

Impactos distributivos de las políticas climáticas en Europa

Introducción

La cuestión del cambio climático y la transición a una economía climáticamente neutra ocupa un lugar destacado en la agenda política tanto de la Unión Europea como de los Estados miembros; es necesario actuar para prevenir y mitigar los efectos del cambio climático. Sin embargo, las políticas y medidas relacionadas con el clima pueden tener efectos adversos significativos que contribuyen a reducir su grado de aceptabilidad e impiden su aplicación plena y efectiva. Es fundamental explorar las repercusiones de estas respuestas políticas sobre las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto, prestando una especial atención a aquellos grupos que podrían verse particularmente perjudicados por el propio cambio climático o por las políticas aplicadas para mitigar sus efectos.

Se necesita más información sobre determinados aspectos del Pacto Verde Europeo y las políticas sociales relacionadas. La investigación presentada en este informe, basada principalmente en experiencias a nivel nacional, se centra en hasta qué punto se reconocen y abordan los efectos distributivos adversos de las políticas adoptadas en materia de cambio climático. El informe, que se basa en la información facilitada por la Red de Corresponsales de Eurofound, arroja luz sobre los aspectos que los responsables políticos deben tener en cuenta a la hora de diseñar y aplicar las políticas climáticas, con vistas a garantizar que sean bien aceptadas y no generen nuevas desigualdades y tensiones sociales.

Contexto político

El cambio climático es un reto global y se aborda globalmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Los ODS son los diecisiete objetivos adoptados en 2015 por todos los estados miembros de las Naciones Unidas en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que es el plan a quince años desarrollado para alcanzar dichos objetivos. Los diecisiete ODS están interconectados; el ODS 13 aborda el cambio climático e insta a la acción por el clima, mientras

que el ODS 7 se refiere al acceso a energía asequible y no contaminante. La aplicación del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (adoptado también en 2015) será clave para el logro de los ODS.

El Pacto Verde Europeo presentado por la Comisión Europea refleja el compromiso de la UE con los ODS. Garantizar una energía asequible y no contaminante para los ciudadanos y las empresas europeas es una prioridad clave para la UE, y esto se refleja claramente en la Estrategia de la Unión de la Energía de 2015. La visión de la UE de una economía climáticamente neutra para 2050 prevé la adopción de medidas tanto a escala europea como nacional. Los Estados miembros están obligados a presentar sus propias estrategias a largo plazo, que deben abordar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero durante al menos los próximos treinta años y considerar asimismo los efectos socioeconómicos de las medidas de descarbonización. Las medidas a corto plazo, destinadas a garantizar que los Estados miembros cumplan los objetivos de 2030, se incluyen en los planes nacionales integrados de energía y clima. Han sido evaluados por la Comisión Europea. Sobre esta base, la Comisión formuló recomendaciones específicas a los Estados miembros en relación con el empleo, las cualificaciones, la pobreza energética y otros aspectos. La UE ayuda a los Estados miembros con el Mecanismo para una Transición Justa, cuyo objetivo es aliviar los costes sociales y económicos previstos de la transición a una economía climáticamente neutra. Otras fuentes de apoyo financiero son el marco financiero plurianual y el fondo NextGenerationEU de reciente creación.

Conclusiones principales

- Si bien los efectos distributivos de las políticas climáticas no han sido objeto de un estudio en profundidad, en algunos planes nacionales integrados de energía y clima se han detectado efectos progresivos y regresivos (reales o potenciales). La aceptación social está en juego: los efectos regresivos de las políticas climáticas podrían reducir sustancialmente su aceptación, limitando consiguientemente su aplicación.

- De no aplicarse cuidadosamente y de manera específica, otro tipo de medidas —como las subvenciones para vehículos eléctricos, por ejemplo— también podrían tener efectos distributivos regresivos. Otras medidas, como los reglamentos y las inversiones públicas, también pueden tener efectos distributivos, tanto progresivos como regresivos.
- Se están poniendo en marcha prácticas a escala nacional para mitigar los efectos distributivos negativos. Por ejemplo, la pobreza energética está reconocida como un problema grave en muchos Estados miembros. Para abordarla, se han puesto en marcha medidas de apoyo a los grupos de población más vulnerables.
- Entre los principales temas abordados en los debates nacionales sobre las políticas climáticas se encuentran la transición a las energías renovables, el impacto de los impuestos convencionales y los impuestos especiales y los precios de la energía y su efecto sobre la pobreza energética. La preparación para la transición energética a través de las acciones establecidas en las estrategias nacionales a largo plazo y los planes integrados de energía y clima implican a menudo garantizar que los costes se compartan equitativamente entre todos los que componen la sociedad y conciliar las preocupaciones medioambientales y sociales.
- Los debates en los Estados miembros implican a un amplio abanico de partes interesadas. Se trata de organizaciones no gubernamentales (ONG), interlocutores sociales, industrias, movimientos sociales y medioambientales, autoridades regionales, partidos políticos y la comunidad académica. Las ONG parecen ser especialmente activas y, a menudo, cuentan con el apoyo de otras partes interesadas, como la comunidad académica y, en ocasiones, también los interlocutores sociales.
- Podrían diseñarse políticas industriales nacionales ambiciosas que incluyeran las inversiones públicas y privadas en tecnologías climáticas. Estas políticas deben adoptar un enfoque holístico.
- Abordar la pobreza energética es esencial, como se subraya en la recomendación de la Comisión sobre la pobreza energética de 2020. En los Estados miembros, las medidas para hacerlo implican principalmente la prestación de apoyo financiero. Esto plantea el problema de la sostenibilidad financiera de los fondos públicos. Deben explorarse modelos de financiación alternativos, con la readaptación del sector de la vivienda social como prioridad (subvenciones para asociaciones de viviendas y administraciones locales para la mejora de la eficiencia energética de los edificios, bonos municipales comunitarios, planes de acciones verdes).
- Cuando se utilicen fondos nacionales y de la UE para apoyar una transición justa, debe concederse preferencia a un enfoque global y sistémico en lugar de a las soluciones puntuales. Las autoridades nacionales y regionales y las partes interesadas pertinentes deben explorar posibles oportunidades de desarrollo para las industrias, los trabajadores y las comunidades afectadas por la transición a una economía climáticamente neutra.
- La amplia participación de las partes interesadas en las fases iniciales del diseño y la aplicación de las políticas climáticas es crucial para minimizar los efectos indeseados e incrementar la aceptación de todas las partes afectadas.
- Las prácticas de diálogo social sobre una transición justa y los efectos de las políticas climáticas sobre las industrias y los trabajadores no están muy extendidas en todos los Estados miembros. Debe reforzarse el papel de los interlocutores sociales: existen pruebas de que los efectos indeseados de algunas políticas climáticas, especialmente cuando las empresas y los trabajadores de determinados sectores y regiones se ven particularmente afectados, pueden ser abordados por los interlocutores sociales y que es posible obtener soluciones mediante el diálogo social y las iniciativas conjuntas.

Indicadores políticos

- La mitigación satisfactoria de los efectos del cambio climático requiere políticas integradas y coordinadas. A la hora de diseñar y aplicar las medidas necesarias, debe adoptarse un enfoque integrado en diferentes ámbitos de las políticas públicas, como la energía, la vivienda y el empleo.

Información adicional

El informe *Distributional impacts of climate policies in Europe* está disponible en <http://eurofound.link/ef20037>

Director de investigación: Jorge Cabrita

information@eurofound.europa.eu