos cierres, resultado de un acuerdo histórico entre el Gobierno, los empleadores y los sindicatos, supondrán la desaparición de unos 6.700 puestos de trabajo directos entre mineros y trabajadores de las centrales térmicas.

Esto supone una verdadera catástrofe para ciudades como Fabero, donde el carbón fue el único modo de vida durante 175 años y la gente no tiene otra manera para ganarse la vida. Para abordar esta situación, España se convirtió en el primer país del mundo en desarrollar una estrategia de transición justa, diseñada para hacer lo necesario con el fin de evitar que estos territorios se despueblen, envejezcan y mueran igual que la industria del carbón.

RELACIÓN ENTRE EL PLAN TERRITORIAL DE TRANSICIÓN JUSTA Y OTROS MECANISMOS EUROPEOS

► Plan Nacional de Energía y Clima de España

La Comisión Europea ha elaborado un documento de recomendación sobre el proyecto de Plan Nacional de Energía y Clima (PNEC) de España para el periodo 2021-2030. Recordamos que los “Planes Territoriales de Transición Justa” elaborados por los Estados miembros deben ser conformes con los “Planes Nacionales de Energía y Clima” que fijan las ambiciones en este ámbito para 2030.

National targets and contributions	Latest available data	2020	2030	Assessment of 2030 ambition level
Binding target for greenhouse gas emissions compared to 2005 under the Effort Sharing Regulation (%)	-14%	-10%	-26%	As in ESR. Total GHG target implies -39%
National target/contribution for renewable energy: Share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy (%)	18,4% (2019)	20%	42%	Sufficiently ambitious (the result of the RES formula is 32%)
National contribution for energy efficiency:				
Primary energy consumption (Mtoe)	120,8 (2019)	123,4	98,5	Sufficient
Final energy consumption (Mtoe)	86,3 (2019)	87,23	73,6	Sufficient
Level of electricity interconnectivity (%)	6,5%	10%	15%	N/A

Resumen de los objetivos clave, las metas y las contribuciones

Sources: Assessment of the final national energy and climate plan of Spain, SWD (2020) 908 final; Eurostat where data is indicated for specific years.

UN PACTO ENTRE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES Y EL GOBIERNO ESPAÑOL PREVÉ LA INVERSIÓN DE 250 MILLONES DE EUROS EN LAS COMUNIDADES MINERAS DE CARA AL INMINENTE CIERRE DE LAS MINAS DE CARBÓN DEL PAÍS.

El convenio de transición entre CCOO, UGT y USO (afiliados a la CES) y la Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) cubre las minas privadas de España hasta 2027. Los fondos apoyarán iniciativas empresariales y de energía limpia en las regiones mineras en los próximos cinco años (2019-2023). El convenio ofrece una jubilación anticipada a los mineros mayores de 48 años, un reciclaje para puestos de trabajo verdes y la restauración medioambiental. El cierre de 10 pozos españoles para finales de año afectará a 1.000 puestos de trabajo. Se espera que ahora las negociaciones busquen un acuerdo similar para el sector minero público.

Dado que se iba acercando la fecha límite de la UE de diciembre de 2018 para el cierre de las minas no competitivas, en octubre de 2018 el Gobierno español y los sindicatos cerraron un acuerdo, el denominado Plan del Carbón por un valor de 250 millones de euros (283,65 millones de \$) a ser invertidos en las regiones mineras en la próxima década. El acuerdo incluye regímenes de jubilación anticipada, reemplazo local en labores de restauración ambiental y programas de reciclaje profesional para industrias verdes.

El plan fue firmado por el Gobierno de España, los sindicatos Comisiones Obreras (CCOO), Unión General de los Trabajadores (UGT) y Unión Sindical Obrera (USO), y la asociación patronal Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión).

El cierre de 26 minas de carbón no competitivas afectó a 1.677 trabajadores y a un número incontable de empleos indirectos.

La Comisión Europea aportó un paquete de ayudas de 2,13 millardos de euros (2,36 millardos de dólares) en 2016 para ayudar a aliviar el impacto social y económico. La jubilación anticipada estaba disponible para los mineros mayores de 48 años, los que habían cotizado durante 25 años al fondo de la seguridad social de la minería del carbón y los que llevaban trabajando 20 años para una empresa afectada. Esto se aplicó a aproximadamente el 60% de los mineros, mientras que los demás recibieron una indemnización por despido de 10.000 euros (aproximadamente 11.070 dólares) más 35 días de salario por cada año trabajado.

A continuación, en febrero de 2019, España adoptó el Marco Estratégico para la Energía y el Clima, en busca de un enfoque más proactivo y global de la transición energética. Incluía tres componentes: el (entonces proyecto de) Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), el Proyecto de Ley de Cambio Climático y la Estrategia de Transición Justa.

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) de España elevó las ambiciones climáticas del país, comprometiéndose con los objetivos para 2030 de una reducción del 23% de las emisiones de gases de efecto invernadero frente a los niveles de 1990, una cuota del 42% de energías renovables en el uso final de la energía, y una cuota del 74% de energías renovables en la generación eléctrica. El PNIEC prevé que la realización de estos objetivos incrementará el empleo en un 1,7% en 2030, sumando anualmente entre 253.000 y 348.000 puestos de trabajo.

No obstante, el plan reconoce que, aunque el país se beneficiará, algunas regiones se enfrentarán a desafíos. Un proyecto de ley sobre el cambio climático, que ayudaría a lograr los objetivos del PNIEC, prohibiría nuevos proyectos de combustibles fósiles y exigiría planes para reconvertir las minas existentes según vayan acercándose al final de sus licencias.

La Estrategia de Transición Justa, que se actualizará cada cinco años, tiene como objetivo “asegurar que las personas y los territorios aprovechen al máximo las oportunidades de esta transición”. Un mecanismo clave para la implementación de la Estrategia de Transición Justa son los Convenios de Transición Justa. Sirven como planes de acción regionales integrados para apoyar la actividad económica, la diversificación y el empleo en zonas amenazadas por la eliminación progresiva del carbón, e incluyen calendarios para la implementación.

Su proceso de desarrollo compuesto de cinco pasos se describe de manera detallada, inclusive la identificación de los límites territoriales cubiertos por el acuerdo, la evaluación de las pérdidas de empleo, las características, los desafíos y las oportunidades de la región, y un proceso de negociación participativo que implique a una amplia gama de actores, más específicamente autoridades locales. Estos convenios serán particularmente importantes en comunidades que sigan dependiendo en gran medida de la minería del carbón, especialmente Aragón, Castilla y León y Asturias.

A partir de noviembre de 2020, la mayoría de los Convenios de Transición Justa estaban en fase de negociación, prevista entre mayo y octubre de 2020. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) ha mantenido una buena transparencia y rendición de cuentas.

FONDOS EUROPEOS Y NACIONALES: APOYO A LA TRANSICIÓN JUSTA

► Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Las líneas de trabajo y los objetivos de la transición justa se han integrado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) del Gobierno español y quedan reflejados en el Componente 10 denominado “Estrategia de Transición Justa”.

Este Componente, dotado de 300 millones de euros, incluye 4 planes de inversión específicos: el plan de restauración de las zonas mineras, que generará empleo para trabajadores excedentarios de las minas en actividades de recuperación medioambiental, estará dotado de 150 millones de euros.

► Instituto para la Transición Justa

Para apoyar los proyectos identificados en el marco de los Convenios de Transición Justa, el Instituto para la Transición Justa desplegará varios de sus instrumentos de ayuda propios, como las convocatorias de proyectos empresariales y proyectos de inversión de pequeño tamaño, marcos de ayuda para proyectos en el territorio, proyectos municipales y de mejora de infraestructuras, o ayudas a entidades locales afectadas, entre otros instrumentos en fase de elaboración.

► Ayudas a proyectos empresariales y pequeños proyectos de inversión

Dotado con 27 millones de euros, va destinado a financiar proyectos empresariales y pequeños proyectos de inversión que generen empleo y fomenten el desarrollo alternativo en las zonas mineras de Asturias, Castilla y León, Aragón y Puertollano.

El pasado 22 de junio terminó el plazo de presentación de solicitudes para la convocatoria de 2021. Esta ayuda va incluida en el marco de actuación 2019-2027 y su objetivo es generar actividades económicas alternativas que impulsen la creación de puestos de trabajo y mantengan los existentes para fomentar un nuevo desarrollo económico en estos territorios.

- ▶ Ayudas a los ayuntamientos afectados por un proceso de cierre de centrales térmicas de carbón

El pasado mes de mayo, la Fundación Ciudad de la Energía (CIUDEN) publicó la resolución de adjudicación de las ayudas de 7 millones de euros destinadas a entidades locales afectadas por el cierre de centrales térmicas. Se adjudicaron 15 proyectos propuestos por 11 municipios. La implementación de las actuaciones subvencionadas generará unos 160 empleos a tiempo completo y debe realizarse en un periodo de 24 meses.

