

Posición de la CES sobre la creación de un segundo RCDE para el transporte por carretera y la construcción y de un nuevo Fondo Social del Clima

Adoptada en el Comité Ejecutivo de 8-9 de diciembre 2021

Contexto

El 14 de julio de 2021, la Comisión Europea publicó su paquete “Fit for 55”. Este paquete consiste en 13 propuestas legislativas que pretenden alinear las políticas climáticas y energéticas de la UE con los nuevos objetivos climáticos establecidos por la recientemente adoptada Ley del Clima: una reducción de las emisiones de GEI del 55% para 2030 en comparación con los niveles de 1990, y la neutralidad climática para 2050.

Como parte de este paquete, la Comisión propone crear un nuevo Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) a partir de 2026, que cubra el transporte por carretera y la edificación. Este nuevo RCDE independiente se centraría en los proveedores de combustible de la fase inicial. Las emisiones de los sectores del transporte por carretera y de la construcción tendrían un límite, que se iría reduciendo con el tiempo, de manera que las emisiones totales de GEI de estos sectores se redujeran en un 43% en 2030 con respecto a 2005. El objetivo de este sistema sería crear un incentivo de precios para que las empresas y los consumidores adopten soluciones con bajas emisiones de carbono, al tiempo que se obtienen ingresos adicionales para financiar la transición¹. En conjunto, se espera que este nuevo sistema recaude 288.800 millones de euros en un periodo de siete años.

Paralelamente a este segundo RCDE, la Comisión también propone crear un nuevo Fondo Social del Clima. El objetivo de este nuevo fondo sería contrarrestar el impacto negativo del nuevo RCDE en la construcción y el transporte mediante la financiación de actividades que benefician principalmente a los hogares, las microempresas o los usuarios del transporte vulnerables, en particular garantizando una calefacción, una refrigeración y una movilidad asequibles y sostenibles. Para beneficiarse del fondo, los Estados miembros tendrían que desarrollar Planes Sociales de Acción Climática, como parte de sus Planes Nacionales de Energía y Clima. En términos de presupuesto, se espera que el nuevo Fondo Social del Clima recaude unos 72.200 millones de euros en un periodo de siete años, lo que equivale al 25% de los ingresos que generará el nuevo RCDE. Además, los Estados miembros tendrían que cofinanciar sus Planes Sociales de Acción Climática dedicando otro 25% de los ingresos que generen a través del nuevo RCDE. El importe total destinado a esos planes sería, por tanto, de unos 144.000 millones de euros.

Preocupación por la creación de un Régimen de Comercio de Derechos de Emisión que abarque el transporte por carretera y la construcción

La CES no rechaza la idea de crear mecanismos de fijación de precios del carbono per se. De hecho, en algunos casos, estos mecanismos pueden ayudar a proporcionar los incentivos adecuados a las empresas y a los consumidores para que avancen hacia soluciones alternativas más sostenibles. Sin embargo, estos mecanismos deben diseñarse siempre de manera que creen las condiciones adecuadas para una transición justa y no conduzcan a más desigualdades y pobreza.

¹ La Comisión Europea estima que sobre la base de un precio del carbono de ~€50/tCO₂, este nuevo RCDE generaría alrededor de 47.000 millones de ingresos anuales.

A este respecto, la CES ha expresado varias preocupaciones sobre la idea de crear un RCDE que abarque el transporte por carretera y la construcción:

