EUROSOCIAL
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL

Financiado por
la Unión Europea

La dimensión socioecológica de la recuperación de la UE

Del Pacto Verde Europeo al Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia

SEBASTIANO SABATO
MATTEO MANDELLI
BART VANHERCKE

Serie
aprendizajes en
COHESIÓN SOCIAL

EUROSOCIAL COLLECTION Nº **24**

La dimensión socioecológica de la recuperación de la UE

Del Pacto Verde Europeo al Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia

SEBASTIANO SABATO
MATTEO MANDELLI
BART VANHERCKE

Serie
aprendizajes en
COHESIÓN SOCIAL

EUROSOCIAL COLLECTION Nº **24**

EUROSOCIAL
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL

Financiado por
la Unión Europea

PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:
EUROsociAL Programme
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (Spain)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosocial.eu

Coordinado por:
International Italo-Latin American Organisation (IILA), Social Policies Area

Con el apoyo de:
European Social Observatory (OSE – Brussels)

Citando este informe: Sabato, S., Mandelli, M. and Vanhercke, B. (2021), La dimensión socioecológica de la recuperación de la UE. Del Pacto Verde Europeo al Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia. Madrid: EUROsociAL Programme, EUROsociAL Collection No 24, 63p.

Imagen de portada: © violetkaipa / iStock / Getty Images Plus

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del conjunto de autores/as, sin que, en ningún caso, deba considerarse que refleja la opinión de la Unión Europea. Edición no venal.

ISBN: 978-84-09-40363-9

Diseño gráfico: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, septiembre 2021

No se podrá vender la publicación original ni las obras derivadas, que deberán ser distribuidas con una licencia igual a la que se aplica a la publicación original.

La información sobre los URLs y los enlaces a sitios web que figuran en la presente publicación se facilitan para comodidad del lector y son correctos en el momento de su publicación. El Programa EUROsociAL+ no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud permanente de esa información ni por el contenido de ningún sitio web externo.

Resumen

Este informe evalúa la dimensión *socioecológica* de la estrategia de recuperación de la UE de la crisis de la COVID-19 e identifica elementos de continuidad y cambio en comparación con la estrategia de crecimiento de la UE anterior a la pandemia. En el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia de la UE (MRR) se reconocen varios posibles retos sociales relacionados con la transición verde. Para hacer frente a estos retos, la UE proclama un enfoque equilibradodle de la recuperación, que combina el fomento del crecimiento ecológico con el objetivo de lograr una transición socialmente justa. Para la UE, los principios y derechos establecidos en el pilar europeo de derechos sociales deberían representar una especie de referencia social para la transición verde, mientras que las políticas de inversión social se presentan como facilitadores clave de esta transición. El MRR señala la necesidad de llevar a cabo reformas de los sistemas nacionales de protección social y de contar con el diálogo social y cívico en la elaboración y aplicación de los planes nacionales; sin embargo, estos temas no se han vinculado explícitamente a la transición verde. El enfoque propuesto en el MRR está fuertemente arraigado en el Pacto Verde Europeo, que se ha confirmado como la estrategia global de crecimiento de la UE, a la que el MRR proporciona nuevos instrumentos financieros y de gobernanza.

De esta investigación se desprenden varios retos para el futuro. En primer lugar, se plantea la cuestión de si el enfoque equilibrado previsto en el MRR, con su énfasis en el crecimiento económico, será suficiente para abordar a tiempo los complejos retos medioambientales y sociales que se avecinan. En segundo lugar, debe prestarse atención a las posibles deficiencias en la puesta en práctica de este enfoque por parte de la UE y sus Estados miembros, incluido el riesgo de basarse en una comprensión limitada de la transición justa, haciendo excesivo hincapié en las políticas de inversión social a expensas de las preocupaciones más tradicionales de protección social. En tercer lugar, debería hacerse más explícito el vínculo entre la recuperación de la UE y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU. El informe se basa principalmente en un cuidadoso análisis de contenido cualitativo de los principales documentos políticos y legislativos publicados por las instituciones de la UE.

Presentación

Desde la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el enfoque en la sostenibilidad ha estado en la agenda internacional y en el centro de las políticas públicas de los países. Desde hace varias décadas, la ciencia viene señalando el agotamiento de recursos y el acrecentamiento de procesos ya en marcha e irreversibles como el cambio climático, la pérdida exponencial de la biodiversidad, la acidificación de los océanos o la reducción de la capa de ozono, procesos que tienen repercusiones en el tejido económico y social de los países y amenazan la sobrevivencia del planeta. Para hacer frente a esto, desde el Acuerdo de París la comunidad internacional ha tomado compromisos importantes para poner en marcha la llamada transición ecológica o transición verde que permita avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible, con una drástica reducción de las emisiones de carbono y del impacto en el medio ambiente. Este proceso, como pocos otros en la historia de la humanidad, implica un cambio substancial en el modelo productivo, energético, en el consumo, y hasta en los estilos de vida y en las relaciones sociales. Además, la crisis determinada por la pandemia por COVID-19 ha acelerado este proceso por tres razones. Por un lado, ha evidenciado una vez más que la transmisión de virus desde los animales puede estar asociada a la desforestación, en segundo lugar, ha mostrado cuán interdependientes son las personas, los pueblos, los países. Ambos fenómenos nos obligan a tomar conciencia de la denominada «globalización del riesgo» (Beck). Finalmente, el crecimiento sostenible se está colocando en el centro de las estrategias para la recuperación. En Europa, por ejemplo, el 37 % de los fondos de los planes nacionales de recuperación y resiliencia financiados en el marco del Next Generation EU debe estar dirigido a la revolución verde y la transición ecológica.

Sin embargo, ¿cuáles serán las implicaciones sociales de la transición ecológica?, ¿qué repercusiones tendrá el nuevo modelo productivo?, ¿qué medidas deberán ponerse en marcha para acompañar estos procesos y cómo deberán reconfigurarse los sistemas de protección social para que los costes ede la transición no sean pagados por las personas más vulnerables? Por ejemplo, es posible que haya que desarrollar políticas para la seguridad y reconversión de los modelos de vida, producción y consumo de las zonas de mayor fragilidad. Este es el caso de las regiones ribereñas y costeras. Teniendo en cuenta que el 40 % de la población mundial vive a menos de 100 kilómetros de

la costa y más de 600 millones de personas están asentados en regiones costeras, muy expuestas a inundaciones y maremotos, ¿cuál será el papel de los sistemas de protección social?, ¿no tendrán que especializarse en funciones adaptativas y reactivas a los desastres y, al mismo tiempo, incentivar la tutela de trabajadores que se verán afectados por el cierre obligado de actividades productivas peligrosas para el ambiente? En este mismo campo del trabajo, fuente de gran preocupación, ¿qué políticas activas deberían instrumentarse para absorber la mano de obra que quedará expulsada por la evolución de la industria automotriz hacia la producción de vehículos eléctricos?

Ante cambios que pueden darse de forma traumática como los señalado aquí a modo de ejemplo, las políticas públicas tendrán la tarea de favorecer impactos sociales positivos y formentar una transición que permita que nadie se quede atrás.

En diferentes países de América Latina se están definiendo estrategias que apuntan a un equilibrio entre tres esferas interdependientes: crecimiento económico, impacto sobre el medioambiente e inclusividad de todas las personas. En varios casos se diseñan e implementan también planes para una economía verde. Son procesos de gran interés para un programa como EUROsociAL+, cuyo horizonte de valores y objetivos es la cohesión social. Consciente de que la humanidad vive un cambio de época, la interconexión entre economía, ambiente y sociedad, es decir, entre desarrollo económico, sostenibilidad ambiental y protección y bienestar social, representa el perímetro en el cual se sitúan las reformas y políticas gubernamentales que el programa EUROsociAL apoya, especialmente desde su área dedicada a los sistemas de bienestar.

En este sentido, nos parece fundamental alentar a una reflexión profunda a partir de las interrogantes planteadas antes. Se ha querido iniciar con un estudio acotado a la realidad europea, toda vez que la Unión Europea ha puesto en marcha, entre otros instrumentos, el Pacto Verde Europeo (*Green Deal*), que es la primera estrategia regional de crecimiento económico sostenible, y sustenta un proceso de recuperación de la crisis por COVID-19 en el cual deben conjugarse las tres dimensiones mencionadas arriba.

El documento que se presenta aquí —*La dimensión socioecológica de la recuperación de la UE. Del "Green Deal"Pacto Verde Europeo al Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia*— responde a estos objetivos y pretende ser una primera contribución. Elaborado por el Observatorio Social Europeo, este documento analiza las medidas que se están pensando —y en algunos casos ya implementando— a nivel de la Unión Europea y de los países miembros de la UE, para luego identificar algunas respuestas a las interrogantes relacionadas con el impacto social de la transición ecológica.

Este trabajo permite llegar a algunas primeras conclusiones o lecciones preliminares para nutrir el diálogo entre Europa y América Latina sobre la relación que debe instaurarse entre transformación verde de la economía y políticas de bienestar social. América Latina se enfrenta a los retos de la transición en su peor crisis económica y social,

con niveles de desigualdad y pobreza que se prolongarán en la fase de reactivación pospandémica, por lo que el esfuerzo para evitar que la transición se dé de forma injusta es aún más épico. Se espera que algunas de las experiencias puestas en marcha por la UE, recogidas en este documento, puedan servir de inspiración o referente para recorrer el camino del desarrollo sostenible, al que estamos llamadas todas las personas, y hacer posible la vida digna en el único planeta que tenemos.

Área de Políticas Sociales
Programa de la Unión Europea EUROsociAL+

Índice

Resumen 3

Presentación 5

Resumen ejecutivo 11

Introducción 13

1. Vinculación de las políticas sociales y medioambientales: retos y enfoques 17
   1.1. El trilema del crecimiento ecosocial 17
   1.2. Los enfoques al trilema del crecimiento ecosocial 18
   1.3. El estado de bienestar y la transición verde: un marco de análisis 22

2. Marcos de referencia de la UE para una transición socioecológica 27
   2.1. El Pacto Verde Europeo y las estrategias sectoriales 27
   2.2. El pilar europeo de derechos sociales y la transición justa 36
   2.3. El Semestre Europeo y la sostenibilidad competitiva 39

3. La dimensión socioecológica del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE 41
   3.1. La respuesta de la UE a la crisis de la COVID-19: el programa Next Generation EU y el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia 41
   3.2. La dimensión socioecológica del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia de la UE 44

Conclusiones 55

Referencias 61

Anexo 1. Opciones metodológicas e implicaciones para la investigación 67

Resumen ejecutivo

El objetivo de este informe es explorar y brindar una evaluación preliminar de la «dimensión socioecológica» de la recuperación de la crisis de la COVID-19 tal y como la prevé la Unión Europea (UE), al tiempo que se intentan definir elementos de continuidad o discontinuidad con las estrategias sociales y de crecimiento de la UE anteriores a la pandemia. En primer lugar, analizamos los principales retos relacionados con el gobierno de las interrelaciones de los objetivos medioambientales, sociales y económicos, identificamos una serie de enfoques que abordan dichas interrelaciones y profundizamos en las funciones que los estados de bienestar podrían desempeñar en la llamada «transición verde». En segundo lugar, investigamos si se abordan y de qué manera las interrelaciones entre las preocupaciones medioambientales y sociales: i) en las iniciativas y estrategias más destacadas de la UE emprendidas antes de la pandemia de la COVID-19 en los ámbitos económico y social; y ii) en el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (MRR) de la UE, es decir, el principal instrumento creado por la Unión para apoyar la recuperación de sus Estados miembros de la crisis pandémica. Además, ofrecemos algunos ejemplos de iniciativas políticas específicas incluidas por los Estados miembros de la UE en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia. De nuestro análisis pueden derivarse varias conclusiones. Primero, uno de los objetivos declarados en el MRR es promover la «transición verde», un modelo económico orientado a lograr la neutralidad climática en 2050. Segundo, el MRR pretende aplicar un enfoque equilibrado basado en la promoción del «crecimiento verde» y de la «transición justa» (es decir, garantizar que las oportunidades y los riesgos de la transición verde se distribuyan equitativamente entre los territorios y los grupos sociales). En tercer lugar, en este sentido se espera que los Estados de bienestar nacionales desempeñen un papel importante. En el MRR, los principios y derechos establecidos en el pilar europeo de derechos sociales se mencionan como una especie de referencia social para la transición verde, mientras que las políticas activas del mercado laboral, la educación, la formación y las políticas de desarrollo de competencias se consideran facilitadores clave de esta transición, aumentando la empleabilidad de los trabajadores en una economía más verde. Además, los estados de bienestar también podrían servir de «amortiguadores» para garantizar que nadie se quede atrás (por ejemplo, proporcionando ayudas a la renta a los ciudadanos más afectados por la transición) y proporcionar herramientas para crear consenso sobre la transición verde (por ejemplo,

a través del diálogo social y civil). En el MRR, estas dos funciones de los estados de bienestar están menos explícitamente vinculadas a la transición verde. En cuarto lugar, en general la mayoría de las características del MRR resumidas anteriormente parecen continuar con las iniciativas adoptadas por la UE incluso antes de la pandemia, en particular con el Pacto Verde Europeo (la estrategia global de crecimiento de la UE lanzada en 2019) y el intento de reorientar el Semestre Europeo (es decir, la principal herramienta de gobernanza socioeconómica de la UE) hacia la noción de «sostenibilidad competitiva». Dicho esto, en quinto lugar, en este informe también identificamos una serie de retos a futuro. Entre ellos se contemplan: i) las incertidumbres relacionadas con la idoneidad del enfoque de la UE para garantizar las transformaciones radicales y oportunas necesarias para abordar los retos medioambientales; ii) las posibles deficiencias en la puesta en práctica del enfoque equilibrado por parte de la UE y sus Estados miembros, incluido el riesgo de basarse en una comprensión estrecha de la noción de transición justa, poniendo un énfasis excesivo en las políticas de inversión social a expensas de las preocupaciones de protección social más tradicionales; y iii) la necesidad de vincular la recuperación de la UE de forma más explícita a un marco político más amplio y global, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Introducción

El 11 de diciembre de 2019, la Comisión Europea publicó el Pacto Verde Europeo (European Green Deal o EGD por sus siglas en inglés), la nueva estrategia de crecimiento de la Unión Europea (UE) destinada a transformar la economía de la UE para lograr la neutralidad climática en 2050. Con el Pacto Verde Europeo, por primera vez, los objetivos relacionados con la lucha contra el cambio climático y la preservación del medioambiente han adquirido un lugar central en una estrategia global de crecimiento de la UE, constituyendo un hilo conductor que une las diversas acciones e iniciativas previstas en ella. En el Pacto Verde Europeo, la Comisión Europea también aboga por una transición «socialmente justa» en la que «nadie se quede atrás», reconociendo así explícitamente los estrechos vínculos entre las políticas destinadas a proteger el medioambiente y las políticas sociales y económicas. De este modo, el Pacto Verde Europeo reconoce la necesidad de crear sinergias y abordar las compensaciones para alcanzar simultáneamente los objetivos económicos, medioambientales y sociales. Para ello, la Comisión Europea ha propuesto la noción de «sostenibilidad competitiva», con el fin de promover un modelo de crecimiento que garantice simultáneamente: a) la sostenibilidad medioambiental; b) la equidad; c) el crecimiento de la productividad; y d) la estabilidad macroeconómica. Con esta idea de sostenibilidad competitiva, la Comisión ha recordado explícitamente los principios que caracterizan la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ONU) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En las primeras semanas de 2020, el mundo se vio afectado por la pandemia de COVID-19, que ha llevado a los Estados miembros de la UE a adoptar importantes medidas de contención, en particular el cierre de grandes partes de sus economías nacionales para mitigar la propagación del virus. La pandemia ha tenido un enorme impacto en los países europeos (y en todo el mundo), tanto en términos sociales como económicos y tendrá efectos duraderos. En este contexto, la UE ha establecido una estrategia de recuperación (Next Generation EU–(NGEU)), que identifica las transiciones ecológica y digital como los motores de la recuperación de la UE de la crisis de COVID-19 y reafirma el Pacto Verde Europeo como la estrategia de crecimiento de la UE. En estas circunstancias, las políticas sociales y de empleo y los estados de bienestar nacionales deben desempeñar un papel fundamental. En efecto, estas últimas pueden sufrir

presiones de adaptación para acompañar las transiciones ecológica y digital, puesto que deberán garantizar que todos puedan beneficiarse de las oportunidades que ofrecen y estén adecuadamente protegidos de los riesgos que conllevan.

En este marco, el presente informe tiene dos objetivos principales. El primero es identificar la dimensión socioecológica de la recuperación de la COVID-19, tal y como la prevé la UE, e identificar elementos de continuidad o discontinuidad con las estrategias sociales y de crecimiento de la UE anteriores a la pandemia. Para ello, identificaremos y debatiremos las principales iniciativas a nivel de la UE destinadas a vincular los objetivos medioambientales y sociales y hacerlos compatibles, centrándonos en el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (MRR) de la NGEU y en los documentos/estrategias políticas más relevantes de la UE en los que se basa este último. El segundo objetivo es brindar una evaluación preliminar de la dimensión socioecológica de la recuperación de la UE de la crisis de COVID-19, incluyendo su potencial y posibles limitaciones. Más concretamente, en este informe intentaremos responder a las siguientes preguntas de investigación:

a. ¿Tiene la estrategia de la UE para recuperarse de la pandemia de COVID-19 una dimensión socioecológica? ¿Se reconocen los vínculos entre los objetivos/políticas sociales y medioambientales y se intenta crear sinergias y abordar las compensaciones entre ellos?
b. ¿Cuál es el enfoque adoptado por la UE para vincular los objetivos y las preocupaciones medioambientales, sociales y económicas en su estrategia de recuperación, y hasta qué punto este enfoque continúa con las iniciativas emprendidas antes del brote de la pandemia?
c. ¿Cuáles son las funciones que se espera que desempeñen los Estados de bienestar de la UE en el contexto de la «transición ecológica» y qué ámbitos políticos se presentan como esenciales para vincular las políticas medioambientales y sociales en la estrategia de la UE para la recuperación?

Para cumplir los objetivos de la investigación y responder a las preguntasnos hemos basado en las principales aportaciones de la literatura científica pertinente y de las partes interesadas, así como en un análisis pormenorizado de los documentos políticos publicados por las instituciones de la UE. En cuanto a esto último, si bien las opciones metodológicas relacionadas con la selección y el análisis de los documentos (y sus implicaciones para la investigación) se exponen en el Anexo 1, conviene presentar aquí dos puntualizaciones sobre el alcance del presente informe. En primer lugar, dado que esta investigación se centra en la «dimensión socioecológica» de la estrategia de la UE para recuperarse de la crisis de la COVID-19, el análisis de las iniciativas a nivel de la UE emprendidas tras el brote de la pandemia de COVID-19 en Europa (febrero/marzo de 2020) —en particular, el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia— es un elemento central de este informe. Dicho esto, nuestro análisis es más amplio, en la medida en que también incluye una serie de estrategias, actos legislativos e iniciativas

de la UE que datan de antes del inicio de la pandemia, pero que siguen desempeñando un papel central en el MRR. De hecho, no sería posible entender varias características clave del MRR (y, en general, de la estrategia de recuperación de la UE de la crisis de la COVID-19) sin referirse a las iniciativas anteriores que definen las estrategias económicas y sociales generales de la UE, como el Pacto Verde Europeo y el pilar europeo de derechos sociales (PEDS). Una segunda advertencia es que nuestro análisis de estos documentos se centra en su dimensión socioecológica, es decir, en aquellas iniciativas que vinculan explícitamente las preocupaciones medioambientales y sociales. Por consiguiente, las iniciativas de la UE que persiguen únicamente objetivos de política social o ecológica y que, por tanto, no tienen en cuenta la integración socioecológica, se han excluido del presente análisis o solo se mencionan cuando es necesario.