- ▶ 110 millones de euros en ayudas a infraestructuras municipales

A finales del año pasado, el ITJ adjudicó ayudas directas por un importe de 110 millones de euros para la reactivación de las zonas mineras en las comunidades autónomas de Aragón, Principado de Asturias, Castilla-La Mancha y Castilla y León.

Las inversiones están enfocadas a la restauración de zonas degradadas por la actividad minera, la optimización energética, la mejora de infraestructuras municipales, la modernización de polígonos industriales y la creación de nuevos centros de servicios sociales.

La ejecución de los 99 proyectos, muchos de los cuales se iniciarán en el 2021, tendrá un efecto positivo en la generación de empleo local en el corto plazo.

- ▶ Apoyo del Estado nacional a la Transición Justa

Además de las ayudas arriba descritas, existen herramientas de apoyo de otras agencias gubernamentales con las que trabaja el ITJ para priorizar a las zonas de transición justa en sus propias convocatorias de propuestas.

- ▶ Secretaría de Estado de Energía: mantener el acceso a la red eléctrica y los recursos hídricos después del cierre de las centrales térmicas

Tal como establece el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, para apoyar los nuevos proyectos en las áreas con cierres de centrales térmicas, se mantendrá el acceso al agua y a la red. Los mejores proyectos en términos ambientales, económicos y sociales podrán acceder a ellas mediante un proceso de concursos. Asimismo, el agua utilizada por las centrales térmicas podrá utilizarse para nuevos proyectos en los mismos municipios.

La ITJ ya está trabajando en la normativa – que superó el pasado mes de enero la fase de la consulta pública previa – que definirá un marco legal para fomentar la capacidad de acceso a la evacuación de estos nudos de transición justa, favorecer la generación de actividades económicas alternativas en los territorios afectados y fomentar la autorización de nuevas instalaciones basadas en fuentes de energía renovable que generen beneficios ambientales y sociales.

- ▶ Primer concurso para la concesión de capacidad de acceso al Nudo de Andorra (Teruel)

El Convenio de Transición Justa de Andorra-Comarcas Mineras (Teruel) será el primero en contar con este instrumento legal, que permitirá la concesión de una capacidad de acceso a la red eléctrica otorgable de hasta 1,3GW. El objetivo es facilitar y fomentar la instalación de nueva generación renovable que impulse la recuperación económica y social en este territorio.

En el mes de junio pasado, el concurso para la concesión de capacidad de acceso a este nudo superó la fase de audiencia pública.

► Estrategia de Almacenamiento de Energía y Hoja de ruta del hidrógeno renovable

Tanto la Estrategia de Almacenamiento de Energía como la Hoja de ruta del hidrógeno renovable recogen el papel que podrá jugar CIUDEN para impulsar iniciativas de investigación, desarrollo e innovación en zonas de Transición Justa con el fin de impulsar soluciones energéticas innovadoras y asignar a la Fundación Ciudad de la Energía un papel clave como palanca tecnológica y socioeconómica en las áreas afectadas por los cierres.

► Instituto de Diversificación y Ahorro de Energía (IDAE)

Para apoyar la transición energética en los territorios de los Convenios, el IDAE en sus líneas de ayuda de 2020 para instalaciones de energías renovables térmicas y eléctricas, dotadas con 316 millones de euros, ha incluido la priorización de ayudas para las zonas de Transición Justa, otorgando una puntuación adicional a las propuestas ubicadas en estos territorios.

La puntuación varía en función de la Comunidad Autónoma, y depende del proceso de elaboración con los respectivos Gobiernos autonómicos.

► Fundación Biodiversidad

De manera similar, la Fundación Biodiversidad incorpora a sus convocatorias del programa Empleaverde criterios de priorización de ayudas a proyectos en zona de Transición Justa.

El objetivo de Empleaverde, cofinanciado por el Fondo Social Europeo (FSE), es fomentar la sostenibilidad de las actividades económicas en todos los sectores.

Contribuye a fomentar la creación de empresas y empleo de calidad en actividades económicas vinculadas a la economía verde y azul, impulsando la innovación social con impacto ambiental positivo, promoviendo la creación y crecimiento de empresas verdes y azules, y, conectando los ecosistemas europeos de apoyo al emprendimiento y empleo en este ámbito de actividad.

En la edición de 2020, los proyectos en zonas de Transición Justa están priorizadas mediante la obtención de 30 puntos adicionales – de un total de 100 – en tres de sus convocatorias: MEJORA (para la mejora de competencias y cualificaciones de personas trabajadoras), IMPULSA (ayudas al emprendimiento para creación de empresas verdes y azules) y CONECTA (para fomentar la interconexión con redes de emprendimiento europeas).

De este modo, el ITJ está trabajando para incluir las necesidades de Transición Justa de forma transversal en las actuaciones del Gobierno. Además, hay que señalar que la transición energética en los territorios es solo un aspecto del trabajo a desarrollar en los convenios que tienen que generar economías diversificadas, basadas en proyectos innovadores mediante uno o varios proyectos tractores que permitan una cierta especialización inteligente y con infraestructuras sociales, ambientales y digitales para que las personas puedan permanecer en territorios muchas veces con altas tendencias de despoblación.

CON EL CIERRE DE LAS MINAS DE CARBÓN Y EL DESMANTELAMIENTO DE LAS CENTRALES TÉRMICAS DE CARBÓN EN CURSO, ESPAÑA HA INICIADO UNA AMBICIOSA ESTRATEGIA PARA DESCARBONIZAR SU PRODUCCIÓN ENERGÉTICA EN UN PROCESO DE TRANSICIÓN JUSTA.

Esta transición va acompañada de significativas consecuencias sociales y económicas en las regiones implicadas y de un incremento temporal de la dependencia energética del país.

El sector de la minería del carbón ha perdido más de 8.000 empleos desde 2008, sobre todo en Asturias, Teruel (Aragón) y León y Palencia (Castilla y León). A finales de 2018, funcionaban en España 14 centrales térmicas de carbón, cuatro en Asturias, cuatro en León y Palencia (Castilla y León), tres en Cádiz, Almería y Córdoba (Andalucía), dos en A Coruña (Galicia) y una en Teruel (Aragón), con una capacidad instalada de unos 10.000 MW. Unas 3.300 personas trabajaban en la operación y el mantenimiento de estas centrales, mientras que 10.000 empleos indirectos se verían afectados por el cierre de las minas de carbón y las centrales térmicas de carbón.

El Gobierno español ha elaborado una Estrategia de Transición Justa y ha adoptado medidas urgentes de mitigación, pero se necesitan más iniciativas para abordar las consecuencias sociales en las zonas afectadas. La mayoría de estas zonas se enfrentan a la despoblación y a escasas actividades económicas, lo cual agrava las consecuencias negativas del proceso de descarbonización.

Para abordar estos desafíos, se han identificado necesidades de inversión altamente prioritarias para diversificar y hacer la economía regional más moderna y competitiva en Asturias, León, Palencia, Cádiz, A Coruña, Córdoba, Almería y Teruel. Las Estrategias de Especialización Inteligente de estas regiones ofrecen un marco importante para fijar prioridades de innovación destinadas a apoyar la transformación económica. A base de esta evaluación preliminar, parece justificado que el Fondo de Transición Justa centre su intervención en estas regiones, complementando los esfuerzos de la Estrategia de Transición Justa nacional. Las acciones clave del Fondo de Transición Justa podrían orientarse específicamente a:

- inversiones en la creación de nuevas empresas, entre otras cosas a través de viveros de empresas y servicios de consultoría;
- inversiones en el despliegue de tecnologías e infraestructuras para una energía limpia asequible, en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la eficiencia energética y las energías renovables;
- inversiones en la economía circular;
- inversiones en actividades de investigación e innovación y fomento de la transferencia de tecnologías avanzadas;
- inversiones productivas en pymes, inclusive empresas emergentes;
- inversiones en regeneración y descontaminación de emplazamientos, proyectos de rehabilitación y de reorientación de tierras.

Además, se han identificado necesidades de inversión prioritarias para mitigar el coste social de la transición en las zonas arriba mencionadas. Las acciones clave del Fondo de Transición Justa podrían centrarse en:

- la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores;
- asistencia a la búsqueda de empleo para solicitantes de empleo;
- la inclusión activa de los solicitantes de empleo.

Al igual que los partidos, el sindicalismo español, a pesar de estar muy presente en el panorama político nacional, se esforzó poco por explorar los problemas de la ecología. Una tasa de desempleo estructural por encima de la media europea y una desindustrialización masiva centraron indudablemente la atención en los desafíos económicos.

No obstante, en el contexto de la transición energética, los sindicatos han asumido desde hace algunos años la defensa de una “Transición Justa”, tal como se define en las directrices elaboradas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2015. Efectivamente, los empleos en las regiones afectadas por el cierre de las centrales térmicas de carbón y las cuencas mineras, pero también de las centrales nucleares, son particularmente vulnerables. A pesar de que el PNIEC prevé un aumento del empleo del 1,6% en 2030, la cuestión del reciclaje profesional de los trabajadores de las centrales afectadas por los planes de cierre y el tema de la reconversión económica de las regiones afectadas no son menos urgentes, en un momento en que se están cerrando muchas centrales térmicas.