- En primer lugar, está ampliamente documentado que las políticas de tarificación del carbono en el transporte por carretera y en la construcción producen efectos distributivos regresivos, afectando proporcionalmente más a los hogares de ingresos bajos y medios que a los de ingresos altos. Esto se debe a que los hogares de bajos ingresos dedican una mayor parte de sus ingresos a gastos relacionados con la energía. Esto podría dar lugar a más desigualdades y a un aumento de la pobreza energética, ya que los costes adicionales generados por este segundo RCDE se trasladarían probablemente a los consumidores. Hay que tener en cuenta que la pobreza energética ya es un problema generalizado en toda Europa. De hecho, el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética estima que más de 50 millones de hogares de la Unión Europea ya sufren pobreza energética en la actualidad. Por lo tanto, la introducción de un nuevo RCDE en el transporte y la construcción añadiría una variable adicional a un problema no resuelto.
- También está claro que un mecanismo comunitario de fijación de precios del carbono en el transporte por carretera y en la construcción afectaría de manera diferente a las personas, según el país o la región en que vivan y trabajen. Un precio común del carbono no repercutirá de la misma manera en los ciudadanos que vivan y trabajen en un país con salarios altos o bajos, y con niveles de precios de la energía altos o bajos. Además criterios como la dependencia del carbón en el suministro de energía, o el envejecimiento del parque automovilístico de los hogares, supondrá mayores costes para los países que ya se ven afectados por una elevada pobreza energética. Dentro de estos países, los ciudadanos también se verán afectados de forma diferente si viven en una zona urbana o en una zona rural. Si no existen políticas sociales nacionales eficaces y unos mecanismos de solidaridad adecuados, se producirá un aumento de las desigualdades regionales.
- Otro motivo de preocupación es que el efecto de este mecanismo de fijación de precios del carbono podría ser limitado en términos de reducción de las emisiones de GEI, ya que los mercados del transporte por carretera y de la construcción se describen a menudo como relativamente inelásticos al aumento de los precios del carbono². De hecho, los costes de inversión iniciales necesarios, así como los diferentes obstáculos para la renovación de edificios o la adopción de soluciones de transporte más limpias, pueden impedir que muchos hogares, en particular los que tienen bajos ingresos, modifiquen su consumo, incluso si los precios del carbono aumentan. En última instancia, esto significa que los afectados por el precio de este RCDE serán los que no habrán podido invertir en soluciones alternativas bajas en carbono. De ahí la necesidad de movilizar fondos considerables para apoyar a esos hogares, y de invertir en el transporte público y en la renovación de edificios.
- No podemos separar el modo de transporte de los trabajadores de la ubicación geográfica de sus empresas y de las posibilidades de llegar a ellas, lo que viene determinado en gran medida por la elección de las empresas, sobre la que los trabajadores no tienen ninguna influencia. En numerosas regiones, los medios de transporte público para llegar a estas empresas no están suficientemente desarrollados y deben ampliarse para permitir opciones alternativas para un cambio

² De ahí la necesidad de estimular el despliegue de la infraestructura de carga necesaria para permitir la adopción de vehículos eléctricos y acelerar el desarrollo de soluciones de eficiencia energética y descarbonización en los edificios.

modal³. En cuanto a las soluciones de transporte individual limpio, la estabilidad de este modelo de negocio aún no está consolidada para sustituir completamente a los vehículos con motor de combustión interna en el momento de la introducción del segundo RCDE, y su actual falta de asequibilidad podría ser un reto en la transición. Los responsables políticos deben aplicar medidas para acelerar la adopción de vehículos de cero y bajas emisiones, en particular impulsando el desarrollo de la infraestructura de recarga y la red eléctrica.

- Finalmente las incertidumbres relacionadas con el precio futuro del carbono, que puede fluctuar bastante con un sistema de este tipo, constituyen una preocupación adicional. Apoyarse en un sistema de límites máximos e intercambio/“cap and trade” significa que los responsables políticos tienen un control limitado sobre los precios futuros, que podrían estar sujetos a las fluctuaciones del mercado y a la especulación. Esta incertidumbre crea un entorno de inversión volátil y, en caso de subidas repentinas de los precios, las medidas de compensación social podrían resultar inadecuadas.