Este informe está estructurado de la siguiente manera. En la sección 1 se analizan los vínculos entre las políticas medioambientales, económicas y sociales, los retos que surgen al tratar de combinar objetivos relacionados con estos tres ámbitos políticos y los enfoques existentes para afrontar estos retos. En particular, abordamos el vínculo entre las políticas medioambientales y sociales, y el papel que podrían desempeñar los estados de bienestar para apoyar la creación de un modelo de desarrollo más sostenible desde el punto de vista medioambiental. En la sección 2 se analizan las iniciativas pertinentes de la UE desarrolladas antes o poco después del brote de la pandemia de COVID-19, entre ellas el Pacto Verde Europeo de la Comisión y sus documentos estratégicos relacionados, así como la documentación relativa al ciclo 2020 del Semestre Europeo. Este análisis se complementa con una descripción de las características clave del pilar europeo de derechos sociales —uno de los principales marcos de referencia de la UE en el ámbito de las políticas sociales— y de los actuales intentos de la Comisión por vincularlo a la transición ecológica. El análisis de estos documentos es crucial para comprender las iniciativas emprendidas por la UE para reaccionar ante la crisis de la COVID-19, ya que los elementos clave de estas estrategias e iniciativas se han incluido (en mayor o menor medida) en el plan de recuperación de la UE. El análisis de la dimensión socioecológica del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia constituye el núcleo de la sección 3, que explora las funciones que deben desempeñar los sistemas de bienestar en la transición ecológica, tal y como se contempla en el MRR, y presenta ejemplos concretos de políticas incluidas por los países de la UE en sus Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia (PNRR) (véase el Anexo 1 para los criterios de selección de casos). Las conclusiones dan un cierre al trabajo y destacan algunas posibles limitaciones y deficiencias de la dimensión socioecológica de la recuperación de la UE de la crisis de la COVID-19.

1. Vinculación de las políticas sociales y medioambientales: retos y enfoques[1]

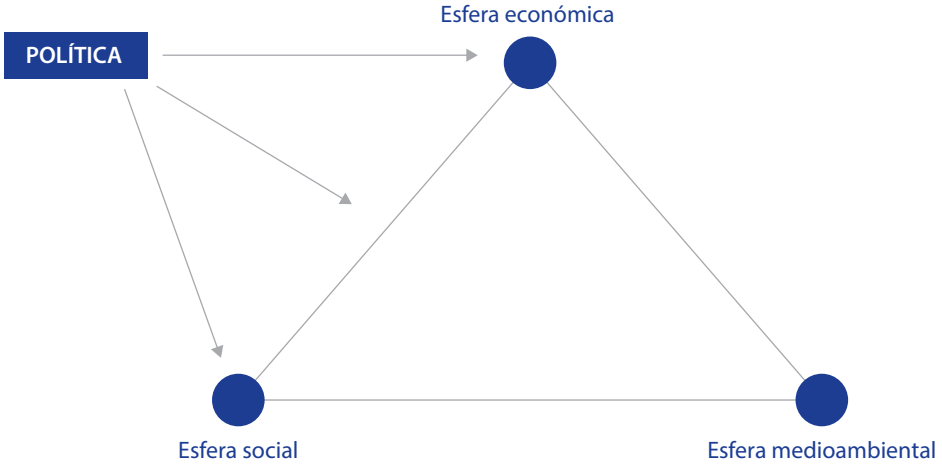
1.1. El trilema del crecimiento ecosocial

El llamado «enfoque sistémico del desarrollo sostenible» (O'Connor 2007; Purvis *et al.* 2019) postula la existencia de tres esferas diferentes: económica, social y medioambiental. Estas esferas pueden considerarse sistemas separados, cada uno de los cuales se basa en sus propios principios de rendimiento y calidad, sus pretensiones normativas y sus objetivos políticos. Así, la esfera medioambiental se basa en el imperativo de preservar el entorno natural, con el objetivo de evitar el deterioro por el agotamiento de los recursos naturales y la contaminación. El objetivo principal que se persigue en la esfera económica es, según este enfoque, promover el crecimiento económico, mientras que el imperativo de la esfera social es la (re)distribución del bienestar, la prevención de los riesgos sociales y la garantía de la justicia, la equidad y la cohesión sociales.

Las tres esferas están vinculadas de tal manera que no tendría mucho sentido tratarlas de forma aislada una de otra. De hecho, mientras que en algunos casos los objetivos relacionados con las tres esferas pueden perseguirse simultáneamente (es decir, hay sinergias), en otros casos surgen compensaciones y la persecución de objetivos relacionados con una de las tres esferas no es compatible con el logro de objetivos específicos de al menos una de las otras. Para ilustrar la complejidad de las interrelaciones entre los objetivos y desafíos ambientales, sociales y económicos, nos remitimos a la imagen del «trilema del crecimiento ecosocial», un triángulo que tiene en sus vértices las esferas económica, social y ambiental, cada una de ellas con sus objetivos específicos (Figura 1; véase también Mandelli 2021; Sabato y Mandelli 2018). Este constructo analítico es útil para comprender la gobernanza de las interconexiones entre las tres esferas y los retos a los que se enfrentan los responsables de la toma de decisiones al tratar de perseguir objetivos potencialmente incompatibles relacionados con ellas. Estas interconexiones se regulan dentro de una cuarta esfera política, en la que los actores político-institucionales interactúan para canalizar las demandas políticas y suministrar los resultados de las mismas (O'Connor 2007).

1. Esta sección se basa (y lo desarrolla aún más) en Sabato y Mandelli (2018) y Mandelli (2021).

Figura 1. El trilema del crecimiento ecosocial



Fuente: Mandelli (2021).

1.2. Los enfoques al trilema del crecimiento ecosocial

Es posible identificar —tanto a nivel empírico como teórico— diferentes enfoques para abordar el trilema del crecimiento ecosocial. Estos enfoques pueden diferenciarse según dos criterios principales: a) su capacidad integradora; y b) la importancia relativa que se atribuye a cada uno de los objetivos de protección del medioambiente, equidad social y crecimiento económico. La capacidad integradora se refiere a la medida en que cada uno de los enfoques del trilema tiene la ambición o la capacidad de crear sinergias entre las tres esferas (o, al menos, dos de ellas), haciendo que los objetivos sociales, medioambientales y económicos se refuercen mutuamente y abordando las compensaciones que surjan. La importancia relativa atribuida a los tres objetivos permite distinguir entre dos tipos de enfoques del trilema: a) los que establecen una ordenación jerárquica entre estos objetivos, priorizando por tanto uno o dos de ellos en detrimento del resto; y b) los enfoques que, en cambio, dan la misma importancia a los objetivos económicos, sociales y medioambientales. En consecuencia, podemos situar los diferentes enfoques en un continuo analítico que va desde el «crecimiento primero» al «decrecimiento» pasando por enfoques «equilibrados».

1.2.1. Los enfoques del crecimiento primero comparados con los del decrecimiento

El primer enfoque identificado puede denominarse como el «crecimiento primero» (*growth-first*). Está intrínsecamente orientado al mercado y se basa en la creencia de que el crecimiento sostenido, el libre mercado y las innovaciones tecnológicas son los ingredientes clave del desarrollo de la sociedad, los cuales también aportarán a las

generaciones futuras los medios necesarios para hacer frente al cambio climático (Gough 2011:16). El enfoque del crecimiento primero puede considerar que el crecimiento económico no está relacionado con la protección social y medioambiental, o que está en contradicción con ellas. La integración entre el crecimiento económico y las esferas social y ecológica solo se considera de forma marginal en este abordaje. Su dependencia optimista en los paradigmas neoliberales (Ridley 2010) ha sido considerado como un *optimismo irracional* por algunos autores (Koch 2018; Gough 2011), ya que, según ellos, resulta en una grave subestimación de sus implicaciones socioecológicas.

Frente al enfoque de crecimiento primero, encontramos perspectivas que promueven el **modelo de decrecimiento** (*de-growth*). El decrecimiento puede entenderse como «"una reducción equitativa de la producción y el consumo» (Schneider *et al.* 2010: 512). Los enfoques basados en el decrecimiento cuestionan fundamentalmente no solo la supremacía sino también la conveniencia general del crecimiento económico, ya que este se considera incompatible con los límites ecológicos e ineficaz para reducir las desigualdades (Asara *et al.* 2015). Si bien los enfoques de decrecimiento no logran resolver el trilema del crecimiento ecosocial a través de políticas integradas —en particular, no incluyen el objetivo económico clave del crecimiento—, son típicamente ecosociales: de hecho, intentan reunir las prioridades sociales y ecológicas (Büchs y Koch 2019; Gough 2017) y abordar explícitamente el nexo socioecológico.

Otro grupo diferente de enfoques se deriva de la noción de decrecimiento[2]. Tomando como punto de partida la creencia de que la crisis ecológica y el aumento de las desigualdades sociales derivan de un modelo capitalista intensivo en consumo (Koch 2018: 36), estos enfoques tienen como objetivo «[...] reincorporar los modelos de producción y consumo a los límites planetarios mediante la disminución de la producción de materiales y energía, especialmente en los países ricos [...]» (*ibid*.). Por ejemplo, el llamado enfoque de *bienestar sostenible* (Hirvilammi y Koch 2020) tiene como objetivo «[...] satisfacer las necesidades humanas dentro de los límites ecológicos, desde una perspectiva intergeneracional y global» (Koch *et al.* 2016: 704). El enfoque del bienestar sostenible se basa en el principio distributivo, que exige una distribución equitativa del bienestar entre los países ricos y los pobres, entre los subconjuntos de población pobres y los más ricos dentro de los países, y entre las generaciones actuales y las futuras. Desde este punto de vista, la dimensión medioambiental es fundamental y los límites ecológicos no solo son incompatibles con el crecimiento económico, sino que también limitan el bienestar social. Los actuales modelos de consumo occidentales se consideran incompatibles con la protección del medioambiente. Para que sean sostenibles desde el punto de vista medioambiental, una vez satisfechas las necesidades básicas, deben priorizarse otras dimensiones relevantes para el bienestar humano, además del bienestar material (Gough 2017; Koch y Mont 2016). Así, el enfoque del bienestar sostenible pone en cuestión no solo la viabilidad del crecimiento, sino

2. Véase Büchs y Koch (2017) para una visión general.

también la sostenibilidad fiscal y social de los sistemas de bienestar contemporáneos. De ahí que los estudiosos del bienestar sostenible propongan políticas ecosociales innovadoras en relación con la satisfacción de las necesidades básicas (*cf.* Büchs y Koch 2017).

1.2.2. Enfoques equilibrados

Los **enfoques equilibrados** (*balanced approaches*) se basan en el supuesto de que la prosperidad económica, la protección medioambiental y el bienestar equitativo podrían y deberían ser elementos interconectados de una agenda política holística (Mónaco 2018), abarcando y equilibrando estos tres objetivos (Pradhan *et al.* 2017). Estos enfoques radican en el marco del «triple balance» del desarrollo sostenible (O'Connor 2007; Schweikert *et al.* 2018) y, en muchos aspectos, se acercan a la noción de desarrollo sostenible propuesta por la Organización de las Naciones Unidas en su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015 (Naciones Unidas 2015). En efecto, la Agenda 2030 se basa en la promoción, a nivel mundial, de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, medioambiental y económica. Estas dimensiones se reflejan explícitamente en tres de las cinco «áreas de importancia crítica» identificadas en la Agenda 2030: personas, planeta y prosperidad (Naciones Unidas 2015: Preámbulo). El primer ámbito (las personas) se refiere a la concesión de la igualdad de oportunidades a todos y a la lucha contra la pobreza y la desigualdad. El segundo (el planeta) aborda la protección del medioambiente, promoviendo también el consumo, la producción y la gestión sostenibles de los recursos naturales. Por último, la prosperidad significa «velar para que todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena y para que el progreso económico, social y tecnológico se produzca en armonía con la naturaleza» (*ibid.*). Se reconoce que estas dimensiones están estrechamente vinculadas, y los objetivos relacionados con ellas deben perseguirse simultáneamente y de forma equilibrada (Naciones Unidas 2015: par. 2). Desde este punto de vista, si bien la estabilidad y el crecimiento económicos sostenidos se consideran objetivos deseables, no deben considerarse importantes en sí mismos, sino que deben contribuir a la consecución de los objetivos medioambientales y sociales. En consecuencia, algunos observadores reclaman una nueva noción de crecimiento que vaya más allá del paradigma neoliberal: desde este punto de vista, se necesita una «nueva economía del desarrollo sostenible» (Sommestad 2012).

El desarrollo sostenible es un objetivo ampliamente compartido sobre el que existe un cierto grado de consenso entre los Estados y las partes interesadas a nivel mundial. Sin embargo, la cuestión de cómo lograr tal ambición en la práctica, equilibrando los tres pilares de la sostenibilidad y haciéndolos compatibles, es mucho más controvertida. Por ende, los enfoques equilibrados que se basan en la noción de desarrollo sostenible están muy diversificados en cuanto a su capacidad integradora, es decir, qué y cuántos conflictos intersectoriales entre las tres esferas pretenden/pueden abordar.

La noción de *crecimiento ecológico*, por ejemplo, se centra principalmente en la relación entre el medioambiente y la economía. Esta noción obtuvo cada vez más adeptos en los círculos políticos en la década de 2000 y fue promovida por varias organizaciones internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que definió el crecimiento ecológico como una manera de «[fomentar] el crecimiento y el desarrollo económico al tiempo que se garantiza que los bienes naturales sigan proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los que depende nuestro bienestar» (OCDE 2011: 114). Si bien la noción de crecimiento ecológico en sí misma puede interpretarse de diferentes maneras (véase Jacobs 2013), su significado básico es relativamente sencillo, es decir, «el crecimiento económico (crecimiento del producto interior bruto (PIB)) que también logra una protección ambiental significativa» (*Ibid*.: 197). Desde esta perspectiva, el crecimiento de los sectores verdes en la economía, además de aportar beneficios medioambientales, podría crear oportunidades de empleo (por ejemplo, creando nuevos empleos «verdes») y un aumento general del bienestar de los ciudadanos. Un patrón de crecimiento verde promovería la «modernización ecológica», lo que permitiría sostener el crecimiento económico a través de la innovación y el progreso tecnológico (Dryzek 2013), de tal manera que se lograse además la «disociación», es decir, «divorciar el crecimiento económico de su impacto ecológico» (Fletcher y Rammelt 2017: 450). Desde la perspectiva del crecimiento verde, uno de los principales objetivos de los estados de bienestar debería ser invertir en educación, desarrollo de competencias y políticas activas del mercado laboral, con el fin de mejorar la empleabilidad de los trabajadores, proporcionándoles las competencias necesarias para la «economía verde» y para la transición de sectores económicos en declive a otros en expansión (*cf.* OCDE 2011).

Si bien, en muchos aspectos, el nexo socioecológico del enfoque de crecimiento verde parece más bien estrecho, abordar esta unión representa el núcleo de otro enfoque —la transición justa— que presta considerable atención a la amortiguación de los efectos sociales negativos de la ecologización de la economía, tratando de promover el empleo de calidad decente y cumpliendo los criterios de equidad y redistribución (Galgóczi 2019; OIT, 2015; Sabato y Fronteddu 2020). La noción de «transición justa» —presentada por el movimiento sindical internacional durante varias negociaciones y convenios internacionales sobre el cambio climático— fue delineada en 2015 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que elaboró un conjunto de «Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos» (OIT 2015), estrechamente vinculadas a los ODS y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU. Si bien se reconocen las potencialidades del crecimiento verde, en opinión de la OIT, la ecologización de la economía también conlleva importantes retos relacionados, por ejemplo, con los costes económicos y sociales de la reestructuración industrial (como la pérdida de puestos de trabajo) o con la calidad de los nuevos empleos que puedan crearse (OIT 2015: 5). En otras palabras, la transición verde no sería automáticamente «justa» y, para distribuir equitativamente tanto las oportunidades como los riesgos que

conlleva, la transición hacia una economía más sostenible debería basarse en una serie de principios y acuerdos institucionales que garanticen su aplicación efectiva. Desde esta perspectiva, por un lado, las políticas sociales deben dotar a los trabajadores de las habilidades y competencias necesarias para participar en una economía más verde y, por otro, estas políticas también deben proteger a los individuos y a las comunidades durante la transición. Por lo tanto, junto con políticas activas del mercado laboral y políticas de educación y formación eficaces, una transición justa requeriría la disponibilidad de sistemas de protección social sólidos que garanticen la asistencia sanitaria, la seguridad de los ingresos y los servicios sociales, mientras que la legislación social debería garantizar el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo[3]. Además, para ser justa, la transición no puede ser un proceso descendente, sino que debe basarse en el consenso social: las partes interesadas deben ser consultadas de manera significativa y, en particular, debe garantizarse el diálogo social a todos los niveles en la formulación, la decisión y la aplicación de estrategias y políticas (OIT 2015).

1.3. El estado de bienestar y la transición verde: un marco de análisis

El debate anterior pone de manifiesto las diferencias entre los distintos enfoques con respecto a la gobernanza de las interrelaciones entre las tres esferas del trilema del crecimiento ecosocial, incluido su nexo socioecológico. Si bien el vínculo entre el crecimiento económico y los objetivos sociales y ecológicos ha recibido históricamente mucha atención, el énfasis en el nexo socioambiental es mucho más reciente (Laurent 2015; Gough 2017). Como han destacado los estudiosos de la ecología social, esta relación es bastante fuerte y puede seguir un patrón bidireccional (Mandelli 2021). Por un lado, las lógicas sociales determinan el daño ambiental (Laurent 2015) y el estado de bienestar tiene una «huella ecológica» (Matthies 2017). Por otro lado, la protección del medioambiente es fundamental para el bienestar social a largo plazo, y la degradación ecológica implica importantes costes sociales. En cuanto a este último aspecto, tanto la responsabilidad como los impactos del deterioro del medioambiente se distribuyen de forma desigual entre los miembros de la sociedad, lo que lleva a algunos estudiosos a hablar de una «doble injusticia» (Walker 2012): los grupos sociales más pobres son, por un lado, menos responsables de la degradación ecológica y, por otro, más vulnerables a sus consecuencias, ya que están menos equipados financieramente para hacer frente a las consecuencias adversas de las catástrofes ambientales (Gough 2017). Esta injusticia se convierte entonces en una triple, si se considera que muchas políticas medioambientales (y, en particular, las políticas de mitigación del clima)

3. Al igual que en el caso del crecimiento verde, la noción de transición justa se ha conceptualizado de diferentes maneras en el debate académico y político, también dependiendo del tipo de actores que se refieran a ella. Aunque la conceptualización de la OIT es bastante amplia, existen interpretaciones más restringidas de la noción (en términos de objetivos, alcance y políticas clave para una transición justa).

pueden ser socialmente regresivas por naturaleza, lo que agrava aún más las desigualdades (Büchs *et al.* 2011; Gough 2019).

Teniendo en cuenta la importancia del nexo socioecológico y las características clave de los enfoques descritos en la sección 1.2. (véase también Gough 2017; Laurent 2015; Schaffrin 2014), se podrían identificar al menos cuatro **funciones**[4] que los estados de bienestar podrían desempeñar en la transición verde[5]:

a. Los estados de bienestar como *parámetros de referencia para la transición verde*. Los estados de bienestar nacionales se basan en principios sociales específicos que atribuyen derechos sociales a los ciudadanos. Estos principios y derechos podrían servir de referencia para diseñar e implementar instrumentos en otros ámbitos políticos (Schaffrin 2014:30), incluidas las políticas medioambientales. En este sentido, los principios y derechos integrados en los estados de bienestar afectarían (y a veces limitarían) la transición verde al definir los criterios de justicia social que deben considerarse y respetarse al diseñar las políticas. Desde esta perspectiva, por ejemplo, mientras que las políticas para la transición verde suelen destacar la creación de nuevos empleos (verdes), la legislación social nacional también haría hincapié en aspectos relacionados con la calidad de estos empleos, por ejemplo, en términos de salarios y condiciones de salud y seguridad. Del mismo modo, la necesidad de proteger a las familias vulnerables, garantizando un acceso adecuado y asequible a la energía limpia, afectaría al diseño de las políticas energéticas de baja emisión de carbono. Esto es especialmente cierto ya que estas últimas políticas a menudo dan lugar a un aumento de los precios de la energía, lo que a su vez puede disparar el gasto energético doméstico hasta el punto de que los hogares vulnerables corran el riesgo de caer en la pobreza energética.
b. Los estados de bienestar como *facilitadores de la transición verde*. Desde esta perspectiva, se épone énfasis en la función de inversión social del estado de bienestar, es decir, en su papel para fomentar el desarrollo de las capacidades y del capital humano, de tal manera que brinde las competencias necesarias en un modelo económico más ecológico y facilite la transición de los trabajadores entre sectores económicos. La atención se centra en las políticas de inversión social[6], como la educación y la formación, la recualificación y las políticas activas del mercado laboral.