En 2020, los sindicatos y el Gobierno alcanzaron un acuerdo por una transición justa que, gracias a la adhesión de EDP al acuerdo en marzo de 2021, ahora cubre todas las centrales térmicas españolas. Más específicamente, el Gobierno se compromete a presentar un plan para apoyar la formación e inserción laboral de los trabajadores de las centrales térmicas y empleos auxiliares, y para alinear los planes de formación con las necesidades de los nuevos solicitantes del sector.

Debido al grado de consenso entre las partes interesadas, el Gobierno se jacta de un “pacto único en el mundo” (Miteco, 24/03/2021). El acuerdo incluye la elaboración de “Convenios de Transición Justa” que a nivel comarcal deberán proponer planes para la transición del empleo y el mantenimiento de la actividad económica. En la actualidad ya hay doce Convenios de Transición Justa y, según la última actualización de noviembre de 2020, se han presentado 1.534 propuestas e ideas en las zonas más afectadas: Aragón, Asturias, Castilla-León, Andalucía y Castilla La Mancha (Miteco, 2020).

La iniciativa “Regiones mineras en transición”, lanzada por la Comisión Europea en 2017, seleccionó a Asturias como una de las regiones para recibir asistencia técnica. A diferencia de las demás regiones, ninguna de las empresas que explotaban las centrales térmicas de carbón asturianas había propuesto – en el momento de su cierre en junio de 2020 – un plan de empleo para la transición.

3.5. ITALIA

ADMISIBILIDAD DE TERRITORIOS AL FONDO DE TRANSICIÓN JUSTA EN ITALIA

A base de la propuesta de la Comisión Europea, el SWD Semestre Europeo, Anexo D presenta las opiniones preliminares de la Comisión sobre las áreas de inversión prioritarias y las condiciones marco para una ejecución efectiva de las inversiones del Fondo de Transición Justa en Italia durante el periodo 2021-2027.

Estas áreas de inversión prioritarias se derivan del análisis más amplio de los territorios que se enfrentan a serios desafíos socioeconómicos resultantes del proceso de transición de la Unión hacia una economía climáticamente neutra para 2050 en Italia, evaluado en el informe.

Este Anexo sienta las bases de un diálogo entre Italia y los servicios de la Comisión; a la vez, aporta orientación pertinente para los Estados miembros a la hora de elaborar sus Planes Territoriales de Transición Justa, que sentarán las bases para la programación del Fondo de Transición Justa. Las inversiones del Fondo de Transición Justa complementan las realizadas en el marco de la financiación de la Política de Cohesión, para las que se ofreció orientación en el Anexo D del informe de país 2019 sobre Italia.

Italia es el cuarto mayor productor de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la UE, y su sector energético es el mayor contribuidor al total de emisiones de GEI, con una cuota del 56% en 2017. Las principales fuentes de emisiones de GEI de Italia son las centrales térmicas de carbón y la producción de hierro/acero.

DOS ZONAS MERECEAN UNA ATENCIÓN ESPECÍFICA: TARANTO Y SULCIS IGLESIENTE (CARBONIA-IGLESIAS, AL SUDOESTE DE CERDEÑA)



En la zona urbana funcional de Taranto (provincia de Taranto), que alberga una de las mayores fábricas de acero de Europa y una de las tres mayores centrales térmicas de carbón de Italia, la importante contaminación industrial procede de los GEI, pero también de otros contaminantes y partículas. Esta zona depende fuertemente de la siderurgia, que emplea a unos 10.000 trabajadores, y se estima que otros 10.000 trabajan en empresas auxiliares. Estos empleos están en peligro. La gran dependencia de la zona de los combustibles fósiles supone un enorme desafío de

descarbonización y requiere grandes esfuerzos para apoyar una estrategia de transición integrada que acompañe el cambio a largo plazo de Taranto hacia alternativas económicas y el desarrollo continuado del clúster del acero.

A base de esta evaluación preliminar, parece justificado que el Fondo de Transición Justa concentre su intervención en esta zona.

Para hacer frente a estos desafíos, se han identificado necesidades de inversión de alta prioridad para diversificar y hacer más modernas y competitivas las economías de esta zona. Las acciones clave del Fondo de Transición Justa podrían orientarse específicamente a:

- inversiones en el despliegue de tecnologías e infraestructuras para una energía limpia asequible, eficiencia energética y energía renovable, inclusive en centros industriales que emitan grandes cantidades de GEI con el fin de reducir las emisiones;
- inversiones en la regeneración y descontaminación de terrenos, proyectos de restauración y reutilización de tierras;
- inversiones en la creación de nuevas empresas, inclusive a través de viveros de empresas y servicios de consultoría, tomando en cuenta Estrategias de Especialización Inteligente;
- inversiones productivas en pymes;
- la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de trabajadores;
- asistencia de búsqueda de trabajo para los solicitantes de empleo;
- la inclusión activa de los solicitantes de empleo.

En Sulcis Iglesiente (provincia de Carbonia-Iglesias), la última mina de carbón de Italia en Monte Sinni debería abandonar gradualmente la producción de carbón para 2025. Emplea a 350 personas y su producción ha venido bajando continuamente. La zona ya se caracteriza por un elevado porcentaje de habitantes mayores, pocos jóvenes con educación superior, una alta tasa de desempleo juvenil (35,7%), una baja renta per cápita y una baja calidad de vida en general.

Esto supone un desafío de transición y desencadena necesidades de inversión correspondientes. A base de esta evaluación preliminar, parece justificado que el Fondo de Transición Justa también intervenga en esta zona.

RELACIÓN ENTRE EL PLAN TERRITORIAL DE TRANSICIÓN JUSTA Y OTROS MECANISMOS EUROPEOS

► Plan Nacional de Energía y Clima de Italia

La Comisión Europea ha elaborado un documento de recomendación sobre el proyecto de Plan Nacional de Energía y Clima (PNEC) de Italia para el periodo 2021-2030. Recordamos que los “Planes Territoriales de Transición Justa” elaborados por los Estados miembros deben ser conformes con los “Planes Nacionales de Energía y Clima” que fijan las ambiciones en este ámbito para 2030.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DEL PRR (PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA) PARA ITALIA POR LA COMISIÓN EUROPEA (SWD, 22.06.2021) Y LA TOMA EN CUENTA DE LOS PLANES DE TRANSICIÓN JUSTA

RESUMEN DE LOS OBJETIVOS CLAVE, LAS METAS Y LAS CONTRIBUCIONES

	National targets and contributions ²²	Latest available data	2020	2030	Assessment of 2030 ambition level
	Binding target for greenhouse gas emissions compared to 2005 under the Effort Sharing Regulation (%)	-19 (2019)	-13	-33	As in ESR
	National target/contribution for renewable energy: Share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy (%)	18,1 (2019)	17	30	Sufficiently ambitious (29% is the result of RES formula)
	National contribution for energy efficiency:				
	Primary energy consumption (Mtoe)	145 (2019)	158	125,1	sufficient
	Final energy consumption (Mtoe)	115 (2019)	124	130,8	sufficient
	Level of electricity interconnectivity (%)	8,8	8	10	n.a.

Propuesta de DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Italia {COM(2021) 344 final}

Se estima que el crecimiento adicional del PIB inducido por el plan será sustancial y será impulsado por los efectos secundarios. Las proyecciones asumen que todas las subvenciones y la mitad de los préstamos solicitados a base del marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, así como los recursos disponibles a través de REACT EU, Horizon, InvestEU, Fondo de Transición Justa, Desarrollo Rural y RescuEU se usarán para financiar el gasto público adicional y, más específicamente, la inversión pública (por un total de aproximadamente 144 millardos de euros).

Mientras que a corto plazo predominarán los efectos de la demanda a través de la mayor inversión pública, se espera que el aumento de la inversión potencie el capital público con efectos positivos para el PIB a medio plazo. Una parte sustancial del impacto estimado sobre el crecimiento se deberá a los efectos secundarios que se materialicen debido al programa de reformas e inversiones sincronizado en toda la UE. El impacto macroeconómico presentado en el plan toma en cuenta las medidas adicionales que se espera que se financien con recursos nacionales, lo cual llevará a un gasto global agregado de aproximadamente 183 millardos de euros.

Se espera que aproximadamente el 62% de estos recursos se destinen a la inversión pública. A pesar de que los resultados de las proyecciones no son directamente comparables a causa de los distintos supuestos sobre el gasto correspondiente, las proyecciones centrales recogidas en el plan asumen una mayor eficiencia del capital público que el análisis de la Comisión. Si bien esta mayor eficiencia parece en principio alcanzable, requiere una implementación efectiva y adecuada, y una alta

productividad del estímulo a la inversión. Así pues, estas estimaciones están sujetas a riesgos a la baja.