Si no se abordan adecuadamente, todos estos efectos combinados podrían dar lugar a una falta de aceptación política de las políticas climáticas por parte de los ciudadanos de la UE y a algún tipo de reacción política, como el movimiento de los chalecos amarillos en Francia. Los movimientos de extrema derecha, escépticos del clima o euroescépticos también utilizarían cualquier efecto negativo real de un segundo RCDE sobre los ingresos de los trabajadores y los hogares vulnerables para alimentar su propia agenda política. La UE no puede correr el riesgo de poner en peligro los esfuerzos sin precedentes del Pacto Verde Europeo.

La propuesta de la Comisión de crear un nuevo Fondo Social para el Clima intenta abordar algunas de estas preocupaciones a través de varios mecanismos: (1) redirigiría parte de los ingresos generados para ayudar a compensar a los hogares vulnerables; (2) prevé un criterio de asignación para garantizar la solidaridad entre los Estados miembros para corregir los efectos de un precio común del carbono en la UE; (3) crea un RCDE independiente desvinculado del actual para evitar una fijación inadecuada de los precios del carbono; y (4) prevé un período de transición con la distribución anticipada de la financiación un año antes de que el segundo RCDE entre en vigor. Tomamos nota de estas propuestas, pero nos parecen insuficientes para responder plenamente a las preocupaciones expresadas anteriormente.

De hecho, la creación de un Fondo Social del Clima para mitigar los efectos del segundo RCDE sólo responde parcialmente a las preocupaciones expresadas por la CES: por ejemplo, la actual propuesta de la Comisión de combinar un segundo RCDE con un nuevo Fondo Social del Clima no resuelve la cuestión de la inelasticidad a los precios más altos del carbono del mercado del transporte por carretera y de la construcción, ni proporciona recursos suficientes tanto para compensar a los trabajadores y sus hogares de los precios más altos de la energía como para financiar la transición a soluciones limpias. Además tampoco está claro cómo la propuesta actual compensaría los efectos regresivos de un segundo RCDE al tiempo que erradicaría la pobreza energética ya existente. Por último, la Comisión no responde a las preocupaciones relacionadas con el largo proceso de adopción y la posible reacción política que podría generar la creación de un segundo RCDE.

³ Los sindicatos también tienen un papel que desempeñar para negociar con los empresarios – a través del diálogo social y la negociación colectiva- soluciones de movilidad para acelerar la adopción del transporte con bajas emisiones de carbono en las empresas y el cambio modal.

Para responder a estas preocupaciones y garantizar el apoyo de los trabajadores a la agenda climática, la CES opina que es necesario un Fondo Social del Clima y se opone a la propuesta de un nuevo RCDE para el transporte por carretera y la construcción.

Un nuevo Fondo Social del Clima sin un segundo RCDE para el transporte por carretera y la construcción

La idea de crear un Fondo Social para el Clima, tal y como propone la Comisión, es bienvenida y apoyada por la CES. En efecto, se necesita urgentemente un nuevo fondo para ayudar a los hogares a hacer frente a la subida de los precios de la energía y a invertir en soluciones energéticas eficientes y limpias para la vivienda y la movilidad. Junto con los recursos adecuados para asegurar una transición justa de los trabajadores de los sectores de la construcción y el transporte.

Por lo tanto, la CES sugiere la creación de un nuevo Fondo Social para el Clima como propuesta independiente y financiarlo con otras fuentes de ingresos más progresivas. Por ejemplo, parte de los ingresos generados por el actual RCDE podrían utilizarse para compensar a los hogares vulnerables por el aumento de los precios de la energía. El dinero extra disponible por la eliminación de las subvenciones a las actividades perjudiciales para el medio ambiente también ayudaría a financiar el fondo. También podrían movilizarse otras fuentes de ingresos relacionadas con un sistema fiscal más justo, como la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras, un impuesto mínimo de sociedades, una base imponible consolidada común del impuesto de sociedades con una fórmula de prorrateo adecuada, un impuesto digital o un impuesto sobre el patrimonio.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que tanto el sector del transporte como el de la construcción deben acelerar rápidamente el ritmo de reducción de sus emisiones. Los esfuerzos realizados en los sectores de la construcción han sido, hasta ahora, muy insuficientes para alcanzar los objetivos climáticos, mientras que las emisiones en los sectores del transporte han aumentado desde 1990.