4. Las cuatro funciones se refieren a diferentes dimensiones de las políticas públicas: a) la dimensión normativa (los estados de bienestar social como puntos de referencia de la transición verde); b) los programas e instrumentos políticos (los estados de bienestar como facilitadores o amortiguadores de la transición verde); y c) la dimensión de procedimiento (los estados de bienestar social como creadores de consenso o herramientas de gestión de conflictos).
5. Aquí nos referimos a la «transición verde» de forma genérica, es decir, como a una transformación de los modelos económicos y de desarrollo para hacerlos más sostenibles desde el punto de vista medioambiental.
6. Para una discusión de la noción de inversión social y de políticas orientadas a la inversión véanse Hemerijck (2012, 2017); Morel *et al.* (2012).

c. Los estados de bienestar como *amortiguadores en la transición verde*. Desde este punto de vista, la atención se centra en la función redistributiva del estado de bienestar y en las políticas de protección social (por ejemplo, los regímenes de desempleo y de renta mínima, la asistencia sanitaria y las pensiones). Estas políticas pueden actuar como amortiguadores, para garantizar que todos los ciudadanos estén protegidos durante la transición y para hacer frente a cualquier aumento de las desigualdades que puedan derivarse del proceso de transición.
d. Los estados de bienestar como *creadores de consenso o herramientas de gestión de conflictos* en la transición verde. En este sentido, las disposiciones e instituciones del estado de bienestar podrían utilizarse para crear un consenso sobre la transición verde o para gestionar los conflictos que inevitablemente se derivan de ella. Al respecto, las instituciones y prácticas de diálogo social y cívico serían clave.

Es importante señalar que los estados de bienestar pueden desempeñar potencialmente todas las funciones descritas anteriormente (en diferente medida, dependiendo de las características nacionales), y que las políticas sociales específicas pueden tener más de una función a la vez. Dicho esto, el desempeño de estas funciones requeriría ajustes —algunos más radicales, otros menos— que se adapten a la lógica y las instituciones de los estados de bienestar tradicionales y a la lógica y las instituciones de lo que se ha denominado «estado ecológico». A este respecto, existe una creciente literatura sobre la interacción entre los regímenes de bienestar y los regímenes medioambientales, a veces resumida en la noción de «estados del bienestar ecológico». Esta última noción se refiere a configuraciones potencialmente diferentes de sistemas coordinados de protección ecológica y social (Zimmermann y Graziano 2020). Estos procesos de coordinación pueden dar lugar a diferentes dinámicas de integración entre las políticas ambientales y sociales, en términos de los marcos normativos adoptados, los enfoques estratégicos y los instrumentos políticos programáticos y operativos reales elegidos.

En particular, en lo que se refiere a la interacción entre las políticas medioambientales y sociales, la elaboración de políticas podría seguir tres tipos de **lógica**:

a. La *lógica de los silos*, es decir, la separación total entre la elaboración de políticas medioambientales y sociales.
b. *Desarrollo paralelo* de políticas. Los objetivos e instrumentos de la política social se definen independientemente de los objetivos e instrumentos medioambientales, pero teniendo en mayor o menor medida en cuenta estos últimos.
c. *Integración de la política ecosocial*, es decir, las políticas se diseñan para lograr objetivos ecológicos y sociales interconectados y explícitos (*cf.* Mandelli 2021). A este respecto, por ejemplo, algunas políticas pueden estar explícitamente diseñadas para abordar las implicaciones sociales de los riesgos medioambientales o de las políticas de protección del medioambiente, o para facilitar la transición ecológica.

En los siguientes apartados se analizan una serie de documentos, estrategias e instrumentos de la UE estrechamente relacionados con el Plan de Recuperación para Europa, con el fin de identificar la dimensión socioecológica de este último. Este estudio nos permitirá identificar el enfoque seguido para vincular las preocupaciones medioambientales, económicas y sociales durante la recuperación, la función que deben desempeñar los estados del bienestar y la lógica de interacción entre las políticas sociales y medioambientales.

2. Marcos de referencia de la UE para una transición socioecológica

Esta sección brinda una visión general de los marcos de referencia de la UE potencialmente relevantes para la transición socioecológica en el contexto de la recuperación de la COVID-19. En primer lugar, se analizan la actual «gran estrategia» de la UE —el Pacto Verde Europeo— y una serie de estrategias sectoriales estrechamente vinculadas a este último. Para ello, se trata de identificar la dimensión socioecológica de estas estrategias, trazando un mapa de las cuestiones políticas que se presentan con implicaciones tanto sociales como ecológicas, así como describiendo el enfoque propuesto para gobernar dichos retos. En esta sección también se identifican y analizan los principales instrumentos políticos que abordan los retos socioecológicos relacionados con estas estrategias. En segundo lugar, se proporciona una breve descripción de las principales características del pilar europeo de derechos sociales, que podría considerarse el principal marco de la UE en el ámbito social, y de cómo este se ha vinculado con el Pacto Verde Europeo. En tercer lugar, esta sección se concluye con una ilustración del modo en que la UE ha intentado integrar las cuestiones y los objetivos económicos, medioambientales y sociales en su principal instrumento de política socioeconómica, el Semestre Europeo.

2.1. El Pacto Verde Europeo y las estrategias sectoriales

2.1.1. Visión general del Pacto Verde Europeo y las estrategias sectoriales

Lanzado por la Comisión Europea en diciembre de 2019, el **Pacto Verde Europeo** representa la actual estrategia de crecimiento de la Unión Europea que sustituye, de hecho, a la Estrategia Europa 2020. Al igual que su predecesor, el Pacto Verde Europeo (Comisión Europea 2019a) establece objetivos e instrumentos políticos para lograr el crecimiento económico a nivel de la UE y, de este modo, define las características del modelo económico que pretende fomentar. Sin embargo, en fuerte contraste con el pasado, el Pacto Verde (*Green Deal*) da prioridad central a los retos medioambientales. En consecuencia, «reanuda el compromiso de la Comisión de responder a los desafíos del clima y el medio ambiente, que constituye la tarea definitoria de esta generación»

(Comisión Europea 2019a: 2). De ahí que los retos ecológicos, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación, se reconozcan como problemas políticos urgentes, complejos e interrelacionados a los que se espera que el Pacto Verde Europeo dé respuesta. El objetivo del Pacto Verde es doble: en primer lugar, «transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos»; y en segundo lugar, «proteger, mantener y mejorar el capital natural de la UE, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales» (Comisión Europea 2019a:2). Así pues, aunque se trata principalmente de una estrategia de crecimiento económico, el Pacto Verde Europeo no se centra únicamente en impulsar este. Por el contrario, su objetivo es acelerar y apuntalar la transición hacia un modelo económico que proteja tanto el capital natural de la UE como a los ciudadanos europeos, lo que se denomina «la transición verde».

Para cumplir sus objetivos, la Comunicación del Pacto Verde Europeo presentó una «hoja de ruta de políticas y medidas clave» (Comisión Europea 2019b), que comprende tanto iniciativas nuevas como existentes. Esta hoja de ruta identifica ocho áreas de acción en diferentes ámbitos políticos (Comisión Europea 2019a: 4), que van desde las políticas climáticas hasta la política industrial y la protección de la biodiversidad[7]. Además de las actividades en estos ámbitos, la Comunicación del Pacto Verde Europeo también reconoce la necesidad de la «integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE» (Comisión Europea 2019a: 10)[8] y promover los objetivos del Pacto Verde Europeo en todo el mundo, presentando a la UE como «líder mundial» en la transición ecológica. Por último, en la Comunicación del Pacto Verde Europeo se propone un Pacto Europeo por el Clima para garantizar que las partes interesadas y los ciudadanos de la UE participen, se informen y se comprometan activamente en la acción climática de la UE a través de iniciativas dedicadas sobre el terreno. El Pacto Europeo por el Clima se publicó finalmente en diciembre de 2020 (Comisión Europea 2020p).

Para cada una de las principales dimensiones de la estrategia, el anexo del Pacto Verde Europeo presenta un calendario indicativo de las acciones que la Comisión Europea se compromete a llevar a cabo (Comisión Europea 2019b).

7. Los ocho ámbitos de actuación son: a) un mayor nivel de ambición climática de la UE para 2030 y 2050; b) suministro de energía limpia, asequible y segura; c) movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular; d) uso eficiente de la energía y los recursos en la construcción y renovación de edificios; e) acelerar la transición hacia una movilidad sostenible e inteligente; f) «De la granja a la mesa»: idear un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente; g) preservación y restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad; y h) aspirar a una contaminación cero para un entorno sin sustancias tóxicas.

8. Incluyendo: a) posibilitar y financiar la transición verde, y al mismo tiempo hacerla «justa»; b) animar a los Estados miembros a utilizar los presupuestos nacionales, las reformas fiscales y las ayudas estatales con fines verdes; c) movilizar la investigación y fomentar la innovación; d) mejorar las políticas de educación y formación activas; y e) asegurarse de que todas las iniciativas de la UE «cumplan el mandamiento "no ocasionarás daños"» (Comisión Europea 2019a: 15).

En el momento de escribir este artículo[9], la Comisión Europea ya ha publicado algunos documentos relevantes, que van desde estrategias, pasando por planes de acción, hasta medidas legislativas propiamente dichas. Aunque queda fuera del alcance de este estudio presentar cada una de estas medidas en detalle, vale la pena mencionar algunas de ellas. Presentado por la Comisión Europea en enero de 2020, el *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible* es el pilar de inversión del Pacto Verde Europeo (Comisión Europea 2020c: 1). Se trata de un plan para movilizar la inversión pública y privada a través del presupuesto de la UE y de otros instrumentos financieros en torno a objetivos climáticos y medioambientales, al tiempo que se proporcionan herramientas de apoyo a los inversores, así como ayuda específica para la identificación, estructuración y ejecución de los proyectos financiados. *El Mecanismo para una Transición Justa* y su correspondiente fondo (véase la sección 2.1.3 para más detalles) también se han propuesto como parte de este plan de inversión. En marzo de 2020, la Comisión publicó una *propuesta de Ley del Clima Europea* (Comisión Europea 2020e), que consagraba en la legislación el objetivo de la UE de lograr la neutralidad climática para 2050. Según el artículo 2.3. de la propuesta, la Comisión Europea se compromete a revisar los objetivos climáticos de la UE para 2030 establecidos en 2018 a través de la gobernanza de la Acción por el Clima y la Unión de la Energía (Unión Europea 2018b), explorando las «opciones en relación con un nuevo objetivo para 2030 de reducción de emisiones de entre el 50 y el 55 % en comparación con 1999» (Comisión Europea 2020e: 14). Finalmente, en septiembre de 2020, tras una «evaluación de impacto […] (y) un amplio proceso de consulta» (Comisión Europea 2020m: 2), una nueva comunicación concluyó que «la UE puede y debe fijarse un objetivo del 55 %»(*ibid*).

Además, y también como parte de la hoja de ruta del Pacto Verde Europeo, la Comisión Europea ha publicado una serie de estrategias sectoriales, es decir, medidas políticas no legislativas. Entre ellas se encuentran: *Un nuevo modelo de industria para Europa*, con el fin de crear las condiciones para que la industria europea pueda «liderar la doble transición e impulsar nuestra competitividad» (Comisión Europea 2020f: 1); un *Nuevo Plan de Acción para la Economía Circular* con vistas a fomentar un «modelo de crecimiento regenerativo que devuelva al planeta más de lo que toma» (Comisión Europea 2020g: 2) a través de políticas dedicadas a los productos y los residuos; una *Estrategia «de la granja a la mesa»*, para permitir la transición hacia un sistema alimentario sostenible que beneficie también a todos los ciudadanos y operadores y promueva la salud humana y natural (Comisión Europea 2020h); una *Estrategia de movilidad sostenible e inteligente*, para lograr una reducción del 90 % de las emisiones del sector del transporte para 2050 (Comisión Europea 2020q); y, por último, una estrategia para desencadenar una *Oleada de renovación para Europa*, para la «eliminación de los obstáculos persistentes a la renovación energética y eficiente en el uso de los recursos» (Comisión Europea 2020n: 3), intentando así mantener los índices de remodelación de edificios en línea con los objetivos climáticos más ambiciosos de 2030.

9. Junio de 2021.

Especialmente relevante es también la *Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia* (Comisión Europea 2020k). Esta estrategia, que actualiza la anterior Agenda de Capacidades de 2016, pretende cumplir el principio 1 del pilar europeo de derechos sociales, «educación, formación y aprendizaje permanente» (véase la sección 2.2.), al tiempo que se inscribe en los objetivos del Pacto Verde Europeo y de la estrategia de recuperación de la UE tras la crisis de la COVID-19. La Agenda de Capacidades consiste en un plan quinquenal que establece objetivos de mejora y recualificación de las competencias, así como doce acciones de apoyo para alcanzar estos objetivos. Se trata de cumplir los objetivos y los ámbitos prioritarios del Pacto Verde Europeo: como reconoce la Comisión, «Europa solo podrá reforzar su posición ante la competencia mundial y mantener un nuevo impulso económico orientado hacia las transiciones verde y digital si tiene las capacidades adecuadas» (Comisión Europea 2020k: 2). Así, la mejora de las competencias se presenta como un modo para facilitar el crecimiento verde y la transición ecológica. En este marco, invertir en medidas de formación y educación para la transición verde permitiría a las personas no solo que «construyan y dominen las tecnologías verdes» (Comisión Europea 2020k: 13), sino también comprender «cómo pensar y actuar en verde» (Comisión Europea 2020k: 14). En concreto, la «Acción 6» de la Agenda Europea de Capacidades para la Competitividad Sostenible comprende un conjunto de iniciativas que la Comisión se compromete a poner en marcha para apoyar el desarrollo y la adquisición de capacidades verdes. Entre ellas se encuentran la mejora de los procedimientos de seguimiento de las competencias para la transición verde mediante una taxonomía e indicadores específicos; el desarrollo de un «marco europeo de competencias en materia de educación para el cambio climático, las cuestiones medioambientales, la transición hacia una energía limpia y el desarrollo sostenible» (*ibid*.); con el objetivo de contribuir al desarrollo de un conjunto de competencias ecológicas para el mercado laboral; y apoyar la integración de las cuestiones climáticas y medioambientales en la educación y la formación.

2.1.2. La dimensión socioecológica del Pacto Verde Europeo

Como ya se ha señalado, el Pacto Verde Europeo aborda el nexo económico-ecológico promoviendo la transición hacia un modelo económico desvinculado de su huella ecológica, también con vistas a aprovechar las oportunidades que surgirán de la ecologización de la economía. Aunque de forma más marginal que la dimensión económico-ecológica, el Pacto Verde Europeo también aborda **los retos socio-ecológicos**, en particular los relativos a las implicaciones sociales de las cuestiones y políticas medioambientales. De esta manera, el Pacto Verde Europeo se refiere a menudo a la necesidad de promover una **transición justa**, sin dejar a nadie atrás (véase la sección 2.2.).

El Pacto Verde Europeo considera la naturaleza interconectada de los diversos ámbitos políticos que aborda, teniendo en cuenta no solo las sinergias sino también algunas posibles relaciones negativas. Como se reconoce en la comunicación de la Comisión,

«todas estas áreas de actuación están estrechamente interconectadas y se refuerzan mutuamente, pero se deberá prestar una cuidadosa atención a los posibles compromisos entre los objetivos económicos, ambientales y sociales» (Comisión Europea 2019a: 4). En cuanto a las cuestiones socioecológicas, aunque no se intenta medir sistemáticamente el impacto de sus propuestas, el Pacto Verde europeo reconoce las consecuencias sociales potencialmente perjudiciales de la transición ecológica. Afirma explícitamente que «los más vulnerables son los que están más expuestos a los efectos nocivos del cambio climático y la degradación del medio ambiente» (Comisión Europea 2019a: 18) y que «a los ciudadanos les afectará de distintas maneras, según sus circunstancias sociales y geográficas»(*ibid*.). Los retos socioecológicos considerados explícitamente en el Pacto Verde Europeo pueden dividirse en dos grupos.

El primer grupo consiste en los desafíos para los consumidores afectados por la transición, especialmente los **vulnerables**. En particular, la Comisión reconoce la necesidad de implicar y apoyar a los consumidores en la descarbonización del sistema energético, por lo que habrá que prestar especial atención a los hogares que no pueden permitirse los servicios energéticos clave necesarios para garantizar un nivel de vida básico y una vivienda social, abordando así el riesgo de *pobreza energética* en Europa[10]. Así, como primer grupo de retos socioecológicos, el Pacto Verde Europeo considera cuestiones relacionadas con el uso doméstico de la energía, señalando cómo el gasto energético desproporcionado y la huella de carbono del consumo energético son dos caras de la misma moneda. Otras áreas e iniciativas del EGD también prestan una atención considerable al impacto de la transición en los consumidores, como el Plan de Acción para la Economía Circular (Comisión Europea 2020g), la Estrategia «de la granja a la mesa» (Comisión Europea 2020h) y la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente (Comisión Europea 2020q). Todas ellas reconocen el impacto de las decisiones de los consumidores en la transición; sin embargo, todavía no se han propuesto instrumentos dentro de estas estrategias para abordar los retos socioecológicos. Tanto el Plan de Acción para la Economía Circular como la Estrategia «de la granja a la mesa» se centran especialmente en informar y capacitar debidamente a los consumidores. En cuanto a las preocupaciones distributivas y redistributivas, el Plan de Acción para la Economía Circular debería tener como objetivoque la circularidad esté «al servicio de los ciudadanos, las regiones y las ciudades» (Comisión Europea 2020g: 16), aunque esto se enmarca sobre todo en términos de cualificación y creación de empleo, mientras que la Estrategia «de la granja a la mesa» reconoce la necesidad de «mejorar la disponibilidad y el precio de los alimentos sostenibles» (Comisión Europea 2020h: 15).

10. La pobreza energética puede considerarse una cuestión inherentemente socioecológica. De hecho, está causada tanto por factores sociales (en particular, la pobreza de ingresos) como por factores ecológicos (las políticas de transición que provocan el aumento de los precios de la energía y la escasa eficiencia energética de las viviendas). Además, la pobreza energética tiene importantes implicaciones políticas, dando lugar a demandas políticas tanto sociales como ecológicas. Desde el punto de vista social, hay que proteger a los hogares pobres en energía y garantizar su acceso a servicios energéticos asequibles y limpios. Desde el punto de vista ecológico, es necesario involucrar a los consumidores vulnerables en materia de energía en los esfuerzos de renovación de edificios para contribuir a frenar las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por último, la «Iniciativa emblemática 9» de la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente tiene como objetivo «alcanzar una movilidad justa y equitativa para todos» (Comisión Europea 2020q: 23), reconociendo explícitamente la necesidad de que el transporte sea accesible y asequible para los consumidores de bajos ingresos, así como para las personas con discapacidades y con escasos conocimientos de informática.