El plan tiene el potencial de desencadenar considerables efectos sobre el empleo y aumentar la participación de la población activa, especialmente de las mujeres. Es probable que los significativos efectos de demanda desencadenados por el plan beneficien al mercado laboral. Las medidas sostenidas recogidas en el plan para facilitar la entrada de las mujeres al mercado laboral, tales como una mejor oferta de centros de atención, tendrán un impacto a largo plazo sobre la oferta de trabajo y el posible crecimiento.

Además, los programas de mejora de las competencias y el reciclaje profesional de los trabajadores tanto empleados como desempleados, y las iniciativas para mejorar la empleabilidad de los jóvenes aumentarán la productividad laboral total a medio y largo plazo.

CUESTIONES DE LA TRANSICIÓN JUSTA EN EL PNEC ITALIANO

Italia pretende utilizar el mecanismo para potenciar la producción de hidrógeno limpio de acuerdo con los proyectos emblemáticos “Activación” y “Recarga y repostaje”. Italia se propone cubrir para 2030 el 2% de la demanda energética gracias al hidrógeno e instalar 5GW de capacidad de electrólisis.

De los 10 millardos de euros de inversiones necesarias hasta 2030 para lograr estos objetivos, el plan prevé la inversión de 3 millardos de euros en electrolizadores, la producción de hidrógeno en zonas industriales abandonadas (los llamados “valles del hidrógeno”), el uso experimental del hidrógeno en industrias difíciles de eliminar, y trenes y camiones alimentados con hidrógeno. Estas inversiones se completarán con incentivos fiscales de apoyo al hidrógeno y medidas de simplificación y reducción de obstáculos reglamentarios al despliegue del hidrógeno, que incluyen especialmente sistemas de garantía de origen del hidrógeno y la implantación de estaciones de servicio a lo largo de las autopistas. Italia también pretende asegurar que su plan de despliegue a 10 años se coordine con Gestores de Redes de Transporte (GRT) de otros Estados miembros.

Posteriormente, en zonas como Taranto, el Fondo de Transición Justa podrá complementar las inversiones del MRR en la producción de “acero limpio” a base de hidrógeno con la mejora de las competencias y el reciclaje profesional de los trabajadores del acero.

La transición verde ayuda a alcanzar una vía de crecimiento resiliente, inclusiva y sostenible. Las inversiones en energías renovables, eficiencia energética, gestión del agua y protección del medio ambiente están diseñadas para contribuir a la sostenibilidad y a la lucha contra el cambio climático. Un total de 70,9 millardos de euros del plan se asigna a la inversión verde y se destina a potenciar el ritmo de la transición verde. Estas inversiones se amortizarán a largo plazo gracias al ahorro de combustible y a los bajos niveles de contaminación resultantes de las tecnologías de bajas emisiones y de las infraestructuras modernas, inteligentes y limpias. Además, el plan brinda nuevas oportunidades a las empresas y los hogares afectados, especialmente en las regiones y comunidades vulnerables, para asegurar una transición justa.

El plan está ampliamente alineado con los objetivos y las prioridades presentados en el proyecto de Plan Nacional y Territorial de Transición Justa.

El pilar de la “Transición Verde” incluye inversiones para mejorar la gestión de residuos y reformar el modelo de la economía circular. Las reformas de la gestión de residuos y la economía circular, si se aplican bien y van acompañadas del refuerzo de las capacidades locales de inversión, podrían contribuir considerablemente a la cohesión y la convergencia, puesto que tienen por objeto

establecer instrumentos de planificación nacional que salven las diferencias entre las distintas regiones y mejoren la media nacional en la realización de los objetivos nacionales y comunitarios para el sector.

Las reformas y las inversiones del plan abordan las necesidades de una transición verde, proporcionando también un impulso muy necesario a los elementos innovadores de la transición tales como el hidrógeno, la energía marina y el almacenamiento.

Las sinergias con el Plan de Transición Justa solo se exploran extensamente en el plan para el caso de la producción de hidrógeno. Otras medidas significativas bien alineadas con las prioridades de la UE para la transición incluyen la mejora de la sostenibilidad de la cadena agroalimentaria, la creación de comunidades verdes, el aumento de la cuota de energía producida por Fuentes de Energía Renovable (FER), la mejora del rendimiento de la red eléctrica, el fomento de los combustibles alternativos y la movilidad inteligente, y el estímulo de la reducción de los modos de transporte contaminantes. Se espera que estas acciones creen nuevos empleos para la población activa local, así como una serie de nuevas oportunidades de crecimiento.

El proyecto de PNEC incluye el objetivo de eliminar gradualmente la generación de electricidad con carbón para 2025 a favor de un mix eléctrico basado en una creciente cuota de energía renovable y, por lo demás, gas. No obstante, este objetivo no se respalda con un plan de acción detallado y concreto para implementarlo. El proyecto de PNEC refiere a la “descarbonización total para 2050” como objetivo para Italia, pero no queda claro si esto se refiere al sector de la energía o al conjunto de la economía.

LA TRANSICIÓN JUSTA EN EL PLAN NACIONAL DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA ITALIANO Y EL FONDO DE TRANSICIÓN JUSTA

El PNIEC (Plan Nacional Integrado de Energía y Clima)¹² es uno de los dos principales instrumentos desarrollados por Italia para planificar y guiar sus esfuerzos de descarbonización, y se enmarca en el Reglamento de la UE 2018/1999, 26 que estableció un sistema de gobernanza de la Unión de la Energía que requiere que los Estados miembros presenten Planes Nacionales detallando su estrategia y políticas para lograr los objetivos establecidos para 2030 en áreas que incluyen la eficiencia energética, las fuentes de energía renovable y la reducción de las emisiones de CO₂, así como la seguridad energética.

Italia lanzó una consulta pública para definir un segundo documento estratégico importante, o sea su Estrategia a Largo Plazo sobre la Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, que detalla los planes del país para la descarbonización con un horizonte de 2050, y que finalmente fue aprobado y remitido a la UE a principios de 2021.

Tanto el PNIEC como la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo se actualizarán después de la aprobación por la UE y el lanzamiento del paquete legislativo “Objetivo 55”, propuesto por la Comisión Europea en julio de 2021, así como después de la presentación por parte de Italia de su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR)¹³ – necesario para acceder al instrumento de recuperación Next Generation EU – en mayo del mismo año.

¹² MiSE, 2020. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/10/14/19G00125/sg>

¹³ MEF, 2021. Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia. <https://www.mef.gov.it/en/focus/The-National-Recovery-and-Resilience-Plan-NRRP/>

En 2021, el gobierno italiano cambió, mediante el Decreto Ley 22/2021¹⁴, el nombre del Ministerio de Medio Ambiente y Protección de la Tierra y del Mar a Ministerio de la Transición Ecológica, y creó un Comité Interministerial para la Transición Ecológica (CITE) con el fin de aprobar el Plan para la Transición Ecológica. La propuesta del plan, cuyo principio rector es la obtención de la neutralidad climática en 2050 y una reducción del 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero en 2030, fue presentada y aprobada por el Parlamento.

El primer documento político importante en el que se aborda el tema de la “Transición Justa” es el PNIEC de 2019¹⁵, que destaca las consecuencias de la eliminación progresiva del carbón prevista en el plan y sus posibles impactos en el empleo y las competencias.

Se estima que pueden estar en peligro determinados empleos, tales como las más de 3.800 unidades de trabajo directas e indirectas (equivalentes a tiempo completo) empleadas desde 2017 en la generación eléctrica por centrales térmicas de carbón. En este respecto, y “en vistas de garantizar una transición energética justa”, el PNIEC promete acompañar la eliminación gradual del carbón de medidas que protejan a los trabajadores asegurando su desarrollo profesional y reciclaje, así como medidas para combatir la pobreza y la desigualdad y proteger sus entornos locales.

Se han previsto distintas acciones en distintos frentes, incluyendo la normativa (a través de leyes que protegen a los trabajadores afectados por la eliminación gradual del carbón), el aspecto institucional (reforzando el diálogo entre las instituciones nacionales y locales, y entre las instituciones y los representantes de los trabajadores) y los aspectos empresariales (mediante la implicación de los empleadores y trabajadores en proyectos de reciclaje profesional, incluyendo aquellos que cuentan con el apoyo de políticas públicas).

Además, el PNIEC identifica – a base de un estudio realizado con la ayuda de un grupo de expertos especialmente creado que incluye el Ministerio de Desarrollo Económico (MiSE), empresas y asociaciones comerciales del sector, así como sindicatos – una serie de competencias profesionales y “empleos del futuro” que serán muy demandados durante la transición energética y verde, prometiendo la creación de un fondo de formación profesional en las zonas donde se ubican las centrales térmicas de carbón.

No obstante, tal como apunta la Comisión Europea en su “Evaluación del PNEC final de Italia”, en general la Comisión Europea estimó que las cuestiones de la Transición Justa y la Pobreza Energética del plan solo se abordaban parcialmente en el PNIEC.