Debe quedar claro que los mecanismos de límites máximos e intercambio (cap and trade), como el RCDE, no son el único instrumento político disponible para lograr la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y no deben ser el núcleo de la acción climática de la UE. En este sentido, la CES acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de revisar las normas y reglamentos existentes para aumentar la adopción de soluciones de movilidad limpia en el mercado y reducir el consumo de energía de la construcción. Sin embargo, hay que asegurarse de que estos cambios vayan acompañados de medidas suficientes para garantizar la transición justa de la mano de obra en estos sectores, así como de un apoyo financiero suficiente para garantizar unos costes de renovación asequibles y unas infraestructuras de transporte público adecuadas. Para complementar estas normas y reglamentos, la CES cree que una posible alternativa a la creación de un nuevo RCDE sobre el transporte por carretera y la construcción podría ser utilizar la Directiva sobre fiscalidad de la energía para incentivar los precios, garantizando al mismo tiempo un control de los precios de la energía y una fiscalidad progresiva basada en los ingresos de los hogares, la proporción de lo urbano frente a lo rural y la realidad del país. Los ingresos generados por esta fiscalidad tendrían que reciclarse, en cualquier caso, para apoyar a los trabajadores y sus familias y garantizar una transición socialmente justa, y también podrían utilizarse para financiar el nuevo Fondo Social del Clima.

Si el procedimiento de unanimidad impide el despliegue de estas propuestas y si -a pesar de las recomendaciones anteriores- los responsables políticos de la UE deciden seguir adelante con la creación de un segundo RCDE que cubra el transporte por carretera y la construcción, la CES pide un Fondo Social del Clima mucho más potente para mitigar los efectos del nuevo

RCDE con una redistribución verdaderamente progresiva de los ingresos generados y una transición justa.

Mitigar las consecuencias del nuevo RCDE con un Fondo Social del Clima mejorado

Impulsar el Fondo Social del Clima requeriría los siguientes cambios en la actual propuesta de la Comisión:

- El tamaño del fondo debería aumentar significativamente. El importe actualmente propuesto -teniendo en cuenta la cofinanciación de los Estados miembros- daría lugar a un presupuesto medio de 527 euros al año por hogar si todo el importe se distribuyera únicamente al 20% de los hogares más pobres de la UE. Esta cantidad puede ser suficiente para compensar en parte a estos hogares por la subida de los precios de la energía, pero sería claramente insuficiente para compensarles y ofrecerles soluciones para descarbonizarse. Por ello, la CES pide a los responsables políticos de la UE que dediquen el 100% de los ingresos generados por el segundo RCDE -o una cantidad equivalente- a compensar a los trabajadores y a sus hogares, a financiar alternativas de movilidad limpia y eficiencia energética y a reducir la pobreza energética. Los impuestos climáticos deben destinarse a financiar la acción climática y social⁴. Además, los criterios de redistribución deben garantizar que los trabajadores y sus hogares reciban del fondo más de lo que pagan y que no haya un trato injusto entre territorios rurales y urbanos y entre países. Para garantizar esto y luchar contra la ya extendida pobreza energética, estos ingresos deberían complementarse con otras fuentes (véase el punto 11).
- El plazo de disponibilidad de la financiación en comparación con la aplicabilidad del nuevo RCDE es también un elemento crucial. Si el dinero llega al mismo tiempo que se introduce el precio del carbono, los hogares no podrán hacer inversiones por adelantado en soluciones alternativas limpias y se verán muy afectados por la subida de los precios de la energía. La CES reconoce que la Comisión propone adelantar el dinero un año antes de que entre en vigor el nuevo RCDE, pero cree que sigue siendo demasiado tarde. La CES pide a los responsables políticos que garanticen que la financiación esté disponible al menos tres años antes de la introducción de un nuevo RCDE, para garantizar que los hogares vulnerables tengan tiempo suficiente para anticipar la transición. Además, las autoridades públicas también deberían realizar la inversión inicial necesaria para garantizar el desarrollo de infraestructuras alternativas con bajas emisiones de carbono, por ejemplo en el transporte público. También en este caso, estas inversiones iniciales podrían financiarse con los ingresos procedentes del RCDE existente o con fuentes de ingresos más progresivas, como un impuesto a las transacciones financieras (ITF), una base imponible mínima del impuesto de sociedades, una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCS) con una fórmula de reparto adecuada, un impuesto digital o un impuesto sobre el patrimonio⁵.
- En términos de gobernanza, la CES apoya la idea de que los Estados miembros tendrían que desarrollar Planes Sociales de Acción Climática como parte de sus Planes Nacionales de Energía y Clima (PNEC). Los PNEC deberían ser la traducción de la ambición climática en medidas concretas, garantizando una transición justa y una verdadera dimensión social. Sin embargo, debe garantizarse que los interlocutores sociales participen adecuadamente en el diseño y la aplicación de esos planes, junto con los agentes locales y la sociedad civil. Dichos planes deberían elaborarse de acuerdo con las mejores prácticas de aplicación del Código de