En segundo lugar, el Pacto Verde Europeo hace referencia al impacto de la transición en **el empleo**, con un marcado **enfoque sectorial y territorial**, es decir, se pide una atención específica a las regiones, las industrias y los trabajadores que se enfrentarán a «los mayores desafíos» (Comisión Europea 2019a: 2). Aunque la transición verde se presenta en el Pacto Verde Europeo y en varios de sus documentos relacionados como una oportunidad para crear empleos nuevos y más sostenibles, las sinergias no siempre son posibles. Por el contrario, la Comisión reconoce cómo «gestionar la transición dará lugar a cambios estructurales importantes en los modelos empresariales, las competencias necesarias y los precios relativos» (Comisión Europea 2019a: 18), lo que a su vez podría tener efectos sociales perjudiciales. Se presta mayor atención a los sectores —y territorios— que se enfrentan a procesos de *reestructuración industrial como consecuencia de la transición hacia bajas emisiones de carbono*, en concreto, la minería y la exploración de combustibles fósiles, así como las actividades intensivas en gases de efecto invernadero (Comisión Europea 2020c). Los trabajadores despedidos de estos sectores, así como las comunidades locales a las que pertenecen, se consideran vulnerables y, por lo tanto, se les presta un apoyo adaptado (véase la sección 2.1.3). Otro ejemplo en este sentido es la mencionada «Iniciativa emblemática 9» de la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente, que reconoce los retos socioecológicos para los trabajadores del transporte relacionados con los riesgos que conllevan la automatización y la transición energética.

2.1.3. Instrumentos políticos clave para la realización del marco para una transición justa

Se han propuesto varios instrumentos políticos, desde medidas legislativas hasta acciones de derecho indicativo, a nivel de la UE para respaldar la aplicación efectiva del marco para una transición justa. Como ya se ha mencionado, el Pacto Verde Europeo reconoce y aborda principalmente dos tipos de retos socioecológicos. Por lo tanto, en esta sección se discuten: a) las políticas de transición dirigidas a los consumidores vulnerables en materia de energía, o a las personas en riesgo de pobreza energética; y b) las políticas de transición dirigidas a los trabajadores despedidos que antes trabajaban en sectores con gran intensidad de gases de efecto invernadero, y a sus comunidades.

Políticas de transición para los consumidores vulnerables en materia de energía y a las personas en riesgo de pobreza energética

La competencia principal para tratar la pobreza energética en la UE recae en los Estados miembros, ya que el asunto, aunque muy intersectorial, entra en el ámbito de las

políticas sociales, que siguen siendo una prerrogativa nacional hasta la fecha. Sin embargo, la UE lleva tiempo desarrollando un marco político para abordar este acuciante reto político. En 2018, 34 millones de europeos no pudieron calentar sus hogares adecuadamente (Comisión Europea 2020n). Aunque el acceso a los servicios energéticos se considera un derecho en el marco del pilar europeo de derechos sociales (véase la sección 2.2.), la Comisión Europea no presenta la pobreza energética como una cuestión meramente social. De hecho, podría «reportar múltiples beneficios, entre ellos un menor gasto en salud, una reducción de la contaminación atmosférica (al sustituir las fuentes de calefacción que no son adecuadas para su finalidad), una comodidad y un bienestar mayores y una mejora de los presupuestos de los hogares» (Comisión Europea 2020o: 1). Al mismo tiempo, en opinión de la Comisión, no tener en cuenta a los consumidores vulnerables podría acarrear considerables contrapartidas socioecológicas que, en última instancia, amenazarían o ralentizarían la transición energética. Esto se debe a que, como reconocen los considerandos de la Directiva de Electricidad, la pobreza energética es un problema intrínsecamente transversal que surge de una combinación de bajos ingresos, alto gasto energético y mala eficiencia energética de las viviendas (Unión Europea 2019).

Un avance notable en el ámbito de las políticas de pobreza energética se produjo en 2016, con la propuesta de un Paquete de Energía Limpia para Todos los Europeos (Comisión Europea 2016). Este último fue diseñado como parte de la Unión de la Energía y pretendía promover, entre otros objetivos, una transición energética justa, es decir, buena para todos los consumidores, especialmente los vulnerables. Aunque no se propuso una definición común en el paquete, se reconoció explícitamente que la pobreza energética es un reto importante en toda la UE (*ibid.*: 11). Varios actos legislativos del paquete de medidas pueden considerarse relevantes para el alivio de la pobreza energética. En primer lugar, la Directiva refundida sobre electricidad (Unión Europea 2019) exige a los Estados miembros que reconocen la pobreza energética como un desafío destacado que definan un conjunto de criterios de medición para la identificación de los hogares pobres en energía y que tomen las medidas adecuadas para abordar el problema, incluso informando a los clientes sobre las posibles alternativas a la desconexión. La Directiva relativa a la Eficiencia Energética de los Edificios (Unión Europea 2018a) responsabiliza a los países de la UE de exponer las medidas nacionales adoptadas para paliar la pobreza energética y les invita a dar prioridad a los edificios con peor rendimiento en sus estrategias de renovación a largo plazo (ERLP). La Directiva relativa a la Eficiencia Energética (Unión Europea 2018c) pide a los Estados miembros que apliquen una cuota de ahorro de eficiencia energética de forma prioritaria en los hogares pobres en energía y en las viviendas sociales o, alternativamente, que tengan en cuenta la pobreza energética mientras cumplen con sus obligaciones de eficiencia energética. Por último, el Reglamento sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima (Unión Europea 2018b) define un proceso de gobernanza para supervisar e informar sobre la pobreza energética, así como para establecer objetivos nacionales cuantificables y medidas políticas para su mitigación. En este marco, los

Estados miembros deben elaborar Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC), en los que identifiquen su respectiva contribución a la consecución de las metas y objetivos vinculantes de la UE en materia de energía y clima. En particular, los Planes Nacionales de Energía y Clima deben utilizarse también para supervisar e informar sobre la pobreza energética, en aquellos países para los que la pobreza energética ha sido reconocida como una prioridad. Además de estas iniciativas legislativas, la Comisión Europea también creó un Observatorio de la Pobreza Energética en diciembre de 2016 para facilitar las acciones de los Estados miembros que abordan la pobreza energética. Por último, las oportunidades de financiación, principalmente en el marco de las políticas de cohesión, también podrían movilizarse para hacer frente a las vulnerabilidades relacionadas con el consumo de energía (Comisión Europea 2020o).

La Comisión Europea ha tomado medidas más recientes en el marco del Pacto Verde Europeo, principalmente a través de la Comunicación de la Comisión «Oleada de renovación para Europa» (Comisión Europea 2020n). Como parte de esta última, la Comisión emitió una serie de nueve recomendaciones a los Estados miembros, entre ellas: desarrollar un enfoque sistemático para la liberalización del mercado energético; tener en cuenta las orientaciones de la Comisión sobre los indicadores de pobreza energética; evaluar los efectos distributivos de la transición energética; garantizar la participación, el compromiso de las partes interesadas y la cooperación multinivel a la hora de desarrollar medidas contra la pobreza energética; y destinar los fondos existentes a las familias pobres en energía, con el objetivo de «elaborar soluciones políticas integradas como parte de la política energética y social» (Comisión Europea 2020o: 4). Además, la Comisión puso en marcha una Iniciativa de Vivienda Asequible en octubre de 2020 para prestar asistencia técnica en relación con la renovación energética y la revitalización de 100 proyectos de vivienda social. Concebido como un modelo a replicar, este proyecto debe «promover procesos eficientes, circulares y modulares, modelos de participación social para empoderar a los residentes, desarrollos inclusivos y accesibles e innovación cultural» (Comisión Europea 2020n: 26).

Políticas de transición para los trabajadores despedidos de sectores con gran emisión de gases de efecto invernadero y a sus comunidades

El segundo conjunto de cuestiones socioecológicas que surgen del Pacto Verde Europeo se refieren a los sectores y territorios que dependen de los combustibles fósiles o de los procesos económicos intensivos en carbono, reconocidos como los «más afectados por la transición» (Comisión Europea 2019a: 18). En este sentido, como parte del Plan de Inversiones para una Europa Sostenible (Comisión Europea 2020c), la Comisión Europea propuso un Mecanismo de Transición Justa (MTJ). Este instrumento está destinado a apoyar la transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono en los sectores y territorios declarados, ya que, en opinión de la Comisión, estos requieren fondos adicionales para afrontar los desafíos que se avecinan.

El MTJ se presentó como el principal instrumento político en el marco del Pacto Verde Europeo para «no dejar a nadie atrás», y en él se abordan las consecuencias socioeconómicas de la descarbonización. El MTJ tiene un alcance específico y promueve políticas de inversión social (Sabato y Fronteddu 2020). Por un lado, beneficia específicamente a determinados grupos sociales. Por otro lado, como herramienta financiera, el MTJ proporciona un apoyo específico a los trabajadores, en forma de inversión social.

En este contexto, el Mecanismo de Transición Justa establece las condiciones para la movilización de fondos públicos y privados y los dirige a determinados territorios dependientes de los combustibles fósiles. El MTJ consta de tres pilares. El primer pilar es el llamado Fondo de Transición Justa (FTJ), propuesto mediante un reglamento específico en enero de 2020 (Comisión Europea 2020a). Integrado en el ámbito de las políticas de cohesión, el Fondo Común tiene por objeto reducir las disparidades regionales, acrecentadas como consecuencia de la transición, en los territorios de la UE con un elevado nivel de empleo en las industrias del carbón, el lignito, el esquisto bituminoso, la turba y las industrias intensivas en energía. Inicialmente, la propuesta de la Comisión Europea dotaba al nuevo fondo de 7.500 millones de euros procedentes del presupuesto de la UE. Posteriormente, la Comisión propuso aumentar la reserva total del fondo hasta 40.000 millones de euros. Finalmente, el Parlamento Europeo y el Consejo acordaron un presupuesto de 17.500 millones de euros, aumentando la dotación inicial propuesta en 10.000 millones de euros procedentes del programa de nueva generación de la Unión Europea, Next Generation EU (Comisión Europea 2020r) (véase la sección 3). El ámbito de aplicación del FTJ incluye dos tipos de actividades: en primer lugar, el apoyo a la diversificación económica, la innovación, la creación de empresas y las inversiones ecológicas; en segundo lugar, la mejora y la recualificación de los trabajadores, la asistencia en la búsqueda de empleo a los demandantes de empleo y la inclusión activa de los demandantes de empleo. En cuanto a la gobernanza del FTJ, la propuesta de reglamento de la Comisión establece un proceso multinivel en el que participan la UE, las autoridades nacionales y locales, así como las partes interesadas, sobre la base de Planes Territoriales de Transición Justa. En estos documentos, se pide a los Estados miembros que identifiquen los territorios beneficiarios; que evalúen las repercusiones y los retos sociales, económicos y medioambientales de la transición a la baja emisión de carbono en los territorios; y que describan los tipos de operaciones previstas, su contribución a los objetivos del FTJ, así como sus mecanismos de gobernanza de referencia. El proceso del Semestre Europeo también contribuye a la aplicación de los Planes Territoriales de Transición Justa. El Anexo D de los informes nacionales de 2020 proporciona directrices específicas para ayudar a los Estados miembros a preparar sus planes territoriales de transición justa, incluyendo las prioridades de inversión sugeridas (Comisión Europea 2020d). Los otros dos pilares del Mecanismo de Transición Justa son un instrumento de préstamos para el sector público que canaliza fondos del Banco Europeo de Inversiones (Comisión Europea 2020j) y un plan específico de «transición justa» que moviliza la inversión privada dentro del programa de

inversiones Invest EU (Comisión Europea 2020c). Además, otros fondos de cohesión, especialmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo Plus, también deberían contribuir al logro de los objetivos del MTJ, proporcionando recursos adicionales para iniciativas y reformas en los territorios afectados. Por último, la Comisión Europea también ha creado una Plataforma de Transición Justa, basándose en la experiencia de la anterior Iniciativa para las Regiones del Carbón en Transición, con el fin de apoyar a las partes interesadas que participan en las actividades relacionadas con la ITC.

2.2. El pilar europeo de derechos sociales y la transición justa

Aunque el Pacto Verde Europeo constituye principalmente una estrategia de crecimiento, una de sus ambiciones es también garantizar que la transición verde sea «justa e integradora» (Comisión Europea 2019a: 2), esto es, que, por un lado, «nadie [se quede] atrás» en la transición y, por otro, que la transición se base en una amplia aceptación social y en la participación activa de los ciudadanos. Esta última se considera una condición previa para el éxito de la transición. Al referirse a la necesidad de una transición justa, el enfoque del Pacto Verde Europeo asume una dimensión triple (Sabato y Fronteddu 2020). En primer lugar, se adopta un enfoque específico centrado en grupos concretos de personas, trabajadores y comunidades especialmente vulnerables. En segundo lugar, se hace hincapié en las políticas de inversión social, es decir, en las políticas que permiten la transición verde, por ejemplo, proporcionando a los trabajadores las competencias y habilidades necesarias. En tercer lugar, se hace referencia al pilar europeo de derechos sociales como marco político clave para garantizar que la transición sea justa y equitativa para todos. Mientras que las políticas e instrumentos más directamente relacionados con las dos primeras perspectivas de la transición justa se han presentado en las secciones anteriores, en esta sección exponemos una breve descripción de los principales elementos del pilar europeo de derechos sociales y su vinculación con la transición ecológica.

2.2.1 El pilar europeo de derechos sociales: aspectos clave

Proclamado conjuntamente por las instituciones de la UE en 2017, el **pilar europeo de derechos sociales** está diseñado para ser un marco de referencia que dirija el desempeño social y de empleo de los Estados miembros de la UE, con el fin de promover una convergencia ascendente en las normas sociales. El PEDS sanciona normas para los mercados de trabajo y los sistemas de bienestar europeos, que deben aplicarse a través de las políticas nacionales y de la UE. Se compone de un conjunto de veinte derechos y principios, organizados en torno a tres capítulos temáticos (Comisión Europea 2017): a) igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo; b) condiciones de trabajo justas; y c) protección e inclusión social. El PEDS también va acompañado de un cuadro de indicadores sociales que supervisa la situación

y los resultados de los Estados miembros en la mayoría de los ámbitos cubiertos por el pilar.

Mientras que las anteriores iniciativas en el ámbito social emprendidas por la UE durante las décadas de 2000 y 2010 seguían una marcada lógica de inversión social, enfatizando la importancia de la educación, la formación y las políticas activas del mercado laboral, el PEDS combina este enfoque con una clara perspectiva basada en los derechos, en la que destaca la relevancia de las políticas de protección social y de unas condiciones laborales justas (Sabato y Corti 2018). Así, por ejemplo, aunque reconoce que es necesario un cierto grado de flexibilidad en las relaciones laborales para garantizar que los empresarios puedan adaptarse a los cambios en el contexto económico, el PEDS también deja claro que deben evitarse las relaciones laborales que conduzcan a condiciones de trabajo precarias y que deben fomentarse las formas de empleo indefinidas (PEDS, principio 5). Del mismo modo, además de afirmar el derecho de los trabajadores a una educación, formación y aprendizaje permanente de calidad e inclusivos (Principio 1) y a recibir apoyo para la búsqueda de empleo, la formación y la recualificación (Principio 4), el PEDS también establece el derecho a un salario justo que proporcione un nivel de vida digno (Principio 6) y a una protección social adecuada (Principio 12). En consecuencia, los ciudadanos y los trabajadores deben tener derecho a prestaciones de desempleo y de renta mínima, combinando un apoyo a los ingresos adecuado durante un tiempo razonable con medidas que promuevan una rápida reinserción en el mercado laboral (Principios 13 y 14).

Es importante tener en cuenta que el PEDS es un documento no vinculante: la aplicación de los derechos y principios que contiene representa un compromiso *político* compartido y es responsabilidad de las instituciones de la UE, las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales y la sociedad civil. A pesar de su carácter no vinculante, desde su proclamación el PEDS ha influido en gran parte de la elaboración de la política social de la UE, convirtiéndose en un componente esencial de la gobernanza socioeconómica de la UE e impulsando la difusión de una serie de iniciativas legislativas y no legislativas a nivel de la UE en ámbitos como el equilibrio entre la vida laboral y la familiar, las condiciones de trabajo, la transparencia salarial, el acceso a la protección social y el salario mínimo (Cuadro 1).

Cuadro 1. Ejemplos de iniciativas de la UE que aplican el pilar europeo de derechos sociales

- Directiva relativa a la **conciliación de la vida familiar y la vida profesional** de los progenitores y los cuidadores (adoptada en julio de 2019);
- Directiva relativa a unas **condiciones laborales transparentes y previsibles** en la Unión Europea (adoptada en junio de 2019);
- Recomendación del Consejo relativa al **acceso a la protección social** para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia (adoptada en noviembre de 2019);
- Propuesta de Directiva de la Comisión Europea (marzo de 2021) por la que se refuerza la aplicación del principio de **igualdad de retribución** entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su efectivo cumplimiento;
- Propuesta de Directiva de la Comisión Europea (octubre de 2020) sobre unos **salarios mínimos adecuados** en la Unión Europea.
- Propuesta de Recomendación del Consejo por la que se establece una **Garantía Infantil Europea** (marzo de 2021).

Fuente: elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2021b).

2.2.2. El pilar europeo de derechos sociales y la transición verde

Desde una perspectiva de integración, el PEDS es un intento de vincular las esferas social y económica, reconociendo cómo «el progreso económico y social están estrechamente interrelacionados, y el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales debe formar parte de un esfuerzo más amplio para construir un modelo de crecimiento más inclusivo y sostenible» (Comisión Europea 2017, considerando 11). Sin embargo, además de esta referencia genérica a la sostenibilidad del modelo de crecimiento, el nexo socioecológico estaba en gran medida ausente en los principios del PEDS de 2017, con la excepción parcial del reconocimiento del derecho al acceso a servicios esenciales de buena calidad, incluyendo el agua, el saneamiento y la energía (Principio 20).

Tras la publicación del Pacto Verde Europeo, el vínculo entre el PEDS y la transición verde se hizo más explícito. Como se indica en la comunicación «Una Europa social fuerte para unas transiciones justas», el PEDS «es la estrategia social [de la UE] para garantizar que las transiciones de la neutralidad climática» sean «socialmente justas y equitativas» (Comisión Europea 2020b: 2). En esta comunicación, se cumple un primer intento de vincular el PEDS a las transiciones verde y digital (denominadas «las transiciones gemelas»), haciendo especial hincapié en dos ámbitos de intervención relacionados con la gobernanza de los **retos socioecológicos**: a) dotar a las personas de las *competencias* necesarias para la transición verde; y b) abordar la *pobreza energética* y las *consecuencias distributivas de la transición energética*.

Como mostraremos en la sección 3, los vínculos entre el PEDS y la transición verde se desarrollaron aún más tras el brote de la pandemia de COVID-19 mediante la publicación de un Plan de Acción de la Comisión para la aplicación del PEDS, en marzo de 2021. Entre otras cosas, en el Plan de Acción, la Comisión Europea (2021b) ha propuesto tres objetivos principales que deben alcanzarse a nivel de la UE para 2030 y que pretenden orientar las decisiones políticas de los Estados miembros: a) que al menos el 78 % de la población de entre 20 y 64 años esté empleada para 2030; b) que al menos el 60 % de todos los adultos participen en la formación cada año; y c) reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en al menos 15 millones. El Plan de Acción de la Comisión y, más en general, el camino a seguir para la aplicación del PEDS se siguieron debatiendo durante una Cumbre Social especial celebrada en Oporto en mayo de 2021, que reunió a los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, a los Presidentes de las instituciones de la UE y a representantes de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil (*cf*. Consejo de la UE 2021; Cumbre Social de Oporto 2021).

2.3. El Semestre Europeo y la sostenibilidad competitiva

Instaurado en 2011, el Semestre Europeo es un marco de gobernanza anual para la coordinación de las reformas emprendidas por los Estados miembros de la UE en ámbitos como las políticas macroeconómicas, fiscales, de empleo y sociales. En este marco, los Estados miembros deben informar sobre los principales retos políticos y sobre las reformas nacionales, mientras que la Comisión Europea y el Consejo supervisan esos avances y formulan recomendaciones específicas para cada país.