El PNRR, con un presupuesto acumulado de 235,12 millardos de euros, dividido en seis “Misiones” principales, presenta tres zonas prioritarias de intervención transversales que destacan el aspecto social de la recuperación y las nuevas transiciones, a saber la Igualdad de Género, los Jóvenes y el Reequilibrio Territorial. Asimismo, la quinta de las seis Misiones –

¹⁴ Decreto Ley de 1 de marzo de 2021, n. 22. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2021;22>

¹⁵ MiSE, 2020. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/10/14/19G00125/sg>

con un presupuesto de 27,6 millardos de euros, lo cual equivale al 12% del presupuesto total del plan – está totalmente dedicada a la “Inclusión y Cohesión”.

La 5ª Misión del PNRR detalla una serie de acciones que serán promovidas por el Gobierno en el ámbito de las políticas laborales, con el fin de facilitar la participación de los trabajadores en el mercado laboral, incluyendo la creación de un programa nacional para garantizar la empleabilidad de los trabajadores – el “*Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilit  dei Lavoratori (GOL)*” – que permitirá establecer trayectorias de reciclaje profesional y recalificación personalizadas para los trabajadores y asistir mejor a los solicitantes de empleo en su búsqueda.

Un papel más importante para el concepto y la práctica de la transición justa empieza a integrarse en el recién aprobado Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR) italiano.

Se han asignado a Italia 1,030 millardos de un total de 17,5 millardos del FTJ, a los que hay que añadir un importe nacional de cofinanciación de aproximadamente 1,2 millardos¹⁶ que el país podría conseguir tras la aprobación por la UE de sus Planes Territoriales de Transición Justa. En conformidad con el dictamen de la Comisión Europea¹⁷, Italia ha designado la zona de Sulcis Iglesiente y la zona de Taranto como receptoras de su cuota del fondo, considerando las dos zonas “altamente dependientes de la minería y de las industrias intensivas en carbono”, y tomando en cuenta sus importantes necesidades especiales de apoyo mediante recursos financieros integrados para reducir los significativos impactos socioeconómicos causados por el camino de la transición hacia una economía climáticamente neutra¹⁸.

El Ministro del Sur y de Cohesión Territorial, también a través de sus estructuras técnicas (Departamento de Cohesión Territorial y Agencia de Cohesión Territorial) y con el apoyo de la Comisión Europea, va a elaborar los Planes Territoriales de Transición Justa, y se ha abierto una consulta pública para recopilar las propuestas de los actores de la sociedad civil (inclusive las ONG y los sindicatos) con el fin de integrarlas en los planes que se presentarán a la CE¹⁹.

En el segundo semestre de 2021, se discutieron 3 opciones para la asignación de los fondos, especialmente en cuanto a la zona de Taranto (región de Apulia):

- intervenir en el proceso productivo para reducir la dependencia del carbón;

¹⁶ Chiellino, G. y Fotina, C., 2021. In Autunno i Piani per Taranto e il Sulcis. <https://www.ilsole24ore.com/art/in-autunno-piani-taranto-e-sulcis-AEfE9zT>

¹⁷ CE, 2020. Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión Informe de país Italia 2020, Anexo D. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1584543810241&uri=CELEX%3A52020SC0511>

¹⁸ 7 Chiellino G. y Fotina C., 2021. In Autunno i Piani per Taranto e il Sulcis. <https://www.ilsole24ore.com/art/in-autunno-piani-taranto-e-sulcis-AEfE9zT>

¹⁹ Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale. Fondo de Transición Justa. Il Piano Italiano. <http://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/just-transition-fund/il-piano-italiano/>

- desarrollar en la zona meta la producción de energías limpias, centrándose en el hidrógeno, lo cual también debería permitir la reabsorción de los trabajadores que perdieron su empleo anterior debido a la transición;
- desarrollar intervenciones compensatorias para la recalificación medioambiental y social del territorio.

POSTURA Y ESTRATEGIA DE LOS SINDICATOS ITALIANOS CON RESPECTO A LOS PLANES TERRITORIALES DE TRANSICIÓN JUSTA

Según informa la CGIL, el Gobierno italiano no parece haber entablado ningún proceso participativo con la sociedad civil organizada con respecto a estos temas, ni está negociando con los interlocutores sociales para evaluar y contrarrestar los impactos sociales y laborales de la transición ecológica, ni está fijando las acciones e intervenciones necesarias para aprovechar las oportunidades de desarrollo positivas de las nuevas cadenas de suministro sostenibles y la creación de nuevos empleos de calidad y sostenibles. La CGIL informa haber sido implicada solamente de manera esporádica en estos temas y solo por algunos ministerios, sin plan de consulta global y sistemático, a pesar de haber presentado varias solicitudes al respecto conjuntamente con la CISL y UIL.

A pesar de las dificultades existentes, la CGIL destacó haber sido exitosa al introducir una enmienda en la legislación con respecto a la gobernanza del PNRR con el fin de garantizar que en el futuro se celebren procesos de consulta más sistemáticos.

De hecho, la nueva normativa estipula que los sindicatos deben ser implicados en la mesa permanente para la asociación económica, social y territorial con funciones consultivas para asuntos y temas relacionados con la implementación del PNRR.

Además, a través de un memorando nacional de entendimiento entre el Gobierno y los interlocutores sociales más representativos, cada administración encargada de intervenciones previstas en el PNRR deberá mantener conversaciones sectoriales y territoriales periódicas sobre proyectos de inversión y sus repercusiones económicas y sociales en la cadenas productivas e industriales, así como sobre su impacto directo e indirecto también en las zonas territoriales individuales y sobre las reformas sectoriales.

La CGIL hace un llamamiento y se esfuerza por mejorar la participación de la sociedad civil italiana en el PNRR y en la formulación de políticas y planes para una transición justa y equitativa, y seguirá monitoreando e informando sobre el progreso y las lagunas en este respecto con el apoyo de sus miembros y socios italianos²⁰.

En este contexto, la CGIL, CISL y UIL afirman conjuntamente que no solo deben asignarse más recursos para la realización de la 6ª Misión (Salud) y la 5ª Misión (Inclusión y Cohesión) del PNRR²¹ sino que también todas las intervenciones previstas por el plan, incluyendo las

²⁰ Chiellino G. y Fotina C., 2021. In Autunno i Piani per Taranto e il Sulcis. <https://www.ilsole24ore.com/art/in-autunno-piani-taranto-e-sulcis-AEfE9zT>

²¹ CISL, 2021. Piano Nazionale Ripresa e Resilienza. Cgil Cisl e Uil incontrano Speranza. “Importanti le proposte e gli obiettivi illustrati dal Ministro. Chiediamo pi risorse a sanit e sociale” <https://www.cisl.it/notizie/in-evidenza/piano-nazionale-ripresa-e-resilienza-cgil-cisl-e-uil-incontrano-speranza-importanti-le-proposte-e-gli-obiettivi-illustrati-dal-ministro-chiediamo-piu-risorse-a-sanita-e-sociale/>

medidas de apoyo a las empresas, deben ir acompañadas de una serie de condiciones esenciales, tales como:

- la creación de más puestos de trabajo para jóvenes y mujeres;
- el reequilibrio de las desigualdades sociales y territoriales empezando en el sur;
- la aplicación de los convenios colectivos firmados por los sindicatos más representativos a nivel nacional;
- garantías en materia de transparencia y legalidad, y lucha contra el trabajo no declarado y la lógica del descuento máximo en las licitaciones;
- la realización de inversiones en temas de salud y seguridad.

Puntos similares sobre el PNRR también resonaron en el foro ecosocial celebrado en Milán del 28 al 30 de septiembre de 2021 – en el mismo periodo en que se realizaban los preparativos de la preCOP – organizado por la coalición *Climate Open Platform*, promovido por el movimiento Viernes por el Futuro, y respaldado por la CGIL y varias ONG y asociaciones medioambientales.

En su “Declaración por el Futuro” final²², el ecoforo destacó que “los recursos de los Planes de Recuperación y Resiliencia pospandémicos, inclusive el PNRR, desplegados globalmente son una oportunidad única para acelerar la transición justa eliminando los impactos laborales y sociales (subida de los gastos, combatir la pobreza energética, derecho a la movilidad, etc.) y garantizando el bienestar de las personas.

No obstante, su principal objetivo deben ser las inversiones concretas, efectivas y enfocadas, incluyendo condiciones sociales y medioambientales; no pueden dispersarse para financiar falsas soluciones “verdes”, para el ecoblanqueo de empresas o incluso para servir de coartada para reestructuraciones empresariales que garanticen beneficios a las empresas y dividendos a los accionistas sacrificando los derechos laborales; deben ir acompañadas de adecuados recursos ordinarios y una reforma fiscal en sentido medioambiental y social, redistributivo y progresivo que vaya destinada a la equidad y la justicia social” [traducción libre].

Los grupos sindicalistas italianos también han pedido al Gobierno italiano que respete las promesas hechas en el marco de la Declaración de Silesia sobre Solidaridad y Transición Justa (Acuerdo del COP24 – Cambio climático en Katowice)²³, y que garantice un proceso participativo con una mayor implicación de todos los interlocutores sociales, tanto en la fase de definición de prioridades y proyectos relacionados con la transición justa, como en la fase de monitoreo y evaluación. Asimismo, también pidieron que se celebre un diálogo multinivel destinado a aprobar un Plan Nacional de Transición Justa²⁴.