⁴ Ver la resolución de la CES sobre [Fiscalidad de la UE y recursos propios. Marzo 2021](#)

⁵ Ver la discusión relativa a los recursos propios de la UE

Conducta Europeo sobre la Asociación, a través del diálogo social con los interlocutores sociales y en estrecha consulta con las autoridades locales y la sociedad civil.

- Las actividades que financiará el Fondo Social para el Clima deberán ser adicionales a las que ya existen en los distintos Estados miembros. Este no sería el caso de la actual propuesta de la Comisión, en la que, si los Estados miembros ya tienen políticas o financiación en vigor, podrían simplemente contabilizarla como parte de sus gastos sin necesidad de hacer más.
- Por último, la CES cree que el nuevo Fondo Social para el Clima debería utilizarse también para promover un empleo de alta calidad y unas condiciones de trabajo decentes. Las actividades relacionadas con el mundo del trabajo que serán financiadas por el fondo deberían estar sujetas a la condicionalidad social. En otras palabras, cualquier financiación de actividades por parte del Fondo Social para el Clima que requiera la contratación de trabajadores debería estar condicionada a salarios decentes, condiciones de trabajo decentes (incluyendo aspectos de salud y seguridad y contratos de empleo directos), representación sindical adecuada, diálogo social y derecho a la negociación colectiva. Asimismo, el Fondo Social para el Clima no debe utilizarse para financiar proyectos relacionados con los combustibles fósiles no compensados, de acuerdo con el principio de "no causar daño significativo". Los responsables políticos de la UE también deberían tomar las medidas adecuadas para garantizar que un nuevo RCDE en el transporte por carretera y en la construcción no provoque fugas de carbono en estos sectores.

La CES considera que el paquete "Fit for 55" sólo será socialmente justo y aceptable para los ciudadanos de la UE si no supone una pérdida de ingresos para los hogares de renta baja y media. En este sentido, un nuevo RCDE sobre el transporte por carretera y la construcción corre el riesgo de no ser aceptado por la opinión pública. La CES recuerda que las políticas de tarificación del carbono no deben ser el núcleo de la acción climática de la UE. En lo que respecta al transporte por carretera y la construcción, creemos que la regulación y las normas también tienen un papel que desempeñar. Por ello es fundamental reforzar la eficiencia energética, sobre todo con medidas contundentes de apoyo a los hogares de ingresos bajos y medios. El impulso de las iniciativas de la ola de renovación de la UE y de la Estrategia de Movilidad Inteligente y Sostenible de la UE podría contribuir significativamente a ese objetivo. Paralelamente, la Comisión debería centrarse más en la necesidad de aumentar el nivel de vida de las personas para evitar la pobreza energética y asegurarse de que los hogares puedan afrontar la transición ecológica. Las medidas para aumentar los salarios e implementar el Pilar Europeo de Derechos Sociales deberían ocupar un lugar más importante en la agenda política. Un Fondo Social Climático adecuado para apoyar a los hogares vulnerables debería ser parte de la respuesta.