Las Estrategias Anuales de Crecimiento Sostenible de 2020 (Comisión Europea 2019c) y 2021 (Comisión Europea 2020l) establecen las prioridades de la Unión en los ámbitos cubiertos por el Semestre, y en ellas se identifica la «**sostenibilidad competitiva**» como un nuevo paradigma para fomentar el crecimiento en la UE y abordar los retos interrelacionados a los que esta se enfrenta (Comisión Europea 2019c: 3). La noción de sostenibilidad competitiva comprende cuatro dimensiones diferentes: la sostenibilidad medioambiental, el crecimiento de la productividad, la equidad y la estabilidad macroeconómica. A través de este concepto multidimensional, no solo ha aumentado considerablemente la atención a las cuestiones medioambientales y climáticas en el Semestre Europeo en comparación con el pasado, sino que la interrelación entre los diferentes objetivos políticos ha ganado un espacio sin precedentes (Sabato y Mandelli 2021). En consecuencia, la sostenibilidad competitiva debe garantizar que «será posible crear sinergias, estudiar la forma de conciliar las cuatro dimensiones de la agenda de crecimiento y presentar las soluciones» (Comisión Europea 2019c: 2).

En conjunto, estos cambios han contribuido a alinear el Semestre Europeo 2020 con los principios de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

De hecho, en opinión de la Comisión Von der Leyen, el Semestre Europeo debe convertirse en un instrumento que ayude a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto, los Informes de País 2020[11] hacen varias referencias explícitas a los 17 ODS, incluso en el «Resumen ejecutivo», en un párrafo dedicado de la sección «Situación y perspectivas económicas» y en un nuevo Anexo E sobre «Progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible», donde también aparecen indicadores relacionados con los ODS.

Además de los ODS, a través de la noción de sostenibilidad competitiva, la Comisión también ha intentado incorporar los objetivos del Pacto Verde Europeo en los resultados y procedimientos del Semestre Europeo 2020, presentándolos como el principal marco estratégico que guía el Semestre. En consecuencia, los informes de los países para 2020 abordan diversos retos medioambientales, y su Anexo C incluye un cuadro de indicadores de «rendimiento del crecimiento verde». La mayor importancia otorgada a la dimensión medioambiental no ha supuesto una menor atención a las cuestiones y políticas sociales. Por el contrario, el Semestre Europeo sigue siendo una herramienta clave para supervisar los progresos realizados en la aplicación de los principios del PEDS, por referencia a los indicadores contenidos en la Agenda Social.

La narrativa de la sostenibilidad competitiva ha alimentado todos los diferentes resultados del Semestre Europeo producidos en 2020. En particular, según la Comisión Europea (2020d:2), los informes nacionales de 2020 «presentan análisis exhaustivos de los principales retos socioeconómicos de importancia macroeconómica a los que se enfrenta cada Estado miembro en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva». Del mismo modo, las Recomendaciones Específicas por País 2020 intentan ser la primera línea de la sostenibilidad competitiva, al tiempo que abordan los retos derivados de la pandemia de COVID-19 (Comisión Europea 2020i). Así, mitigar el impacto social de la pandemia y fomentar las inversiones sostenibles en ámbitos como la energía, los residuos, la gestión del agua y el transporte son mensajes clave recurrentes en las recomendaciones específicas por país dirigidas a los Estados miembros en 2020.

11. Los informes de país son documentos que la Comisión Europea elabora cada año (hasta 2020, se dejaron de elaborar en 2021 como consecuencia de la puesta en marcha del MRR) en el marco del Semestre Europeo. En estos documentos, la Comisión analiza la situación y las reformas emprendidas en los Estados miembros en los ámbitos políticos cubiertos por el Semestre. Sobre esta base, la Comisión Europea dirige a los Estados miembros recomendaciones específicas para cada país.

3. La dimensión socioecológica del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE

3.1. La respuesta de la UE a la crisis de la COVID-19: el programa Next Generation EU y el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia

Tras el brote de la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020, la UE adoptó iniciativas sin precedentes para ayudar a sus Estados miembros a hacer frente a las consecuencias sociales y económicas de la crisis derivada de ella. En particular, ya en mayo de 2020, la Comisión Europea presentó la propuesta de un plan de recuperación a escala de la UE —llamado Next Generation EU— con el fin de proporcionar apoyo financiero a los Estados miembros para que pudieran hacer frente a las consecuencias sociales y económicas de la crisis de la COVID-19, y para allanar el camino de la recuperación (Comisión Europea 2020s). En opinión de la Comisión, las acciones para la recuperación deben estar *en continuidad con el Pacto Verde Europeo* y con la noción de *sostenibilidad competitiva* que caracteriza el Semestre Europeo 2020: en este sentido, la respuesta económica a la crisis de la COVID-19 «brinda una oportunidad única para acelerar la transición ecológica» (Comisión Europea 2020l: 3). Al mismo tiempo, el proceso de recuperación y transición debe ser «justo para todos los europeos [...] para evitar que crezcan las desigualdades entre los europeos, garantizar el apoyo de todos los sectores de la sociedad y contribuir a la cohesión social, económica y territorial» (*ibid.*: 8, negrita eliminada). Así, al definir sus respuestas a la crisis, se invitó a los Estados miembros a «tener en cuenta», en todos los ámbitos de las políticas verdes, la necesidad de respaldar una transición justa y equitativa desde el punto de vista social y a adoptar medidas que garanticen la igualdad de oportunidades, una educación inclusiva, unas condiciones de trabajo justas y una protección social adecuada «a la luz del pilar europeo de derechos sociales» (Comisión Europea 2020l: 9).

Tras difíciles y largas negociaciones entre los gobiernos nacionales y las instituciones de la UE, la Unión acordó, en diciembre de 2020, el programa de recuperación Next Generation EU, dotándolo de 750.000 millones de euros que se repartirán entre los Estados miembros (Unión Europea 2021). En el centro del programa Next Generation EU se encuentra el **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**, que consta de 672.500

millones de euros (360.000 millones en préstamos y 312.500 millones en subvenciones) disponibles para apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los Estados miembros de la UE. Para tener acceso a estos recursos, los países de la UE deben presentar **Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia** (PNRR)[12] en los que se expongan detalladamente las reformas e inversiones que deben realizarse antes de 2026.

Las reformas e inversiones incluidas en los planes deben identificarse sobre la base del Semestre Europeo (incluido el pilar europeo de derechos sociales) y ser coherentes con el Acuerdo de París, los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima de los Estados miembros, los planes territoriales de transición justa, los planes de aplicación de la Garantía Juvenil, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (Unión Europea 2021: considerando 4). En particular, los PNRR deben establecer medidas que se refieran a ámbitos políticos de relevancia europea estructurados en **seis pilares**, considerados clave para lograr la recuperación de la crisis de COVID-19 y para mejorar la resiliencia a largo plazo de la UE y de sus Estados miembros (Unión Europea 2021: considerando 10): a) transición verde; b) transformación digital; c) crecimiento inteligente, sostenible e integrador; d) cohesión social y territorial; e) salud, y resiliencia económica, social e institucional; y f) políticas para la próxima generación, los niños y los jóvenes.

Es importante que, desde el punto de vista financiero, los planes de los Estados miembros se centren en la promoción de las **transiciones verde y digital**, asignando: a) mínimo el 37 % del gasto a inversiones y reformas que apoyen los objetivos climáticos, que se calculará sobre la base de una metodología vinculante de seguimiento del gasto relacionado con el clima, incluida como anexo al Reglamento del MRR (Unión Europea 2021: Anexo VI); y b) mínimo el 20 % del gasto para fomentar la transición digital. De manera más general, todas las iniciativas incluidas en los PNRR deben ser coherentes con el llamado principio de «no ocasionarás daños», lo que significa que no deben apoyar o llevar a cabo actividades económicas que causen un daño significativo a cualquier objetivo medioambiental de la Unión. Estos objetivos se definen en el Reglamento por el que se afirma la Taxonomía de la UE para la Inversión Sostenible, un sistema de clasificación que establece una lista de actividades económicas ambientalmente sostenibles que entró en vigor en julio de 2020[13]. Además, se espera que las reformas e inversiones de los PNRR contribuyan a la promoción e integración de los objetivos de igualdad de género e igualdad de oportunidades para todos.

12. En el momento de redactar este documento, 24 Estados miembros han presentado sus PNRR y la Comisión Europea ha aprobado hasta ahora 12 de ellos (fuente: página web de la Comisión sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia —https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en— consultado por última vez el 22 de junio de 2021).

13. Los objetivos medioambientales de la Unión definidos en la Taxonomía de la UE para la Inversión Sostenible son: a) la mitigación del cambio climático; b) la adaptación al cambio climático; c) el uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos; d) la transición a una economía circular; e) la prevención y el control de la contaminación; f) la protección y la restauración de la biodiversidad y los ecosistemas.

En cuanto a los seis pilares, serían especialmente relevantes para la transición verde las reformas e inversiones en tecnologías y capacidades verdes, la eficiencia energética, la remodelación de edificios y la economía circular (Unión Europea 2021: considerando 11)[14]. Se espera que estas iniciativas, además de contribuir a los objetivos climáticos de la Unión, fomenten el crecimiento sostenible, la creación de empleo y la preservación de la seguridad energética (*ibid.*). La evaluación de la contribución de las acciones específicas de los PNRR a los objetivos medioambientales y de cambio climático de la UE será realizada por la Comisión Europea a través de la metodología de seguimiento del gasto relacionado con el clima y teniendo en cuenta la Taxonomía de la UE prevista para la Inversión Sostenible.

Al menos tres pilares son especialmente relevantes para los objetivos de la política social. Por lo que respecta al pilar de *cohesión social y territorial,* las reformas e inversiones deben contribuir, entre otras cosas, a la lucha contra la pobreza y el desempleo, lo que lleva a la creación de puestos de trabajo estables y de alta calidad, a la inclusión y a la integración de los grupos desfavorecidos, y debe permitir el fortalecimiento del diálogo social, de las infraestructuras y de los servicios, así como de los sistemas de protección social y de bienestar (Unión Europea 2021: considerando 14).

Las reformas e inversiones en *materia de salud y resiliencia económica, social e institucional* deben tener como objetivo, entre otros, aumentar la preparación y la capacidad de respuesta ante las crisis, mejorando la accesibilidad y la capacidad de los sistemas sanitarios y asistenciales (*ibid.*: considerando 15).

Por último, las reformas e inversiones relacionadas con el pilar dedicado a la *nueva generación, los niños y los jóvenes* se consideran esenciales para promover la educación y las competencias, incluidas las habilidades digitales, la mejora, la reconversión y la recualificación de la fuerza laboral activa, los programas de integración para los desempleados; la inversión en el acceso y las oportunidades para los niños y los jóvenes en relación con la educación, la salud, la nutrición, el empleo y la vivienda; y las políticas que reducen la brecha generacional. Estas acciones deben garantizar que los segmentos más jóvenes de la población no se vean afectados de forma permanente por el impacto de la crisis de la COVID-19 y que no se profundice la brecha generacional (Unión Europea 2021: considerando 16).

Se espera que los PNRR representen una «respuesta integral y adecuadamente equilibrada a la situación económica y social» de los Estados miembros y que contribuyan a los seis pilares del MRR, teniendo en cuenta también los retos específicos a los que se

14. Otros objetivos medioambientales a los que se espera que contribuyan los PNRR son: el uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos, la transición a una economía circular, la prevención y el reciclaje de residuos, el control de la prevención de la contaminación y la protección y restauración de ecosistemas saludables, incluidos los bosques, los humedales, las turberas y las zonas costeras, así como la plantación de árboles y la ecologización de las zonas urbanas (Comisión Europea 2021a: 5).

enfrenta el Estado miembro en cuestión (Unión Europea 2021: considerando 39). Para evaluar la idoneidad de los PNRR, se han establecido una serie de criterios, entre ellos su contribución a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y a las transiciones verde y digital (Unión Europea 2021: considerando 42).

3.2. La dimensión socioecológica del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia de la UE

En general, tanto los retos ecológicos (especialmente los relacionados con el clima) como los sociales parecen ser fundamentales para el MRR, y se espera que los planes nacionales ofrezcan respuestas a estos desafíos. En otras palabras, se espera que la recuperación de la UE de la crisis de COVID-19 tenga fuertes dimensiones «verdes» y sociales. La cuestión es saber si estas dos dimensiones interactúan y de qué manera —es decir, hasta qué punto se puede afirmar que el MRR tiene una **dimensión socioecológica**— y, en particular, qué **funciones** se prevén para los estados de bienestar nacionales en lo que se espera que sea una recuperación basada en la transición verde (véase el apartado 1.3.).

En esta sección, daremos respuesta a estas preguntas (así como a algunos ejemplos concretos de políticas nacionales incluidas en los PNRR), basándonos en el análisis de dos documentos directamente relacionados con el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia[15] y del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (Comisión Europea 2021b). En este último documento, publicado en marzo de 2021, la Comisión Europea ha identificado varias iniciativas relacionadas con el PEDS que se aplicarán en los próximos años (incluso a través del MRR), también para adaptar los estados de bienestar europeos a los retos relacionados con la doble transición verde y digital. Además, los tres objetivos principales sobre el empleo, la formación y la pobreza y la exclusión social identificados por la Comisión en el Plan de Acción (véase la sección 2.2) también pretenden orientar las políticas de los Estados miembros, incluso en el contexto del PNRR.

3.2.1. Los estados de bienestar como parámetro de referencia para la transición verde

De nuestro análisis se desprende que las cuestiones sociales se abordan en los documentos relacionados con el MRR de dos maneras: a) mediante un enfoque explícito en grupos destinatarios específicos y áreas de política social; y b) mediante la solicitud más genérica (aunque reiterada) de una plena aplicación de los principios y derechos del pilar europeo de derechos sociales. De hecho, en primer lugar, se hace hincapié en

15. El Reglamento por el que se establece el Mecanismo (Unión Europea 2021) y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea que ofrece orientaciones a los Estados miembros para la elaboración de sus Planes de Recuperación y Resiliencia (Comisión Europea 2021a).

los *grupos destinatarios*, como los niños, los jóvenes, las mujeres y los grupos vulnerables, y se mencionan con frecuencia una serie de *ámbitos de la política social*, como la educación y el desarrollo de competencias, las políticas activas del mercado laboral, el fomento del empleo de calidad, la asistencia sanitaria, la vivienda y la promoción de la igualdad de género y la igualdad de oportunidades. En particular, los objetivos de promoción de la igualdad de género y de la igualdad de oportunidades para todos deben integrarse en los PNRR (es decir, en los seis pilares, incluida la transición ecológica y la transformación digital), y los Estados miembros deben explicar cómo las medidas incluidas en sus planes contribuirán a esos objetivos (Unión Europea 2021: art. 18.4 (o); Comisión Europea 2021a:10-11)[16].

Dicho esto, en segundo lugar, el requisito general es que los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia contribuyan a la aplicación del Reglamento sobre el Fondo de Recuperación y Resiliencia, es decir, que también tengan en cuenta principios y ámbitos políticos que no se mencionan explícitamente en el Reglamento sobre el Fondo de Recuperación y Resiliencia. A este respecto, se pide a los Estados miembros que expliquen cómo contribuirán sus PNRR (y los componentes específicos de esos planes) a la aplicación del pilar y, para informar sobre el impacto previsto de los PNRR, se pide que utilicen los indicadores de la Agenda Social del PEDS. En efecto, la contribución de los PNRR a la aplicación de la PEDS es uno de los criterios que debe utilizar la Comisión para la evaluación de los planes (Unión Europea 2021: considerando 42 y art. 19c). En este sentido, se espera que el PEDS y el cuadro relativo a los indicadores de la Agenda Social actúen como una especie de referencia para evaluar las consecuencias sociales de las reformas e inversiones en los PNRR.

Este llamamiento a la **evaluación social comparativa** —seguramente a través de los principios y derechos del PEDS— también es evidente en las reformas e inversiones específicamente relacionadas con la transición verde, ya que se pide a los Estados miembros que justifiquen cómo su plan «apoya las acciones en pleno respeto de las prioridades climáticas y medioambientales de la Unión, garantizando al mismo tiempo una transición justa [...]» (Comisión Europea 2021a:5). En particular, «la dimensión social de las transiciones [verde y digital] y su impacto en la igualdad deben ser tenidos en cuenta por los Estados miembros en el análisis del impacto de las propuestas de reforma presentadas en los respectivos planes» (Comisión Europea 2021a:15). En este sentido, el MRR reconoce que algunas iniciativas que promueven la transición

16. Se espera que los Estados miembros expongan los retos nacionales más importantes en materia de igualdad de género e igualdad de oportunidades para todos, teniendo plenamente en cuenta los principios 2 y 3 de la PEDS, así (Comisión Europea 2021a:10-11): garantizando y fomentando la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, incluida la participación en el mercado laboral, las condiciones de empleo y la promoción profesional; garantizando el derecho a la igualdad de retribución por un trabajo de igual valor para mujeres y hombres; garantizando el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades en materia de empleo, protección social, educación y acceso a los bienes y servicios a disposición del público, independientemente del sexo, el origen racial o étnico, la religión o las creencias, la discapacidad, la edad o la orientación sexual; fomentando la igualdad de oportunidades de los grupos infrarrepresentados.

verde pueden entrar en conflicto con los objetivos sociales si no se consideran debidamente las consecuencias sociales y distributivas a la hora de diseñar inversiones y reformas.

Sin embargo, aparte de enunciar este principio general, las referencias explícitas a los aspectos de la transición verde cuyas implicaciones sociales deberían considerarse más cuidadosamente son más limitadas en los documentos examinados (Unión Europea 2021; Comisión Europea 2021a, b). En primer lugar, se incluyen las reformas destinadas a *«ecologizar» los sistemas fiscales*, por ejemplo, pasando de la fiscalidad del trabajo a la fiscalidad medioambiental. Aunque este tipo de reformas tienen el potencial de estimular el empleo, cambiar el comportamiento en dirección a un consumo y una producción más sostenibles, y pueden producir efectos positivos sobre el medioambiente y el clima, también deberían diseñarse teniendo en cuenta sus posibles efectos distributivos (Comisión Europea 2021a:15)[17]. En segundo lugar, las acciones relacionadas con la *remodelación de edificios y la promoción de la eficiencia energética* están explícitamente vinculadas a las políticas de vivienda, incluyendo la vivienda social y la asequibilidad, y la pobreza energética (Comisión Europea 2021a:25). En tercer lugar, se tienen en consideración las inversiones en prevención y gestión de residuos y en infraestructuras de reutilización del agua, y los *servicios medioambientales para las comunidades marginadas* (*ibid.*).

Cuadro 2. Ejemplos de PNRR - Los estados de bienestar como parámetro de referencia para la transición verde

Bélgica

La **remodelación de edificios** se presenta como una de las iniciativas más destacadas del PNRR belga para lograr la transición hacia la neutralidad climática, y se espera que el PNRR contribuya fundamentalmente al objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector de la construcción en un 41 % (Gobierno de Bélgica 2021:12; Comisión Europea 2021d). La «ola de remodelación» promovida por el PNRR se dirigirá tanto a los edificios públicos como a los privados (incluidas las viviendas sociales) con un bajo rendimiento energético (*ibid.*:46). Para ello, el Gobierno belga se ha comprometido a tener en cuenta la situación de los hogares con bajos ingresos y vulnerables, para asegurarse de que tengan acceso a los planes de remodelación de edificios (*ibid.*: 47). Esto ayudaría a aliviar la pobreza energética, ya que se espera que las renovaciones reduzcan las facturas de energía, que absorben una gran proporción de los ingresos de las familias menos ricas.

17. Como se especifica más adelante en el Plan de Acción para la aplicación del PEDS, «los impuestos deben dejar de depender del sector laboral y centrarse en otras fuentes que apoyen más el empleo y sean armónicas con los objetivos climáticos y medioambientales, a la vez *que protegen los ingresos para ofrecer una protección social suficiente*» (Comisión Europea 2021b:13, cursiva añadida).