²² Coalición Climate Open Platform. Dichiarazione per il Futuro.
http://climateopenplatform.org/dichiarazione_futuro/#services-section

²³ 2019, Declaración de Silesia sobre Solidaridad y Transición Justa.
<https://cop24.gov.pl/presidency/initiatives/just-transition-declaration/>

²⁴ CGIL, CISL y UIL, 2020. Una Giusta Transizione. Il Benessere della Persona, la Giustizia Sociale, la Salvaguardia del Pianeta per una Transizione Verde dell'Economia.

>>4 ¿QUÉ PODEMOS APRENDER DE ESTOS ESTUDIOS DE CASO?

A través de los 5 estudios de caso (Alemania, Bulgaria, España, Italia, Eslovaquia), hemos podido apreciar tanto los puntos de convergencia y los problemas comunes como los problemas específicos de cada país.

4.1. LÍMITE DEL ENFOQUE TERRITORIAL DE LA FINANCIACIÓN

La elección de la Comisión Europea de centrarse en el ámbito territorial de los proyectos de transición justa financiados por los fondos de la UE plantea el tema de la eficacia del método a la vista de los asuntos sectoriales en juego (sectores en riesgo y con oportunidades, ganadores y perdedores de las políticas climáticas para la descarbonización de los sectores de actividad en los Estados miembro de la UE). El Mecanismo para una Transición Justa tiene una orientación territorial, centrándose en las regiones con una alta intensidad de carbono e industria minera. Incluso el alcance más amplio del segundo y tercer pilar de los mecanismos debe beneficiar a los territorios identificados en los Planes Territoriales de Transición Justa.

El primer efecto adverso de este enfoque ya ha sido identificado ampliamente por IndustriAll European Union: la elección de centrarse en un sector específico (la minería) y en pequeñas regiones elegidas a base de sus emisiones de GEI lleva a un alcance bastante limitado de la transición justa. No incluye otros sectores en riesgo. El sector del automóvil es un buen ejemplo: la transición hacia los vehículos eléctricos tendrá un enorme impacto en el empleo en cada eslabón de la cadena de valor de la producción de motores térmicos. No obstante, el sector no se incluye en el ámbito directo del Mecanismo para una Transición Justa.

Se puede sostener que el presupuesto limitado debe concentrarse para tener un impacto significativo y evitar pues una dispersión excesiva de las ayudas. No obstante, los criterios simples como las emisiones de GEI y el número de trabajadores en los sectores implicados no logran abarcar la complejidad y la amplitud de los desafíos a los que se enfrentan las regiones afectadas. Tal como se muestra en el caso de estudio, Bulgaria se enfrenta a desafíos significativos en algunos municipios extremadamente dependientes de los sectores mineros, una escasa diversificación de la economía y una gran necesidad de formación, en combinación con un marco de formación débil y una baja implicación de las autoridades locales. Las regiones de Trenčín y Košice, en Eslovaquia, corren el riesgo de sufrir grandes pérdidas netas de empleo si no crean otro tipo de actividades. Si los desafíos son grandes en el Rheinisches Revier de Alemania, la diversidad del tejido industrial en las regiones y el marco de formación no son comparables. Por otro lado, el caso de Eslovaquia ilustra la diferencia de apreciación de las necesidades, dado que el gobierno lucha por que se incluyan en el PTTJ la zona de Banská Bystrica, una antigua región minera que todavía se enfrenta a un gran problema de reconversión, lo cual de momento es rechazado por la Comisión Europea.

Esto nos lleva a otro punto destacado por los estudios de caso: las diferencias de capacidad (o voluntad) entre los Estados miembros para movilizar recursos adicionales. Es especialmente claro si se compara la iniciativa de Alemania y España, por ejemplo, con los casos de Eslovaquia y Bulgaria. El diseño de los Mecanismos para una Transición Justa y el método de asignación incluyen un ajuste a la Renta Nacional Bruta y diferencian las reglas de la cofinanciación para canalizar fondos europeos adicionales hacia los Estados miembros menos desarrollados. No obstante, no compensa siempre la diferencia de capacidad presupuestaria nacional para financiar la transición justa. Alemania, uno de los principales beneficiarios del FTJ debido al tamaño de su sector del carbón, se comprometió a

aportar 14 millardos de euros a través de la ley *Strukturstärkungsgesetz* (LFE), y otros 26 millardos de euros a través de programas de apoyo hasta 2038 (no obstante, algunos fondos de la UE están incluidos en esa financiación). España también moviliza diferentes fuentes de financiación a través de distintos mecanismos. Por otro lado, Bulgaria no ha desarrollado mecanismos similares, tal como revela la Evaluación del Plan Nacional de Energía y Clima de Bulgaria (documento SWD(2020) 901 final del 14.10.2020) en el que la Comisión pide “medidas que apoyen una estrategia de eliminación gradual del carbón con un claro compromiso de calendario y que garanticen una transición justa para las zonas dependientes del carbón y lignito” [traducción libre]. La diferencia en “potencia de fuego” de los presupuestos nacionales, y en voluntad de los gobiernos, podría crear finalmente una significativa diferencia de impacto en los recursos para la financiación de la transición justa.

El instrumento Next Generation EU y el Plan de Recuperación y Resiliencia también muestran ambiciones muy distintas si miramos el compromiso de financiación para el reciclaje y la mejora de competencias (ambos vinculados a la transición verde y digital). Al respecto, Eslovaquia parece ser más ambiciosa con cerca del 25% de su plan dedicado a ello (5% para Alemania, 10% para Italia), pero no dice nada sobre la eficiencia y solidez del marco nacional ya existente para el reciclaje profesional y la mejora de las competencias.

Efectivamente, muestra otro límite del enfoque territorial dado que plantea el tema de la eficacia operativa de los planes de acción social y de las medidas de apoyo para asegurar el reciclaje profesional de los trabajadores implicados. Por ejemplo, los planes de apoyo social y de formación profesional están regionalizados en países como Alemania, España e Italia, pero no en Eslovaquia y Bulgaria.

4.2. IMPLICACIÓN DE LOS SINDICATOS

Hemos observado obstáculos con respecto al papel que deben jugar las organizaciones sindicales en los procedimientos de información y consulta de los PTTJ. Efectivamente, la participación de los sindicatos varía considerablemente entre los países.

En Alemania y en España, los sindicatos fueron implicados y participaron hasta cierta medida en la gobernanza de los PTTJ. Además, están integrados en importantes estructuras que planificarán los proyectos financiados en el marco de la transición justa de la UE (por ejemplo, la implicación de la DGB e IG BCE en el *Zukunftagentur Rheinische Revier*) o en el caso de los Convenios de Transición Justa en España.

Bulgaria y Eslovaquia se encuentran al otro lado del espectro. Efectivamente, en ambos países los sindicatos se han visto apartados de cualquier consulta, no obstante sus protestas. En el caso de Bulgaria, Podkrepa tomó serias iniciativas para ser oído por la Comisión Europea y las instituciones públicas regionales, pero siguió siendo prácticamente ignorado.

Italia se encuentra entre ambos lo cual, no obstante, podría considerarse insatisfactorio. El papel de los sindicatos se ha limitado a ser informados sobre los proyectos del PTTJ, pero sin ser real y formalmente consultados. Su esfuerzo conjunto por ser incluidos en una consulta formal y periódica sobre el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia italiano muestra que la implicación del movimiento social en el diseño y la aplicación de las iniciativas de transición justa, tanto territoriales como sectoriales, no se da por sentada.

A base de estos casos, podría deducirse un problema más sistémico con el proceso implantado por la Comisión Europea en el desarrollo, el monitoreo, la implementación y la evaluación de los proyectos de PTTJ. La mayoría de las rondas de consulta organizadas sobre los PTTJ, en su mayoría por empresas consultoras externas (PWC en el caso de Bulgaria), negaron la participación de los sindicatos, confiando la representación de la sociedad civil organizada casi exclusivamente a las ONG medioambientales.

En el caso de Alemania o España, la mejor implicación de los sindicatos se debe a su integración inicial y preexistente en el marco político nacional y/o regional que se dedica al tema de la transición justa, más que a su relación directa con la implementación de los Planes Territoriales de Transición Justa.

A nivel de la institución europea, la implementación de los PTTJ se ha transferido a la DG Regio sin ninguna implicación de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Aunque es verdad que la primera cuenta con experiencia en la gestión de fondos regionales de la UE, es posible que no tenga la cultura, los hábitos ni las destrezas para involucrar a los sindicatos en la selección, implementación y evaluación de proyectos.

4.3. MULTIPLICACIÓN DE RECURSOS QUE CAUSA COMPLEJIDAD Y PLANTEA PREGUNTAS SOBRE LA GOBERNANZA

Los PTTJ plantean el tema de los límites de la financiación de la transición justa, sobre todo por su capacidad de movilizar la totalidad de los fondos europeos correspondientes, implicando a múltiples actores encargados de los mismos, como el BEI, el BERD y los fondos RCDE UE (Fondo de Modernización, Fondo de Innovación).

Efectivamente, según la Comisión Europea, la mayoría de los fondos de la UE pueden mobilizarse para financiar la transición justa. La lista es larga: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), el Fondo Social para el Clima, el Mecanismo para una Transición Justa, incluido el Fondo de Transición Justa, el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión, la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios (REACT-UE), InvestEU, ERASMUS+, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos, el programa LIFE, el programa Horizonte Europa, el Fondo de Modernización y los fondos de la Política Agrícola Común.

El importe que se canalizará para financiar una transición justa es, por lo tanto, extremadamente difícil de evaluar dado que, además del FTJ, no hay nada realmente comprometido directamente para financiar la transición justa, sin ni siquiera incluir iniciativas nacionales. Asimismo, además de los Planes Territoriales de Transición Justa, las instituciones de la UE no han desarrollado ningún otro enfoque global de los desafíos de la transición justa. Además de lo que se incluirá en los PTTJ, ningún otro ámbito, sectorial o regional, se enfoca firmemente.

En esta fase, el sistema de gobernanza previsto para garantizar un enfoque coherente y coordinado de todas estas financiaciones para la transición justa no es nada claro por no decir totalmente deficiente. En su recomendación para garantizar una transición justa y equitativa hacia la neutralidad climática en relación con el “Pacto Verde” y el Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Comisión

Europea estableció directrices que, sin embargo, serán, difíciles de implementar como suele ocurrir con cualquier legislación no vinculante. El próximo Semestre Europeo aportará, quizás, alguna orientación sobre estas directrices después de su discusión y aprobación por el Consejo.

Otro tema que puede complicar el impacto de la financiación es la tasa de absorción de fondos comunitarios por los Estados miembros de no preverse una gobernanza adecuada. Efectivamente, la capacidad de absorción de fondos comunitarios de un país está vinculada con su capacidad para establecer de manera puntual la iniciativa con la que se ha comprometido. Esto es determinado, parcialmente, por el plazo para el diseño, la aprobación y la implementación de las iniciativas y por los distintos controles para garantizar el uso correcto de los fondos de la UE. Una implementación lenta y una baja absorción de fondos comunitarios son problemas significativos, pero no son nuevos.

Sin embargo, además de los problemas recurrentes observados durante los MFP anteriores, la envergadura de Next Generation EU y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia añaden más desafíos y cuestionan la capacidad para desembolsar el dinero de los distintos fondos tal como se ha planificado. Italia y España, por ejemplo, los dos mayores beneficiarios esperados de Next Generation EU en términos de importes de euros, se encuentran entre los peores alumnos en materia de absorción de fondos comunitarios. Para el periodo 2014-2020, España absorbió solo el 39% del dinero al que tenía derecho de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, mientras que Italia con el 40% se encuentra entre los más lentos²⁵. Podría añadir otra limitación a la financiación de la transición justa de manera efectiva.

²⁵ Darvas, Z. (2020): *“Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc’s recovery funding”?*

ANEXO

ANEXO 1 – Lista de regiones – Planes Territoriales de Transición Justa

		Name of regions/ areas covered
	AT	Östliche Obersteiermark, Traunviertel
	BE	Tournai, Mons, Charleroi
	BG	Maritsa, Bobov Dol
	CY	Vassilikos, Dhekelia
	CZ	Moravskoslezsky, Ustecky, Karlovarsky
	DE	Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Dahme-Spreewald, Spree-Neiße, Cottbus, Bautzen, Görlitz, Leipzig, the City of Leipzig, Nordsachsen, Burgenlandkreis, Saalekreis, the City of Halle, Mansfeld-Südharz, Anhalt-Bitterfeld, Düren, Rhein-Kreis Neuss, Rhein-Erft-Kreis
	DK	Northern Jutland
	EE	Northeastern
	ES	Asturias, León, Palencia, Cádiz, A Coruña, Córdoba, Almería, and Tíxuel
	EL	Kozani, Kastoria, Florina (<u>Western Macedonia</u>), Megalopolis, Heraklion, Lasithi, Rethimno, Chania (<u>Crete</u>) and <u>Aegean Islands</u> (Lesvos, Samos, Chios, Rhodes, Mykonos)
	FI	Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Kainuu, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Lappi
	FR	Nord, Bouches-du-Rhône
	HR	Sisak-Moslavina, Istria
	HU	Heves, Baranya
	IE	Midland
	IT	Taranto, Sulcis-Iglesiente
	LT	Kaunas, Telsiai, Siatuliai
	LU	Esch sur Azette, Rumelange

	LV	Vidzeme, Latgale
	MT	Grand Harbour Port, FreePort
	NL	East Groningen, Delfzijl, surroundings and rest of Groningen
	PL	Katowice, Bielsko-Biala, Tychy, Rybnik, Gliwice, Bytom, Sosnowiec, Konin, Walbrzych
	PT	Alentejo Litoral, Medio Tejo, "Concelho" of Matosinhos
	RO	Hunedoara, Gorj, Dolj, Galați, Prahova and Mureș
	SE	Noorbotten, Västerbotten
	SI	Zavaska, Savinjska
	SK	Trencin, Kosice

Resumen de inversiones: orientación sobre los Fondos de Transición Justa 2021-2027 por Estado miembro (Anexo D):

https://ec.europa.eu/info/files/2020-european-semester-overview-investment-guidance-just-una-transición-fund-2021-2027-member-state-Anexo-d_fr

ANEXO 2

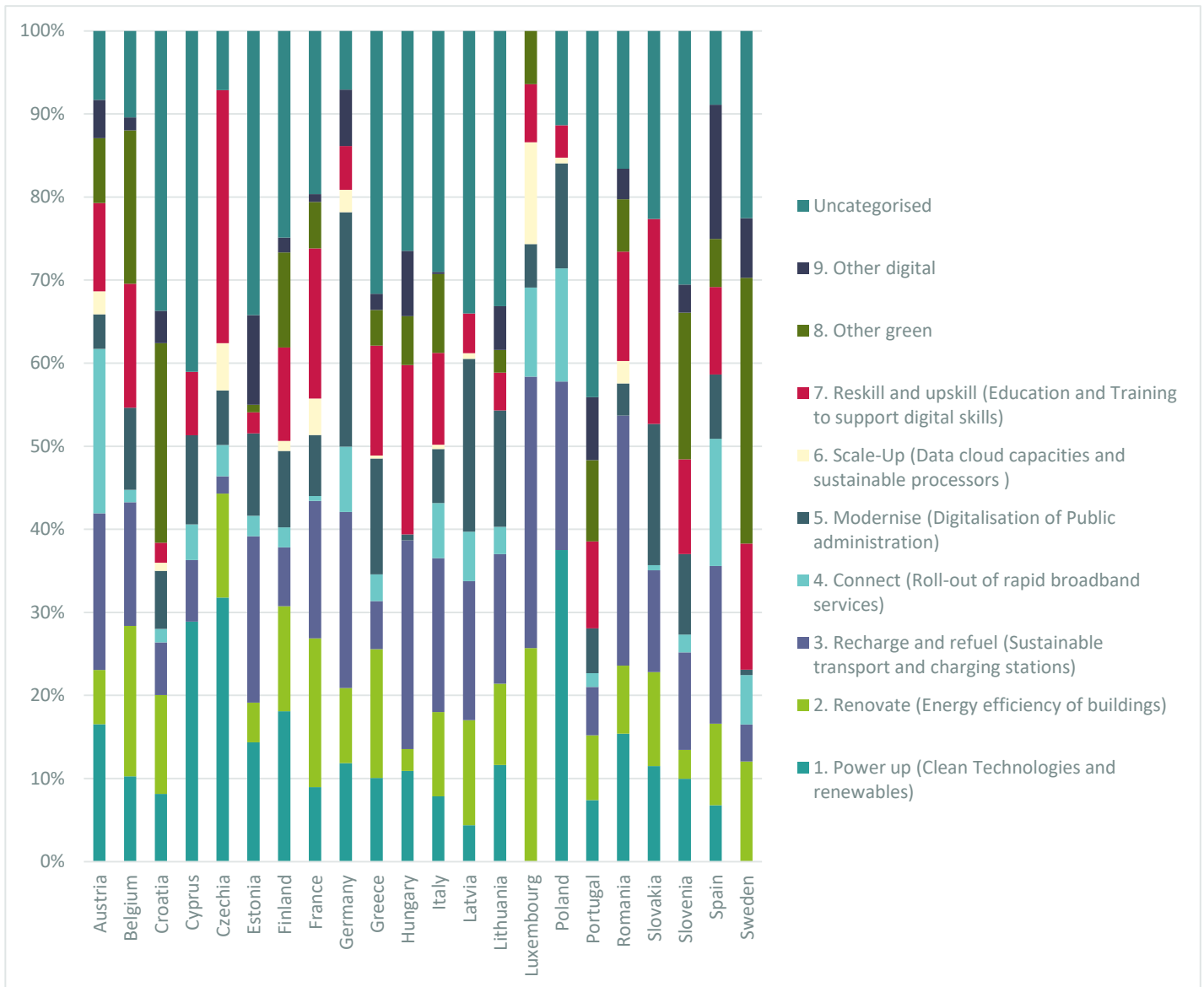
Breakdown of Cohesion Policy allocations per Member State (current prices)