Aunque todas las regiones y comunidades belgas han propuesto iniciativas de remodelación de edificios, algunos observadores han destacado en particular el compromiso de la región de Valonia de asignar el 30 % de sus fondos de recuperación a la ampliación de los esfuerzos de la ola de renovación regional, dedicando una gran parte de estos fondos a los edificios públicos y las viviendas sociales (Red de Acción por el Clima 2021). En particular, las iniciativas previstas en Valonia declaran explícitamente que la ola de renovación se aplicará a las infraestructuras sociales, como las viviendas sociales y las guarderías (Gobierno de Bélgica 2021: 419). De este modo, la región trata de combinar la búsqueda de objetivos medioambientales (edificios más eficientes energéticamente) con el propósito de cumplir objetivos sociales como el derecho a la vivienda y el derecho a acceder a una atención infantil de calidad.

Dinamarca

En junio de 2020, una amplia coalición de partidos en el Parlamento danés llegó a un acuerdo sobre un Plan de Acción Climática revisado, un instrumento diseñado para guiar la recuperación económica del país hacia la transición energética (State of Green 2020). Entre otras iniciativas, este acuerdo, políticamente vinculante, contiene el compromiso de diseñar una **reforma fiscal ecológica** (*ibid.*). En los planes del Gobierno, esta reforma comprenderá dos fases, ambas apoyadas en parte por el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia: «en la fase 1 se darán los primeros pasos para reorientar los actuales impuestos sobre la energía hacia las emisiones de CO_2. En la fase 2 se reescribirá fundamentalmente el código fiscal y se introducirá un amplio impuesto sobre todas las emisiones de gases de efecto invernadero, incluidas las emisiones no relacionadas con la energía en el sector agrícola» (Gobierno de Dinamarca 2021: 117). Entre otros objetivos, la reforma fiscal persigue la creación inmediata de puestos de trabajo relacionados con la transición ecológica, partiendo de la base de que las empresas invertirán en más capacidades de producción ecológica y digital para prepararse para el aumento de la fiscalidad del carbono (*ibid.*: 114). Para que se consideren políticas socioecológicas, los impuestos verdes deben incluir una dimensión social. Introducido en 1992, el Impuesto sobre el Carbono de Dinamarca ya resultó ser socialmente regresivo —especialmente para los hogares rurales de bajos ingresos— hasta el punto de que tuvo que ir acompañado de reducciones en los impuestos sobre el trabajo, para compensar su regresividad (Comisión Europea 2021e).

Aunque faltan detalles sobre la aplicación, el PNRR danés expresa una cierta conciencia de los posibles efectos distributivos desiguales de la reforma fiscal verde, y el Gobierno danés se ha comprometido a asegurarse de que la reforma tenga en cuenta la «igualdad social» (Gobierno de Dinamarca 2021:116), logrando «reducciones masivas y rentables de las emisiones de gases de efecto invernadero, pero de una manera socialmente justa y equilibrada» (*ibid.*:118). En su evaluación del PNRR danés, la Comisión Europea toma nota —para la segunda fase de la reforma fiscal verde— del hecho de que «un grupo de expertos elaborará una hoja de ruta para la imposición de las emisiones de CO_2e de forma coherente con la protección de la competitividad, el *equilibrio social* y las mínimas fugas» (Comisión Europea 2021f: 44, cursiva añadida).

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes citadas en el cuadro.

3.2.2. Los estados de bienestar como facilitadores de la transición verde

En los documentos relacionados con el MRR, así como en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, se destaca con fuerza la importancia de las **políticas activas del mercado de trabajo, la educación, la formación y las políticas de desarrollo de capacidades,** y se **vincula explícitamente a la transición verde**[18]. De hecho, por un lado, se espera que estas políticas —si están debidamente diseñadas— contribuyan a atenuar los efectos negativos de la crisis de la COVID-19 (y a alcanzar el objetivo principal de la UE en materia de empleo) y a dotar a los trabajadores de las competencias necesarias para una economía «más verde». En este sentido, los PNRR «deberían representar la oportunidad de promover una respuesta política fuerte para favorecer un cambio en las políticas laborales, desde el mantenimiento del empleo hasta la creación de puestos de trabajo y el apoyo a las transiciones laborales […], con el fin de facilitar y acelerar los cambios estructurales (transiciones verde y digital)» (Comisión Europea 2021a: 5-6). Esta cuestión tendrá una importancia crucial para la UE en los próximos meses, cuando los Estados miembros suspendan gradualmente las medidas de emergencia adoptadas para apoyar a las empresas y los trabajadores durante la pandemia, lo que incluye los planes de mantenimiento del empleo, los planes de jornada reducida, las subvenciones salariales y las prohibiciones de despido (*cf.* Baptista *et al.* 2021). Además, se pide a los Estados miembros que se aseguren de que las iniciativas previstas en el MRR sean coherentes con las iniciativas financiadas por las políticas de cohesión de la UE y con los planes territoriales de transición justa (véase la sección 2.1.3.).

Las reformas e inversiones especialmente relevantes para la transición verde deberían incluir inversiones en la mejora de las competencias, reformas de los planes de estudio, creación de sistemas de seguimiento de los graduados y programas modulares de educación y formación profesional (Comisión Europea 2021a: 25). A este respecto, se ha invitado a los Estados miembros a apoyar «el empleo y la creación de puestos de trabajo de calidad» mediante inversiones que faciliten la transición de un empleo a otro hacia los sectores ecológico y digital y a apoyar la reestructuración en los sectores más afectados por la pandemia (Comisión Europea 2021b). Para ello, el diálogo social se presenta como un elemento esencial. Así, se espera que los Estados miembros diseñen paquetes de políticas coherentes para favorecer las transiciones en el mercado laboral, incluyendo (Comisión Europea 2021c): a) incentivos para la contratación y para la transición y apoyo al espíritu empresarial; b) estrategias globales de mejora y recualificación de las competencias; y c) servicios de empleo de calidad y eficaces.

Además de subrayar el papel clave que pueden desempeñar las políticas de educación y formación para mejorar la empleabilidad de los trabajadores en una economía más ecológica, en el Plan de Acción del PEDS, la Comisión Europea también destaca la

18. En particular, en el anexo «Metodología de seguimiento para la acción por el clima» adjunto al Reglamento del MRR (Unión Europea 2021: Anexo VI), el coeficiente más alto para el cálculo del apoyo a los objetivos del cambio climático (100 %) se ha atribuido a las medidas de los PNRR que contribuyen «a las competencias y empleos verdes».

importancia de promover la sostenibilidad medioambiental mediante la integración de la biodiversidad y los ecosistemas en los planes de estudio de educación y formación (Comisión Europea 2021b: 18).

Cuadro 3. Ejemplos de PNRR - Los estados de bienestar como facilitadores de la transición verde

Francia

En cuanto a la orientación general, algunos observadores han señalado que el paquete de recuperación francés pretende explícitamente combinar objetivos sociales y ecológicos (IDDRI 2020), proponiendo una visión que podría describirse como «orientada al futuro y que apunta a una transición ecológica» (Mölter y Dethier 2021:1). Aunque sería necesario un análisis más profundo para evaluar la posible contribución de las medidas específicas incluidas en el PNRR para alcanzar esta visión, aquellas relacionadas con la formación profesional para apoyar la transición ecológica parecen ser bastante prometedoras (*ibid*.:2). En este sentido, el PNRR francés financia de forma importante las actividades de formación en los trabajos que se presentan como las «**profesiones estratégicas del mañana**», haciendo hincapié en una serie de sectores considerados estratégicos para la economía nacional, y que incluye los estrechamente relacionados con la transición ecológica (Mölter y Dethier 2021:2). A este respecto, se subraya la necesidad de reforzar los servicios públicos de empleo y la autoridad nacional de formación y aprendizaje profesional («France compétences») en su capacidad para identificar las necesidades actuales y futuras en materia de competencias, en la digitalización del sector de la formación y en las iniciativas dirigidas a los jóvenes, a los grupos vulnerables y a los beneficiarios de las prestaciones de trabajo a tiempo parcial (con el fin de apoyar la transición profesional de estos últimos hacia las «profesiones estratégicas del mañana») (Gobierno de Francia 2021). En particular, el Gobierno francés se compromete a dar prioridad a las actividades de formación profesional y educación en sectores como la industria, el transporte y los residuos (*ibid*.: 585). En su evaluación del PNRR francés, la Comisión Europea ha reconocido, sobre la base de la metodología de seguimiento del clima, la contribución que los nuevos recursos atribuidos a «France compétences» pueden aportar a la consecución de los objetivos climáticos (Comisión Europea 2021g: 91).

España

El componente n.º 10 del PNRR español (dentro del ámbito político «Transición energética justa e integradora») se refiere a la aplicación de la **Estrategia de Transición Justa** española (ETJ). La ETJ se adoptó en 2019 como parte del Marco Estratégico de Energía y Clima del país para lograr la neutralidad de las emisiones en 2050 (Gobierno de España 2019) y pretende ayudar a afrontar los retos de la transición hacia la neutralidad climática, garantizando «que las personas y las regiones aprovechen al máximo las oportunidades que ofrece esta transición, para que nadie se quede atrás»(*ibid.*: 3). La ETJ española está estrechamente vinculada a las Directrices sobre la Transición Justa elaboradas por la OIT (véase el apartado 1.2.2.): de hecho, puede considerarse como la primera iniciativa de seguimiento de un acuerdo estratégico para la aplicación de las Directrices de la OIT firmado en 2018 por la propia OIT y el Gobierno español (Gobierno de España 2019: 5). El PNRR español prevé destinar 300 millones de euros a la aplicación de la ETJ, lo que corresponde al 0,4 % de la dotación financiera total del PNRR (Gobierno de España 2021). Las inversiones contenidas en el componente de transición justa son variadas, e incluyen inversiones destinadas a promover la diversificación económica y la creación de empleo, la mejora del medioambiente y de las infraestructuras, la restauración medioambiental y la mejora de las zonas afectadas, así como el apoyo a la mejora y la recualificación de los trabajadores (Comisión Europea 2021h: 89). El objetivo último de la ETJ es promover una transición ecológica que busque generar más y mejores empleos (Gobierno de España, 2019: 5) y, para lograr este objetivo, se hace hincapié en la aplicación de **una combinación de políticas activas del mercado laboral, políticas de formación profesional y políticas de protección social**. En particular, la ETJ debería basarse en un análisis y un seguimiento detallados de la situación y las tendencias del mercado laboral en relación con la transición ecológica. Esta tarea se asigna al Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo, que debe realizar un análisis periódico de la transición ecológica en los diferentes sectores económicos, también con el fin de identificar las oportunidades de creación de empleo, las actividades económicas y las ocupaciones con mejores perspectivas de empleo, así como las competencias más demandadas por las empresas (Gobierno de España 2019: 7). Sobre esta base, deberían incluirse «*políticas activas de empleo y protección social verdes*» en los Planes Anuales de Política de Empleo, y deberían desarrollarse «*políticas de formación profesional verdes*», con el fin de revisar los planes de estudio que se imparten en la educación secundaria obligatoria, la formación profesional y la educación superior, incorporando contenidos relevantes para la transición ecológica (*ibid*.:8). Este tipo de políticas deberían incluirse en acuerdos específicos de transición justa, que se desarrollarían a nivel territorial de forma participativa (véase el cuadro 4).

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes citadas en el cuadro.

3.2.3. Los estados de bienestar como amortiguadores de la transición verde

Se espera que las reformas y las inversiones vinculadas al pilar de «cohesión social y territorial» del MRR contribuyan, entre otras cosas, a la creación de puestos de trabajo estables y de alta calidad y a *reforzar los sistemas de protección social y bienestar de los Estados miembros* (Unión Europea 2021: considerando 14). En cuanto a los sistemas de protección social, en el Plan de Acción para la aplicación del PEDS, la Comisión Europea subraya la necesidad de garantizar el acceso a regímenes de protección social adecuados para todo el mundo, centrándose en las categorías de trabajadores que a menudo quedan excluidos del acceso efectivo a esos regímenes, como los empleados atípicos y algunas categorías de trabajadores autónomos. Además, se ha pedido a los Estados miembros que tengan en cuenta, a la hora de determinar las reformas e inversiones en sus PNRR, las recomendaciones específicas por país que se les han dirigido en los últimos ciclos del Semestre Europeo. Estas últimas incluyen también indicaciones que apuntan a la necesidad de reforzar los sistemas nacionales de protección social, incluidos los regímenes de desempleo y de renta mínima (véase Rainone 2020).

En una perspectiva de transición justa, estos regímenes serían efectivamente cruciales para garantizar la protección de los trabajadores, representando una especie de **amortiguador en la transición verde** (por ejemplo, garantizando la protección de los ingresos durante los procesos de reestructuración industrial). Sin embargo, las referencias a los sistemas de protección social en el Plan de Acción del PEDS y en los documentos clave relacionados con el MRR **no están explícitamente vinculadas a la transición verde**[19]. Como hemos mostrado en la sección anterior, en ese contexto la atención se centra más en las políticas de educación y formación y en las políticas activas del mercado laboral que facilitan las transiciones laborales. Por ejemplo, salvo una referencia a la situación específica de los autónomos, el papel de los sistemas de protección social en la transición verde no se aborda en la Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz al empleo tras la crisis de la COVID-19 (Comisión Europea 2021c)[20].

3.2.4. Los estados de bienestar como creadores de consenso o herramientas de gestión de conflictos en la transición verde

Se espera que las reformas e inversiones vinculadas al pilar de «cohesión social y territorial» del MRR permitan reforzar el diálogo social en los Estados miembros (Unión Europea 2021: considerando 14) y, al elaborar sus PNRR, se ha pedido a los Estados

19. En consecuencia, a diferencia de lo que ocurre con las demás funciones del estado de bienestar que se examinan en esta sección, no hemos proporcionado aquí un cuadro específico con ejemplos políticos concretos de los PNRR. Sin embargo, teniendo en cuenta también las limitaciones del análisis de los PNRR nacionales ilustrados en el anexo 1, no podemos excluir la presencia en los planes nacionales de medidas que vinculen explícitamente los regímenes de protección social con la transición verde.

20. Por el contrario, lo que se destaca en los documentos examinados es la necesidad de asegurarse de que la recuperación se basa en la creación de «empleo de calidad», que garantice condiciones de trabajo justas y salarios adecuados.

miembros que informen sobre cómo han llevado a cabo las consultas con las partes interesadas nacionales pertinentes, incluidos los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Aparte de este requisito general, no se ha encontrado ninguna otra referencia al papel del diálogo social y cívico en los documentos relacionados con el MRR, **ni se ha vinculado explícitamente la participación de las partes interesadas al proceso de transición ecológica**.

En cambio, el *énfasis en el diálogo* social es particularmente fuerte en el Plan de Acción del PEDS, que reconoce el importante papel que deben desempeñar los interlocutores sociales para mitigar el impacto de la pandemia, manteniendo la recuperación y gestionando los futuros cambios en el mercado laboral (Comisión Europea 2021b: 32). La importancia del diálogo social y de la necesidad de implicar a los interlocutores sociales en el proceso de toma de decisiones y de aplicación surge especialmente cuando se trata de garantizar una «reestructuración socialmente responsable» (*ibid.*: 10) y de definir políticas orientadas a la creación de empleo y a la transición de los sectores en declive hacia sectores en expansión, como el digital y el ecológico (Comisión Europea 2021b:10, 2021c).

Cuadro 4. Ejemplos de PNRR - Los estados del bienestar como creadores de consenso o herramientas de gestión de conflictos en la transición verde

Francia

Las protestas de los «chalecos amarillos» desencadenadas en 2018 en Francia han puesto de manifiesto la magnitud y gravedad de los posibles conflictos socioecológicos y han llamado la atención sobre la necesidad de gestionarlos de forma participativa. Los manifestantes estaban, entre otras cosas, en contra del impuesto sobre el carbono propuesto por el Gobierno francés para alcanzar los objetivos nacionales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, debido a su carácter socialmente regresivo. A raíz de estas protestas, en 2019, el Gobierno francés lanzó la **Convención Ciudadana sobre el Clima**, con el fin de recoger propuestas para lograr su objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 40 % para 2030, fomentando al mismo tiempo la justicia social (Faure-Schuyer y Symon 2021:9). En 2020, los 150 miembros de esta Convención —que pretende representar a los distintos componentes de la sociedad francesa— celebraron una sesión en línea destinada específicamente a elaborar propuestas políticas para influir en el PNRR de Francia (Climate Home News 2020); entre ellas, se hizo una recomendación al Gobierno para que oriente las inversiones relacionadas con la recuperación hacia la transición energética, y se asegure al mismo tiempo de que las inversiones sean socialmente aceptables y promuevan un modelo más humano y resiliente (*ibid.*). Finalmente, en junio de 2020, la Convención Ciudadana sobre el Clima publicó 149 propuestas (Mölter y Dethier 2021:9), algunas de las cuales implican importantes inversiones y subvenciones, al tiempo que generan nuevos ingresos fiscales. La mayoría de esas propuestas fueron respaldadas inicialmente por el presidente francés Emmanuel Macron (Mölter y

Dethier 2021:9). El informe final de la Convención Ciudadana sobre el Clima sobre el proyecto francés de PNRR se publicó en octubre de 2020, en el que reconocen que el Gobierno ha reflejado con éxito las peticiones de los ciudadanos para aumentar las ambiciones políticas del país en relación con la transición ecológica (Faure-Schuyer y Symon 2021:9). En su PNRR, el Gobierno francés se compromete a proponer una Ley de Clima y Resiliencia, que se espera sea una «reforma clave [...] para sostener la transición verde» (Comisión Europea 2021g: 61), inspirándose concretamente en algunas de las propuestas presentadas por la Convención Ciudadana sobre el Clima (Gobierno de Francia 2021: 741).

España

Según Heilmann *et al.* (2021), un elemento positivo del PNRR español es el énfasis explícito en el apoyo a las regiones menos desarrolladas del país, alineando las medidas de recuperación con las políticas territoriales y con el objetivo de crear más empleo y desarrollar nuevas actividades económicas. Por ende, es especialmente importante el intento de vincular la Estrategia de Transición Justa (ETJ) nacional a la recuperación (*ibid*.), incluyendo su aplicación en el PNRR (Componente 10) (véase el Cuadro 3. para más detalles). Una de las características clave de la ETJ es la promoción de dinámicas de gobernanza participativa en la definición de la acción territorial y de las iniciativas para una transición justa, implicando a los actores públicos de diferentes niveles, a los interlocutores sociales, a las organizaciones interesadas y a los ciudadanos. En este sentido, el principal instrumento será la elaboración de **Convenios de Transición Justa** basados en «procesos bien diseñados, transparentes e inclusivos, que garanticen una amplia participación de los actores clave, con el fin de construir proyectos integrados de desarrollo regional que mantengan y promuevan nuevos empleos a medio y largo plazo y estimulen la Transición Ecológica» (Gobierno de España 2019: 9). Ante la necesidad de hacer frente a los urgentes retos en materia de empleo derivados del objetivo español de eliminar el carbón para 2025, el Gobierno español reitera su compromiso en el PNRR de proponer y aplicar Convenios de Transición Justa relacionados con las comarcas mineras del carbón y los territorios afectados por los cierres de centrales, con el fin de apoyar a los trabajadores despedidos y a sus comunidades y promover el desarrollo de estos territorios (Gobierno de España 2021: 253).

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes citadas en el cuadro.

Conclusiones

Los principales objetivos de este informe son identificar y proporcionar una evaluación preliminar de la «dimensión socioecológica» de la recuperación de la COVID-19 tal como la prevé la UE, señalando también los elementos de continuidad de las principales iniciativas y estrategias de la UE emprendidas antes de la pandemia. Con respecto a este último aspecto, nos hemos centrado en particular en el Pacto Verde Europeo (la estrategia global de crecimiento de la UE lanzada a finales de 2019) y el pilar europeo de derechos sociales (es decir, el principal marco de referencia actual de la UE en el ámbito de las políticas sociales). De nuestro análisis pueden derivarse **varias conclusiones**.

En primer lugar, antes de la crisis de la COVID-19 ya se percibía un **intento de reorientar las políticas de la UE** hacia el objetivo de **vincular más estrechamente las medidas medioambientales, económicas y sociales**, con el fin de crear sinergias entre los tres ámbitos políticos y afrontar las posibles compensaciones. Esta ambición ya caracterizaba al Pacto Verde Europeo, considerado por la Comisión Europea como una parte clave de la estrategia de la UE para aplicar la Agenda de Desarrollo Sostenible de la ONU. En el Pacto Verde Europeo, el llamado nexo socioecológico se aborda con referencia a la noción de transición justa, haciendo hincapié en el apoyo a territorios y sectores europeos específicos que se verán especialmente afectados por la transición verde y en a que los trabajadores tengan las competencias adecuadas para una economía más verde (y más digital). En un plano más general, debe garantizarse una transición justa mediante la plena aplicación del pilar europeo de derechos sociales. Así, en el Pacto Verde Europeo es posible identificar la ambición de seguir un enfoque más equilibrado del desarrollo (en comparación con las anteriores estrategias globales de la UE), en el que se combine un modelo económico basado en el crecimiento verde, con una atención a sus posibles implicaciones sociales y a la necesidad de garantizar una transición justa. Además, en el Pacto Verde Europeo, la Comisión Europea también reconoce que, para identificar y abordar plenamente las interrelaciones entre los objetivos y las políticas medioambientales, económicas y sociales, es necesario adoptar un estilo de elaboración de políticas más integrado que supere la tradicional «lógica de los silos». Un primer intento de poner en práctica estas orientaciones clave del Pacto Verde Europeo en el marco de la formulación de políticas socioeconómicas de la UE se

llevó a cabo en el ciclo 2020 del Semestre Europeo, a través de una reorientación del proceso en torno a la noción de sostenibilidad competitiva, la integración (parcial) de los ODS, el aumento de la participación de las Direcciones Generales de la Comisión de la UE responsables de las políticas medioambientales y climáticas, y la inclusión de la sostenibilidad medioambiental entre las prioridades clave de reforma para los Estados miembros (junto con las prioridades más tradicionales relacionadas con las políticas sociales y económicas).

En segundo lugar, esta **ambición de perseguir un «enfoque equilibrado»** de lo que hemos denominado el trilema del crecimiento ecosocial que caracteriza al Pacto Verde Europeo parece haber sido asumida **en la estrategia de la UE para recuperarse de la crisis de la COVID-19** y, especialmente, en el MRR. El objetivo principal del MRR es, en efecto, orientar la recuperación de la UE de la crisis de la COVID-19 hacia la promoción de las transiciones verdes (y digitales) en línea con el Pacto Verde Europeo, al tiempo que se realizan estas transiciones con cohesión social, garantizando una transición justa. Así, en sus Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia, se espera que los Estados miembros de la UE apliquen políticas que contribuyan tanto a los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión como a sus objetivos sociales. En particular, el objetivo de la transición justa debería alcanzarse mediante la aplicación de iniciativas territorialmente orientadas a las regiones y sectores de la economía que se ven o se espera que se vean más afectados por la transición verde, y mediante la plena aplicación de los derechos y principios que constituyen el pilar europeo de derechos sociales.

En este sentido, y teniendo en cuenta las cuatro funciones potenciales que desempeñan los Estados de bienestar en la transición verde esbozadas en la sección 1.3., la **función de referencia comparativa** aparece bastante desarrollada en el MRR —aunque no siempre de forma explícita— y se espera que los Estados miembros utilicen el PEDS como referencia, que les permitirá identificar y abordar las consecuencias sociales de las políticas para la transición verde. Sin embargo, aparte de este requisito general, solo unas pocas consideraciones de política social se han vinculado de forma más directa y explícita a la transición verde en los documentos clave relacionados con el MRR y los PNRR, en concreto: a) las consecuencias distributivas de las políticas fiscales (en particular del desplazamiento de los impuestos sobre el trabajo hacia la fiscalidad medioambiental); b) la vivienda y la pobreza energética, en el marco de la ola de remodelación de edificios y la eficiencia energética; y c) las políticas activas del mercado de trabajo, la educación, la formación y las políticas de desarrollo de competencias.

Sobre todo, el papel que deben desempeñar las políticas activas del mercado de trabajo y las políticas de educación, formación y desarrollo de capacidades —que constituyen el núcleo de lo que hemos denominado la **función facilitadora** del estado de bienestar y que ya se consideraban clave en el Pacto Verde Europeo— se destaca en gran medida en el Marco de Referencia Regional y en otros documentos recientes de

la UE relacionados con la aplicación del PEDS. En efecto, estas políticas se consideran fundamentales para facilitar la transición de la fuerza laboral hacia una economía más ecológica y atenuar los efectos sobre el empleo de la interrupción gradual de las medidas de apoyo a las empresas y los trabajadores durante la pandemia.

Por otro lado, la **función amortiguadora** del estado de bienestar es menos evidente en el MRR. Para ser claros, los PRR nacionales también contendrán reformas de las políticas de protección social, como la renta mínima, el desempleo y las pensiones: estas políticas han representado, de hecho, el foco de las recomendaciones específicas de la UE para cada país dirigidas a los Estados miembros en años anteriores (que deberían servir de base para identificar las reformas en los PNRR) y su importancia también se pone de manifiesto en las recientes iniciativas y documentos estratégicos de la UE, como el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Sin embargo, a diferencia de las políticas de inversión social, las políticas de protección social no están explícitamente vinculadas a la transición verde en el contexto de la recuperación.

Del mismo modo, la **función de creación del consenso/gestión de los conflictos** de los estados de bienestar dentro de la transición ecológica queda implícita en los documentos clave relacionados con el MRR. Aunque la necesidad de implicar a los ciudadanos y a las partes interesadas en la elaboración de las políticas es parte constitutiva de la noción de transición justa a la que se refiere repetidamente el MRR, el único requisito para los Estados miembros a este respecto es hacer referencia, en sus PNRR, al proceso de consulta que ha conducido a la elaboración de los planes. Así, la importancia del papel que deben desempeñar los interlocutores sociales en la transición hacia una economía más ecológica aparece explícitamente en otros documentos relevantes relacionados con la aplicación del PEDS.

En resumen, el MRR —que se basa en iniciativas ya lanzadas antes del brote de la pandemia de COVID-19 y las desarrolla— reconoce explícitamente la necesidad de abordar las interrelaciones entre las políticas medioambientales y sociales en la recuperación de la crisis del coronavirus. Su objetivo es promover una «recuperación equilibrada» en la UE, que combine el crecimiento verde con la promoción de una transición justa basada en la garantía de altos niveles sociales. No obstante, pueden detectarse una **serie de deficiencias, limitaciones** y **riesgos** que podrían obstaculizar este objetivo y que requieren un mayor análisis.

En primer lugar, se ha cuestionado la propia **viabilidad** de un enfoque basado en la consecución simultánea de crecimiento económico (es decir, del PIB), la protección del medioambiente y el progreso social. Para muchos observadores, este enfoque —que ya está en la base del Pacto Verde Europeo— no es suficiente para abordar los retos que plantean el cambio climático y la degradación del medioambiente, ni los derivados del aumento de las desigualdades sociales (véase, por ejemplo, Laurent 2021). Aunque las estrategias alternativas basadas en el decrecimiento no figuran en las

actuales agendas institucionales de la UE y de sus Estados miembros, durante la reciente Cumbre Social de Oporto se debatió una propuesta conjunta de los interlocutores sociales europeos para desarrollar un conjunto de indicadores que midan el progreso económico, social y medioambiental más allá del PIB, que fue «acogida» por los jefes de Estado y de Gobierno de la UE (Consejo de la UE 2021).

En segundo lugar, algunos observadores han cuestionado la **compatibilidad** real **de las actividades económicas** consideradas «verdes» en el marco del MRR **con la consecución de los objetivos ecológicos y de cambio climático**. Las críticas han apuntado especialmente a la Taxonomía de la UE para la Inversión Sostenible (un instrumento clave para identificar la inversión privada «verde» y para seleccionar las inversiones «verdes» en los PNRR de los Estados miembros), señalando que, por un lado, incluye una serie de actividades económicas cuyo impacto en el medioambiente es cuestionable, lo que conlleva el riesgo de «ecoblanqueo» y, por otro, que no tiene en cuenta adecuadamente la sostenibilidad social de estas inversiones (*cf.* Fronteddu 2020; Sabato y Fronteddu 2020)[21]. En cuanto a este último punto, la Comisión Europea ha estado estudiando la viabilidad de posibles ampliaciones de la Taxonomía de la UE para cubrir mejor los objetivos de sostenibilidad, incluidos los sociales (Comisión Europea 2021b: 31).

En tercer lugar, aunque la promoción de un enfoque equilibrado es un paso prometedor, aún está por verse **cómo aplicarán en la práctica este enfoque los Estados miembros** en sus PNRR y la Comisión Europea en su evaluación de estos planes. En particular, algunos observadores han señalado que algunos proyectos o programas nacionales de reforma ya presentados a la Comisión no alcanzarían el objetivo del 37 % de gasto en materia de clima y que, en algunos casos, las medidas que parecen «verdes» a primera vista pueden acabar apoyando los combustibles fósiles (*cf.* Instituto Wuppertal y E3G 2021). Además, las evaluaciones preliminares de los PNRR disponibles (publicados o en proyecto) apuntan a la necesidad de garantizar una mejor complementariedad entre las medidas de los PNRR, las medidas financiadas por otros fondos de la UE y las iniciativas nacionales, en parte para evitar que estas últimas no se ajusten a los objetivos medioambientales y climáticos de la UE (véase Pilati 2021).

En cuarto lugar, y de forma más general, la **evaluación** por parte de las instituciones de la UE de **los PNRR de los Estados miembros y el seguimiento** de su aplicación serán cruciales para garantizar la coherencia de los planes y su congruencia con los objetivos económicos, medioambientales y sociales del MRR. No será una tarea fácil, dada la complejidad de la gobernanza del MRR y la necesidad de cotejar las medidas contenidas en los PNRR (y en el conjunto de los planes) con una serie de criterios, tablas de puntuación y taxonomías (*cf.* Corti y Núñez Ferrer 2021). Como se ha mostrado

21. Para una visión general de los enfoques más utilizados para el seguimiento del gasto climático (incluida la Taxonomía de la UE) y un debate sobre sus respectivas ventajas y limitaciones, véase Nesbit *et al.* (2021).

en las secciones anteriores, el MRR pretende vincular los objetivos medioambientales, sociales y económicos, incluyendo el tratamiento de las posibles consecuencias sociales de la transición verde. Sin embargo, en primer lugar, se echa en falta un marco unificador que tienda puentes entre los seis pilares del MRR. En el Semestre Europeo 2020, hubo un primer intento de vincular más estrechamente la gobernanza socioeconómica de la UE con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y con los ODS, como marco unificador para la integración de los objetivos económicos, medioambientales y sociales, circunstancia que también permitió avanzar en el desarrollo de un estilo más coordinado de elaboración de políticas «ecosociales». Aunque el MRR también se basa en la noción de sostenibilidad competitiva, el papel de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y de los ODS como marcos políticos unificadores que guían la elaboración de políticas parece ser menos central en el MRR, si bien no está ausente.

En quinto lugar, cuando se trata de vincular la transición verde a las políticas sociales, podría existir el riesgo de una **interpretación** excesivamente **estricta de la noción de transición justa**, es decir, de centrarse en el apoyo a territorios y sectores económicos específicos y en aquellas políticas instrumentales para la transición (como las políticas activas del mercado laboral y el desarrollo de capacidades), potencialmente a expensas de las políticas de protección social más tradicionales (como las prestaciones de desempleo y de renta mínima, las pensiones). Este tipo de priorización (ya evidente en los documentos clave relacionados con el MRR) podría aumentar en los próximos años, cuando la presión sobre los Estados miembros para que aborden los altos niveles de déficit y deuda públicos provocados por la crisis de la COVID-19 sea más fuerte. En este sentido, parece fundamental garantizar que los PNRR contribuyan realmente a la plena aplicación del PEDS y reforzar su papel como referente social en la transición verde. Sin embargo, por un lado, se ha destinado una cantidad específica de gasto para la promoción de las transiciones verde y digital en los PNRR y, por otro, los objetivos macroeconómicos y fiscales que se persiguen a través de los planes están respaldados, en la gobernanza de la UE, por mecanismos y procedimientos vinculantes para garantizar su cumplimiento por parte de los Estados miembros. Dada la falta de objetivos cuantitativos para el gasto en políticas sociales y de mecanismos vinculantes que garanticen la aplicación del PEDS por parte de los Estados miembros, asegurar y supervisar la consecución de los objetivos sociales en la aplicación de los PNRR puede resultar más difícil que en el caso de los objetivos relacionados con otros ámbitos políticos.

Por último, en sexto lugar, en este informe no hemos abordado la cuestión de la **dimensión global de una transición justa**, es decir, las interrelaciones entre las decisiones tomadas a diferentes niveles territoriales, incluidas las consecuencias que las decisiones adoptadas a nivel de la UE como parte de la recuperación pueden tener en otros países, especialmente en los países en desarrollo. Aunque en algunos de los documentos analizados se encuentran algunas referencias a este aspecto, un análisis exhaustivo de esta cuestión debería incluir la consideración de estrategias e iniciativas

relacionadas con ámbitos políticos no investigados en el presente informe, como la política comercial de la UE, la política exterior y de seguridad, el consenso de la UE sobre el desarrollo y la autonomía estratégica abierta de la UE. En términos más generales, un vínculo reforzado entre el MRR y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas ayudaría a garantizar que las iniciativas nacionales y de la UE para la recuperación de la pandemia de COVID-19 sean congruentes y contribuyan al objetivo de lograr una recuperación justa y sostenible a nivel mundial.

Referencias

Asara V., Otero I., Demaria F. y Corbera E. (2015) Socially Sustainable degrowth as a social–ecological transformation: repoliticizing sustainability, *Sustainability Science*, 10 (3), 375-384.

Baptista I., Marlier E., Spasova S., Peña-Casas R., Fronteddu B., Ghailani D., Sabato S. y Regazzoni P. (2021) Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries, Luxemburgo, Red Europea de Política Social (ESPN), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Büchs M., Bardsley N. y Duwe S. (2011) Who bears the brunt? Distributional effects of climate change mitigation policies, *Critical Social Policy*, 31 (2), 285-307.

Büchs M. y Koch M. (2017) *Postgrowth and Wellbeing: Challenges to Sustainable Welfare*, Palgrave Macmillan.

Büchs M. y Koch M. (2019) Challenges for the degrowth transition: The debate about wellbeing, *Futures: the journal of policy, planning and futures studies*, 105, 155-165.

Climate Action Network (2021) *Public buildings and social housing first to be financed in the Belgian Walloon renovation wave*. EU Cash Awards. www.cashawards.eu/2021/03/25/public-buildings-social-housing-financed-belgian-walloon-renovation-wave/ [consultado 14-06-2021].

Climate Home News (2020) *Citizens' assemblies on climate change seek to shape the post-Covid recovery*. Climate Home News, 17 de abril de 2020. www.climatechangenews.com/2020/04/17/citizens-assemblies-climate-change-seek-shape-post-covid-recovery [consultado 15-06-2021].

Consejo de la Unión Europea (2021) La Declaración de Oporto, comunicado de prensa 338/21, 8 de mayo de 2021.

Comisión Europea (2021a) Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, Commission Staff Working Document, PART 1/2, SWD(2021) 12 final, 22 de enero de 2021.

Comisión Europea (2021b) Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, Comunicación de la Comisión, COM(2021) 102 final, 4 de marzo de 2021.

Comisión Europea (2021c) Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión de 4 de marzo 2021 sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE), C(2021) 1372 final, 4 de marzo de 2021.

Comisión Europea (2021d) Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Belgium, Commission Staff Working Document, SWD(2021) 172 final, 23 de junio de 2021.

Comisión Europea (2021e) Taxation in Support of Green Transition: an Overview and Assessment of Existing Tax Practices to Reduce Greenhouse Gas Emissions. Good Practice Fiches, Directorate-General for Taxation and Customs Union, Unit D4 — Economic analysis, evaluation and impact assessment, Luxembourg, Publications Office of the European Union. op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0db8db6-5b9b-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en [consultado 14-06-2021].

Comisión Europea (2021f) Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Denmark, Commission Staff Working Document, SWD(2021) 154 final, 17 de junio de 2021.

Comisión Europea (2021g) Analysis of the Recovery and Resilience Plan of France, Commission Staff Working Document, SWD(2021) 173 final, 23 de junio de 2021.

Comisión Europea (2021h) Análisis del plan de recuperación y resiliencia de España, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2021) 147 final, 16 de junio de 2021.

Comisión Europea (2020a) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Transición Justa, COM(2020) 22 final, 11 de enero de 2020.

Comisión Europea (2020b) Una Europa Social Fuerte para Transiciones Justas, Comunicación de la Comisión, COM(2020) 14 final, 14 de enero de 2020.

Comisión Europea (2020c) Plan de Inversiones para una Europa Sostenible Plan Europeo de Inversiones del Pacto Verde Europeo, Comunicación de la Comisión, COM(2020) 21 final, 14 de enero de 2020.

Comisión Europea (2020d) Semestre Europeo 2020: evaluación de los avances en los que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE), 1176/2011, Comunicación de la Comisión, COM(2020) 150 final, 26 de febrero de 2020.

Comisión Europea (2020e) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 (Ley Europea del Clima), COM(2020) 80 final, 4 de marzo de 2020.

Comisión Europea (2020f) Un nuevo modelo de industria para Europa, Comunicación de la Comisión, COM(2020) 102 final, 10 de marzo de 2020.

Comisión Europea (2020g) Nuevo Plan de Acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva, Comunicación de la Comisión, COM(2020) 98 final, 11 de marzo de 2020.

Comisión Europea (2020h) Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, Comunicación de la Comisión, COM(2020) 381 final, 20 de mayo de 2020.

Comisión Europea (2020i) Semestre Europeo de 2020: Recomendaciones específicas por país, Comunicación de la Comisión, COM(2020) 500 final, 20 de mayo de 2020.

Comisión Europea (2020j) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al instrumento de préstamo al sector público en el marco del Mecanismo para una Transición Justa, COM(2020) 453 final, 28 de mayo de 2020.

Comisión Europea (2020k) Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, Comunicación de la Comisión, COM(220) 274 final, 1 de julio de 2020.

Comisión Europea (2020l) Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021, Comunicación de la Comisión, COM(2020) 575 final, 17 de septiembre de 2020.

Comisión Europea (2020m) Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos, Comunicación de la Comisión, COM(2020) 562 final, 17 de septiembre de 2020.

Comisión Europea (2020n) Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas, Comunicación de la Comisión, COM(2020) 662 final, 14 de octubre de 2020.

Comisión Europea (2020o) Recomendación de la Comisión sobre la pobreza energética, COM (2020) 9600 final, 14 de octubre de 2020.

Comisión Europea (2020p) El Pacto Europeo para el Clima, Comunicación de la Comisión, COM(2020) 788 final, 9 de diciembre de 2020.

Comisión Europea (2020q) Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro, Comunicación de la Comisión, COM(2020) 789 final, 9 de diciembre de 2020.

Comisión Europea (2020r) La Comisión acoge con satisfacción el acuerdo político sobre el Fondo de Transición Justa, comunicado de prensa, 11 de diciembre de 2020.

Comisión Europea (2020s) El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación, Comunicación de la Comisión, COM(2020) 456 final, 27 de mayo de 2020.

Comisión Europea (2019a) El Pacto Verde Europeo, Comunicación de la Comisión, COM(2019) 640 final, 11 de diciembre de 2019.

Comisión Europea (2019b) Anexo a la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo - Hoja de ruta y acciones clave, COM(2019) 640 final, 11 de diciembre de 2019.

Comisión Europea (2019c) Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2020, Comunicación de la Comisión, COM(2019) 650 final, 17 de diciembre de 2019.

Comisión Europea (2017) Recomendación de la Comisión sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, COM (2017) 20600, 26 de abril de 2017.

Comisión Europea (2016) Energía limpia para todos los europeos, Comunicación de la Comisión, COM(2016) 860 final, 30 de noviembre de 2016.