	ESF+	ERDF	CF	of which transferred to the CEF	ETC	Total allocation
 Belgium	1 168	1 152	-	-	369	2 689
 Bulgaria	2 625	5 741	1 656	390	134	10 157
 Czechia	2 701	10 426	8 327	1 962	306	21 761
 Denmark	120	141	-	-	254	515
 Germany	6 527	10 913	-	-	1 005	18 445
 Estonia	503	1 693	1 073	253	57	3 325
 Ireland	508	396	-	-	291	1 195
 Greece	5 845	11 452	3 955	932	127	21 379
 Spain	11 153	23 540	-	-	683	35 376
 France	6 675	9 070	-	-	1 090	16 835
 Croatia	1 983	5 356	1 547	364	184	9 069
 Italy	14 535	26 615	-	-	935	42 085
 Cyprus	222	467	233	55	37	959
 Latvia	711	2 493	1 359	320	49	4 612
 Lithuania	1 136	3 464	1 856	437	82	6 539
 Luxembourg	15	15	-	-	29	58
 Hungary	5 507	13 360	3 404	802	255	22 526
 Malta	124	474	216	51	23	838
 Netherlands	414	506	-	-	373	1 293
 Austria	394	537	-	-	216	1 147
 Poland	14 913	47 417	12 145	2 861	560	75 034
 Portugal	7 497	11 497	4 447	1 048	136	23 577
 Romania	8 239	17 070	4 628	1 090	367	30 305
 Slovenia	727	1 538	940	221	74	3 279
 Slovakia	2 404	8 117	2 110	497	220	12 852
 Finland	605	888	-	-	160	1 653
 Sweden	707	863	-	-	351	1 920
Technical assistance	345	760	129	-	31	1 265
Transnational cooperation	197	-	-	-	-	197
Interregional innovation investments	-	564	-	-	-	564
European Urban Initiative	-	564	-	-	-	564
Interregional cooperation	-	-	-	-	564	564
Total	98 500	217 087	48 026	11 286	8 960	372 573
	26,4%	58,3%	12,9%		2,4%	100,0%

(In million EUR, current prices)

ANEXO 3

Desglose de los PRR nacionales en función de las iniciativas emblemáticas de inversión de la Comisión Europea

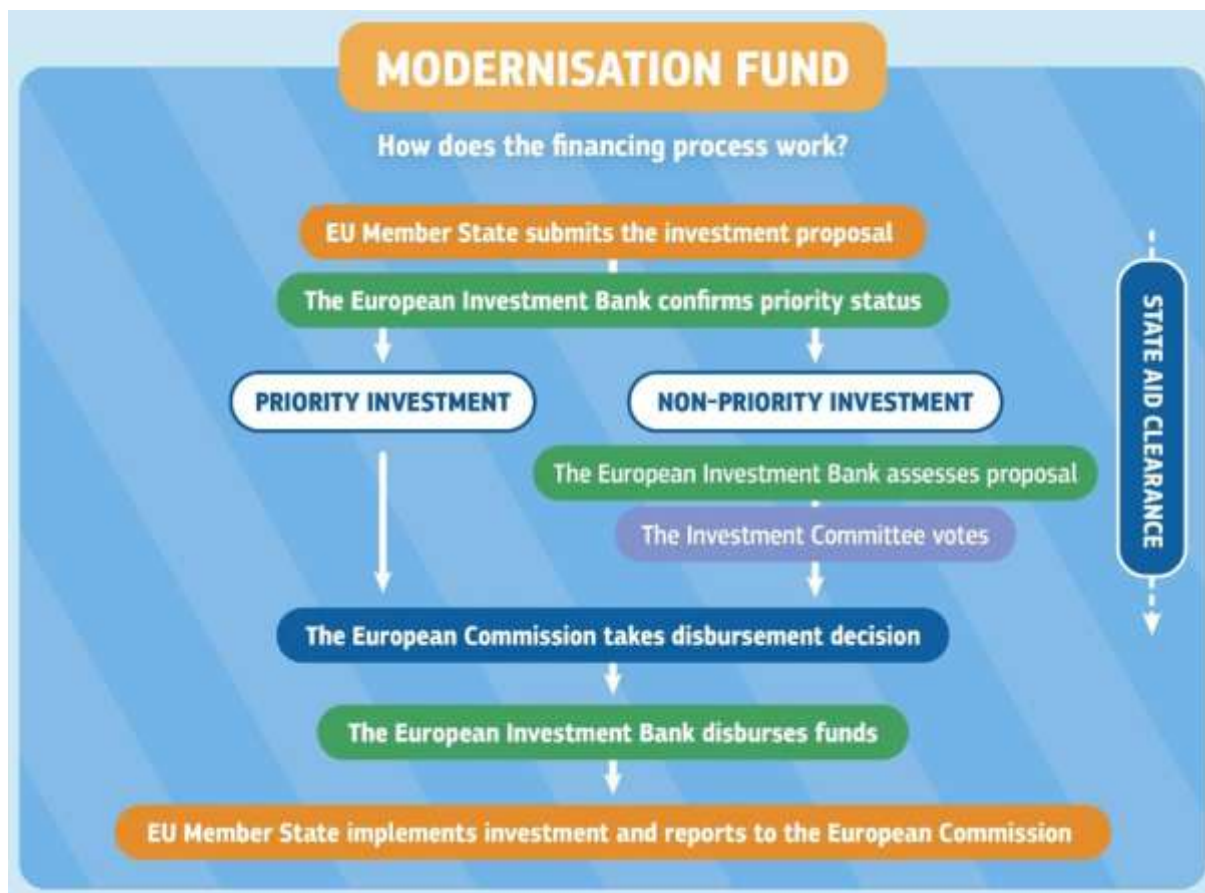


Fuente: conjunto de datos Bruegel

Las categorías “Otros verdes”, “Otros digitales” y “Sin categorizar” refieren a todos los proyectos que no se enmarcan en la definición de las iniciativas emblemáticas (por ejemplo: la inclusión social o la investigación).

ANEXO 4

GOBERNANZA DEL FONDO DE MODERNIZACIÓN: REPARTO DE PAPELES ENTRE LA COMISIÓN EUROPEA, EL BEI Y EL COMITÉ DE INVERSIONES.



El funcionamiento del Fondo de Modernización es la responsabilidad de los Estados miembros beneficiarios. El BEI juega un papel importante, garantizando que los derechos se subastan conforme a los principios y modalidades establecidos en la nueva Directiva. También es responsable de la gestión de los ingresos. El BEI asigna los ingresos a los Estados miembros después de una decisión de pago puntual de la Comisión Europea, que debe coincidir con las recomendaciones de un comité de inversiones.

Se ha creado un Comité de Inversiones para el Fondo de Modernización. Está compuesto de un representante de cada Estado miembro beneficiario, la Comisión Europea, el BEI y tres representantes elegidos por los otros Estados miembros no beneficiarios por un periodo de cinco años. Es presidido por un representante de la Comisión Europea. Un representante de los Estados miembros de la UE, que no sea miembro del Comité, puede asistir a las reuniones del Comité como observador.

Hasta un 70% de los costes de una inversión presentada por un Estado miembro que no vaya incluida en los ámbitos recogidos en el párrafo 2 podrá cubrirse con recursos del Fondo de

Modernización, a condición de que los costes restantes sean financiados por entidades jurídicas privadas.

El Comité de Inversiones evalúa la viabilidad técnica y financiera de un proyecto de inversión, inclusive la reducción de emisiones de CO2 consiguiente, y emite una recomendación.

El Comité procurará adoptar sus recomendaciones por consenso. Si el Comité de Inversiones es incapaz de llegar a un consenso en el plazo fijado por su Presidente, decidirá por mayoría simple.

Si el BEI no aprueba la financiación de una inversión, solo podrá adoptarse una recomendación por una mayoría de dos tercios de todos los miembros del Comité. Estos actos y recomendaciones se harán públicos.

Las organizaciones sindicales y los interlocutores sociales podrán intervenir en el marco de los organismos nacionales de diálogo con los Estados miembros que vayan a presentar una solicitud de apoyo del Fondo de Modernización con una dimensión de transición justa.

Los Estados miembros beneficiarios informarán anualmente a la Comisión Europea de las inversiones financiadas por el Fondo de Modernización. Este informe se hará público.

El Comité de Inversiones informará anualmente a la Comisión de su experiencia de evaluación de inversiones. Antes del 31 de diciembre de 2024, tomando en cuenta las conclusiones del Comité de Inversiones, la Comisión Europea deberá revisar los ámbitos de los proyectos cubiertos por la nueva Directiva 2018 y la base sobre la cual el Comité de Inversiones hace sus recomendaciones.