Consejo de la Unión Europea (2021) La Declaración de Oporto, comunicado de prensa 338/21, 8 de mayo de 2021.

Corti F. y Núñez Ferrer J. (2021) Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans. Reading between the Lines, CEPS Recovery and Resilience Reflection Papers, 2. .

Cumbre Social de Oporto (2021) Compromiso Social de Oporto, 7 de mayo de 2021 https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment/

Dryzek J. (2013) *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*, Oxford University Press.

Faure-Schuyer A. y Symon J. (2021) Is France 'Building Back Better' or Back to Business as Usual?, French recovery plan analysis: 'France Relance', Rethink the Recovery, Finance Watch. rethinktherecovery.org/sites/default/files/2021-04/FW_Rethink-the-Recovery_French-Plan-Analysis.pdf [consultado 15-06-2021].

Fletcher R. y Rammelt C. (2017) Decoupling: A Key Fantasy of the Post-2015 Sustainable Development Agenda, *Globalizations*, 14 (3), 450-467.

Fronteddu B. (2020) La finance contre le réchauffement climatique: un loup déguisé en agneau, Documento de opinión 21, Bruselas, Observatorio Social Europeo (OSE).

Galgóczi B. (2019) Phasing out coal: a just transition approach, Documento de trabajo 2019.04, Bruselas, ETUI.

Gobierno de Bélgica (2021) Plan national pour la reprise et la résilience, Bruselas, Cabinet du Secrétaire d'Etat à la Relance et aux Investissements Stratégiques, en charge de la Politique Scientifique. dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/FR Plan national pour la reprise et la résilience.pdf [consultado 14-06-2021].

Gobierno de Dinamarca (2021) Denmark's Recovery and Resilience Plan - accelerating the green transition, Copenhague, Ministerio de Finanzas. fm.dk/media/18771/denmarks-recovery-and-resilience-plan-accelerating-the-green-transition_web.pdf [consultado 14-06-2021].

Gobierno de Francia (2021) Plan National de la Relance et de Résilience, París, Gobierno de Francia www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/PNRR Francais.pdf [consultado 14-06-2021].

Gobierno de España (2021) España Puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía, Madrid, Gobierno de España. www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx [consultado 15-06-2021].

Gobierno de España (2019) La Estrategia de Transición Justa en el Marco Estratégico de Energía y Clima, Madrid, Ministerio para la transición ecológica. www.miteco.gob.es/en/prensa/etj-english-interactive_tcm38-505653.pdf [consultado 15-06- 2021].

Gobierno de Francia (2021) Plan National de la Relance et de Résilience, París, Gobierno de Francia www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/PNRR Francais.pdf [consultado 14-06-2021].

Gough I. (2019) Necessities and luxuries: how to combine redistribution with sustainable consumption, in Meadowcroft J., Banister D., Holden E., Langhelle O., Linnerud K. y Gilpin G. (eds.), *What Next for Sustainable Development? Our Common Future at Thirty*, Edward Elgar, 138-158.

Gough I. (2017) *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*, Edward Elgar.

Gough I. (2011) Climate Change and Public Policy Futures, Londres, British Academy.

Heilmann F., Patuleia A. y Reitzenstein A. (2021) Green Recovery Tracker Report: Spain, Wuppertal, Berlín, Instituto Wuppertal, E3G. https://assets.website-files.com/602e4a891047f739eaf5dfad/60cced32044160387b65057c_Spain_Green_Recovery_Tracker_Report.pdf [consultado 29-06-2021].

Hemerijck A. (ed.) (2017) *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press.

Hemerijck A. (2012) *Changing Welfare States*, Oxford University Press.

Hirvilammi T. y Koch M. (2020) Sustainable Welfare beyond Growth, *Sustainability*, 12 (5), 1824.

IDDRI (2020) Green and Social Recovery: the European Union and its Member States at the Forefront, blog post, 1 de septiembre de 2020 www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/green-and-social-recovery-european-union-and-its-member-states [Consultado 14-06-2021].

Jacobs M. (2013) Green Growth, en Falkner R. (ed.), *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*, Wiley-Blackwell, 197-214.

Koch M. (2018) Sustainable welfare, degrowth and eco-social policies in Europe, en Vanhercke B., Ghailani D. y Sabato S. (eds.), *Social policy in the EU. State of Play*, Instituto Sindical Europeo (ISE) y Observatorio Social Europeo (OSE), 33- 48.

Koch M., Gullberg A. T., Schøyen M. y Hvinden B. (2016) Sustainable Welfare in the EU: Promoting Synergies between Climate and Social Policies, *Critical Social Policy*, 36 (4), 704 – 715.

Koch M. y Mont O. (eds.) (2016) *Sustainability and the Political Economy of Welfare*, Routledge.

Laurent E. (2015) Social-Ecology: exploring the missing link in sustainable development, Documents de Travail de l'OFCE 2015-07, París, Observatoire Français des Conjonctures Economiques.

Laurent E. (2021) The European Green Deal: from Growth Strategy to Social-Ecological Transition?, en Vanhercke B., Spasova S. y Fronteddu B. (eds.), *Social Policy in the European Union: State of Play 2020. Facing the pandemic*, Instituto Sindical Europeo (ISE) y Observatorio Social Europeo (OSE), 97 – 111.

Mandelli M. (2021) Conceptualizing eco-social policies: an analytical attempt, documento inédito presentado en los ECPR Joint Sessions of Workshops 2021, Sesión "Climate Change and the Eco-Social Transformation of Society", evento virtual, 27-28 de mayo de 2021.

Matthies A. L. (2017) The Conceptualisation of Ecosocial Transition, en Matthies A. L. y Närhi K. (eds.), *The Ecosocial Transition of Societies: The Contribution of Social Work and Social Policy*, Routledge, 17-35.

Mölter H. y Dethier S. (2021) Green Recovery Tracker Report: Francia, Green Recovery Tracker, Instituto Wuppertal y E3G, última actualización: 9 de febrero de 2021. www.greenrecoverytracker.org/country-reports/france [Consultado 29-06-2021].

Monaco E. (2018) Sustainable Development Governance from Margins to Mainstream: Overcoming Traps by Embracing Complexity, *European Journal of Sustainable Development*, 07 (1).

Morel N., Palier B. y Palme J. (eds.) (2012) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol University Press.

Naciones Unidas (2015) Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, Nueva York, Naciones Unidas.

Nesbit M., Stainforth T., Kettunen M. y Blot E. (2021) Review of approaches to tracking climate expenditure, Londres, Bruselas, Institute for European Environmental Policy (IEEP).

O'Connor M. (2007) The 'Four Spheres' Framework for sustainability, *Ecological Complex*, 3 (4), 285-292.

OECD (2011) *Towards Green Growth*, Ediciones OCDE.

OIT (2015) Directrices para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Pilati M. (2021) National Recovery and Resilience Plans: Empowering the Green and Digital Transitions?, Documento de debate (abril), Bruselas, Centro de Política Europea y Konrad-Adenauer-Stiftung.

Pradhan P., Costa L., Rybski D., Lucht W. y Kropp J. P. (2017) A Systematic Study of Sustainable Development Goal (SDG) Interactions, Earth's Future, 5 (11), 1169-1179.

Purvis B., Mao Y. y Robinson D. (2019) Three Pillars of Sustainability: in Search of Conceptual Origins, *Sustainability Science*, 14 (3), 681-695.

Rainone S. (2020) An overview of the 2020-2021 country-specific recommendations (CSRs) in the social field. The impact of Covid-19, Background analysis 2020.01, Bruselas, Instituto Sindical Europeo (ISE).

Ridley M. (2010) *The rational optimist: How prosperity evolves*, Fourth Estate.

Sabato S. y Corti F. (2018) 'The Times They Are A-Changin'? The European Pillar of Social Rights from Debates to Reality Check, en Vanhercke B., Ghailani D. y Sabato S. (eds.), *Social Policy in the European Union: state of the play 2018*, Bruselas, Instituto Sindical Europeo (ISE) y Observatorio Social Europeo (OSE), 51 - 70.

Sabato S. y Fronteddu B. (2020) A Socially Just Transition through the European Green Deal?, Documento de Trabajo 2020.08, Bruselas, Instituto Sindical Europeo (ISE).

Sabato S. y Mandelli M. (2018) The EU's Potential for Promoting an Eco-Social Agenda, Oslo, Bruselas, Investigación Social Noruega y Observatorio Social Europeo (OSE).

Sabato S. y Mandelli M. (2021) Integrating the Sustainable Development Goals into the European Semester: a governance conundrum for the von der Leyen Commission?, in Vanhercke B., Spasova S. and Fronteddu B. (eds.), *Social Policy in the European Union: State of Play 2020*. *Facing the Pandemic*, Instituto Sindical Europeo (ISE) y Observatorio Social Europeo (OSE), 113 – 132.

Schaffrin A. (2014) The new social risks and opportunities of climate change, en Fitzpatrick T. (ed.), *International Handbook of Social Policy and the Environment*, Edward Elgar, 3-61.

Schneider F., Kallis G. y Martinez-Alier J. (2010) Crisis or opportunity? Economic degrowth for social equity and ecological sustainability. Introduction to this special issue, *Journal of Cleaner Production*, 18 (6), 511-518.

Schweikert A., Espinet X. y Chinowsky P. (2018) The triple bottom line: bringing a sustainability framework to prioritize climate change investments for infrastructure planning, *Sustainability Science*, 13 (2), 377-391.

Sommestad L. (2012) Climate policies and the social investment approach: towards a European model for sustainable development, en Morel N., Palier B. y Palme J. (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol University Press, 309 – 332.

State of Green (2020) Green tax part of new climate action plan agreed upon by large majority of Danish parliament, State of Green, 22 de junio de 2020. stateofgreen.com/en/partners/state-of-green/news/

green-tax-part-of-new-climate-action-plan-passed-by-large-majority-of-danish-parliament/ [consultado 14-06-2021].

Unión Europea (2021) Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Diario Oficial de la Unión Europea, L 57, 18 de febrero de 2021.

Unión Europea (2019) Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (refundición), Diario Oficial de la Unión Europea, L 158, 14 de junio de 2019.

Unión Europea (2018a) Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, Diario Oficial de la Unión Europea, L 156, 30 de mayo de 2020.

Unión Europea (2018b) Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, Diario Oficial de la Unión Europea, L 328, 21 de diciembre de 2018.

Unión Europea (2018c) Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, Diario Oficial de la Unión Europea, L 328, 21 de diciembre de 2018.

Walker G. (2012) *Environmental Justice: Concepts, Evidence, and Politics*, Routledge.

Wuppertal Institute y E3G (2021) Is the EU Recovery and Resilience Facility Enabling a Green Recovery? Summary of Findings from the Green Recovery Tracker, Última actualización: 3 de junio de 2021. https://www.greenrecoverytracker.org/

Zimmermann K. y Graziano P. (2020) Mapping Different Worlds of Eco-Welfare States, *Sustainability*, 12 (5), 18-19.

Anexo 1. Opciones metodológicas e implicaciones para la investigación

Los principales objetivos de este informe son identificar, describir y proporcionar una evaluación preliminar de «la dimensión socioecológica» de la recuperación de la crisis de la COVID-19 tal y como la prevé la Unión Europea. Además de tener en cuenta las contribuciones relevantes de la literatura científica y de las organizaciones de las partes interesadas, esta investigación se ha hecho principalmente a través de un cuidadoso análisis del contenido de los documentos políticos y legislativos clave publicados por las instituciones de la UE (la mayoría de ellos, por la Comisión Europea). Conviene añadir aquí una serie de detalles sobre las elecciones metodológicas realizadas por el grupo de investigación y sobre las implicaciones que estas decisiones pueden tener para los resultados de la investigación. En particular, debe facilitarse información sobre los criterios de selección de los documentos considerados, los criterios para su análisis y la naturaleza de estos documentos.

En primer lugar, en cuanto a la selección de documentos, dado que el tema de este informe es la «recuperación de la UE» de la pandemia de la COVID-19, nuestro punto de partida han sido los documentos directamente relacionados con el principal y más innovador instrumento de recuperación, es decir, el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia de la UE. El análisis de estos documentos (en particular, el Reglamento de la UE sobre el MRR) nos ha permitido identificar lo que hemos definido como los «marcos de referencia de la UE para una transición socioecológica», es decir, una serie de estrategias e iniciativas que —aunque se hayan puesto en marcha antes del estallido de la pandemia de COVID-19— han informado ampliamente sobre los contenidos y las orientaciones del Dispositivo de Recuperación y Resiliencia, incluida su dimensión socioecológica. Dado que se presentan como los marcos de referencia para las orientaciones y disposiciones del instrumento, el equipo de investigación ha considerado que estas estrategias e iniciativas —entre las que se encuentran el Pacto Verde Europeo y las estrategias sectoriales relacionadas, el pilar europeo de derechos sociales y el Semestre Europeo— son los textos más relevantes para identificar y comprender plenamente la dimensión socioecológica de la recuperación de la UE prevista en el

MRR[22]. Sin embargo, en el MRR se mencionan también otras estrategias e iniciativas, además de las consideradas en este informe, y su análisis podría descubrir otros elementos relevantes para la dimensión socioecológica de la recuperación de la UE no incluidos en el presente informe. Del mismo modo, no se han incluido en este informe varias estrategias sectoriales de la UE que podrían contener disposiciones que vinculen las políticas medioambientales y sociales, pero que no se mencionan en el MRR.

En segundo lugar, el análisis de los documentos finalmente seleccionados se ha realizado a dos niveles. Primero, se realizó un amplio análisis de los distintos documentos, con el fin de comprender y describir su contenido y situarlos en un contexto político más amplio. Seguidamente, se realizó un análisis más profundo de las partes de esos documentos con una dimensión socioecológica explícita, es decir, que abordan simultáneamente objetivos y retos sociales y medioambientales (ya sea a nivel normativo o mediante políticas, programas o instrumentos específicos).

En tercer lugar, muchos de los documentos analizados son de carácter estratégico, político y programático, y definen principios, orientaciones y directrices que deben concretarse mediante iniciativas de seguimiento (legislativas o no legislativas). Este es, por ejemplo, el caso de las estrategias sectoriales vinculadas al Pacto Verde Europeo o del pilar europeo de derechos sociales. En estos casos, si bien hemos realizado un análisis en profundidad de los principales documentos que delinean las distintas estrategias y hemos identificado su dimensión socioecológica (si la hay), obviamente, en el contexto de la presente investigación, no ha sido posible analizar todas las iniciativas de seguimiento relacionadas. Un análisis de estos últimos podría complementar nuestra investigación, reforzando o matizando nuestras conclusiones. Además, si bien en este informe hemos identificado las principales características de la dimensión socioecológica de la recuperación de la UE, tal y como se contempla en los documentos de la UE, un análisis de la aplicación (tanto a nivel de la UE como a nivel nacional y regional) de estos documentos será clave para evaluar si el enfoque «sobre el papel» se aplicará también «en la realidad» y de qué manera.

Del mismo modo, una de las implicaciones del carácter estratégico y programático de los documentos aquí analizados es que, si bien son extremadamente útiles para ilustrar los enfoques y orientaciones generales que deberían guiar las políticas para la transición socioecológica tal y como las define la UE, en algunos casos estos documentos podrían parecer bastante abstractos, y podría no estar inmediatamente claro cómo aplicarse en políticas y programas específicos a nivel nacional. Por esta razón, hemos incluido en el informe cuadros que resumen algunos **ejemplos de iniciativas**

22. En otras palabras, en la selección de los documentos para el análisis, hemos procedido hacia atrás, es decir, utilizando los documentos más recientes (los relacionados con el MRR) para identificar aquellos publicados en años anteriores, pero que siguen siendo pertinentes para nuestra investigación. Sin embargo, al referirnos a los distintos documentos del informe, hemos preferido seguir, en la medida de lo posible, el orden cronológico de su publicación, con el fin de facilitar al lector la comprensión de la dinámica y su evolución en el tiempo.

políticas concretas que vinculan las políticas medioambientales y sociales, incluidas (o mencionadas) por los países de la UE en sus Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia. Las iniciativas presentadas pueden considerarse ilustrativas de las diversas funciones que pueden desempeñar los estados de bienestar durante la transición verde. Sin embargo, estos ejemplos nacionales no pueden ser totalmente representativos y exhaustivos, principalmente debido a los criterios utilizados para seleccionarlos.

De hecho, para seleccionar las iniciativas pertinentes, nuestro punto de partida no han sido los propios PNRR, por dos razones. En primer lugar, un análisis exhaustivo de estos planes con vistas a identificar las «buenas prácticas» para la transición socioecológica habría ido mucho más allá del alcance de la presente investigación. En segundo lugar, un análisis tan exhaustivo no habría sido posible debido a las limitaciones de tiempo y de idioma (la mayoría de los PNRR se presentaron en abril de 2021 y la mayor parte de ellos están redactados en las lenguas nacionales). Por consiguiente, en nuestro intento de identificar ejemplos políticos ilustrativos, hemos seguido una estrategia en tres etapas. Primero, hemos empezado por examinar los análisis disponibles de los PNRR (o los proyectos de PNRR) y los repositorios de iniciativas políticas concretas (en inglés) puestos a disposición por (redes de) institutos de investigación, *think tanks*, organizaciones de la sociedad civil[23]. Por otro lado, hemos seleccionado algunas iniciativas que consideramos especialmente útiles para ilustrar las políticas socioecológicas en los PNRR, a partir de aquellos casos que una (o, preferiblemente, varias) de nuestras fuentes habían presentado como prácticas buenas o prometedoras. Para ello, solo hemos tenido en cuenta las iniciativas incluidas en los PNRR redactados en una lengua accesible para el equipo de investigación y para las que se disponía de un respaldo oficial de la Comisión Europea[24]. En tercer lugar, cotejamos la información sobre las iniciativas seleccionadas proporcionada por nuestras fuentes con los textos reales de los PNRR en cuestión y de las evaluaciones de la Comisión correspondientes.

Como se ha mencionado anteriormente, aunque nuestra estrategia de investigación nos ha permitido ilustrar nuestras conclusiones con ejemplos concretos de iniciativas nacionales, obviamente tiene algunas limitaciones en cuanto a la exhaustividad y representatividad de la muestra de prácticas incluidas en este informe. Dada la necesidad de cotejar la información recopilada de fuentes indirectas con el texto de los PNRR, nos hemos visto obligados a excluir las prácticas aplicadas en países cuyo idioma

23. Algunos análisis han sido especialmente útiles para la presente investigación, como los elaborados en el marco de: a) el «Green Recovery Tracker» creado por el Instituto Wuppertal y E3G (https://www.greenrecoverytracker.org/); b) la campaña «Rethink the Recovery», coordinada por Finance Watch y en la que participa una coalición diversa de organizaciones sin ánimo de lucro, grupos de consumidores, sindicatos y grupos de reflexión (https://rethinktherecovery.org/en#home); c) la campaña «EU Cash Awards», organizada por Climate Action Network (CAN) Europa (https://www.cashawards.eu/).

24. En el momento de finalizar la presente investigación, la Comisión Europea había evaluado y aprobado los PNRR de 13 Estados miembros, en particular Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Luxemburgo y Portugal
(https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plans-assessments_en - consultado por última vez el 1 de julio de 2021).

nacional no es hablado por ninguno de los miembros del equipo de investigación. Sin duda, prácticas interesantes habrán surgido también en otros países de la UE no mencionados en este informe. Además, las prácticas incluidas aquí no pueden considerarse una indicación de la dimensión socioecológica de los PNRR de los países a los que se refieren. Una evaluación global de las dimensiones socioecológicas de los PNRR requeriría una investigación más amplia y profunda.

9 788409 403639

EUROSOCIAL es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 15 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROSOCIAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROSOCIAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.

www.eurosocial.eu

PROGRAMA FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA

EUROsociAL+ es un consorcio liderado por:

FIIAPP COOPERACIÓN ESPAÑOLA

EXPERTISE FRANCE GROUPE AFD

iila

Secretaría de la Integración Social Centroamericana

SICA Sistema de la Integración Centroamericana

Investigación realizada por:

Ose European Social Observatory