Los sindicatos han sido los primeros en pedir una acción climática socialmente justa y ambiciosa. Además, los sindicatos no quieren dar la oportunidad a la extrema derecha de utilizar los efectos regresivos del nuevo RCDE para el transporte por carretera y la construcción sobre los trabajadores y sus hogares como razón para cuestionar las políticas climáticas. Tampoco podemos apostar el apoyo de los trabajadores a las políticas climáticas pensando que los gobiernos que han permitido el crecimiento de la pobreza energética y de los bajos salarios van a abordar realmente, con el Fondo Social para el Clima, las consecuencias regresivas de la introducción del nuevo RCDE. La urgencia de la acción climática y de la transición justa exige de nosotros que luchemos contra los escépticos del clima al tiempo que proponemos soluciones que mejoren las condiciones de vida de los trabajadores y sus hogares. Esto es también lo que esperamos de la UE y de los responsables políticos nacionales.

Anexo: Contexto del aumento de los precios de la energía

Hay que tener en cuenta que las propuestas anteriores se han elaborado en el contexto particular del aumento de los precios de la energía. De hecho, tras un descenso durante el primer periodo de contención, los precios de la energía, y en particular los del gas, se han disparado en los últimos meses, suscitando serias preocupaciones sobre una posible estanflación y la capacidad de los consumidores y empresas vulnerables para soportar estos costes. Esta repentina subida de los precios se explica por una combinación de factores: en primer lugar, una fuerte recuperación de la demanda de gas, sobre todo en Asia, como consecuencia de la flexibilización de las medidas COVID 19, que creó un repunte repentino del consumo y la actividad económica. En segundo lugar, el suministro de petróleo y gas a la UE ha sido más ajustado de lo previsto por razones geopolíticas. En tercer lugar, el pasado invierno fue especialmente frío y largo en Europa, lo que provocó una disminución de las reservas de gas en la UE. En cuarto lugar, la menor disponibilidad de energía eólica y solar en los últimos meses. En quinto lugar, una menor producción mundial de gas natural licuado debido a una serie de fallos y retrasos inesperados en todo el mundo y al retraso en el mantenimiento a partir de 2020. Por último, parece que el reciente aumento del precio de los derechos de emisión de carbono en el Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión también ha contribuido al aumento de los precios de la electricidad.

La CES cree que las políticas climáticas no son la causa principal de este repentino aumento de precios, que se debe principalmente a la coincidencia de otros factores. Una transición justa y bien gestionada hacia la producción de energía limpia es, a medio y largo plazo, la solución más lógica y racional a estos problemas de suministro energético, seguridad energética, accesibilidad a la energía y fluctuaciones de precios. Por lo tanto, la consecución de los objetivos del "Pacto Verde" europeo debe seguir siendo la máxima prioridad de los responsables políticos.

Esta crisis, aunque no está directamente relacionada con las propuestas de un nuevo RCDE para el transporte por carretera y la construcción y un nuevo Fondo Social para el Clima, sí pone de manifiesto la necesidad de tener en cuenta el impacto del aumento de los precios de la energía en los hogares vulnerables a la hora de diseñar futuras políticas. También subraya la necesidad de que los responsables políticos examinen el funcionamiento actual del mercado energético europeo para identificar las posibles causas estructurales de la crisis. Cuestiones como la dependencia de la UE de las importaciones de energía, los mecanismos de fijación de precios en los mercados de la electricidad y las actividades de especulación y cobertura en el actual régimen de comercio de derechos de emisión son muy relevantes. Este documento de posición no pretende abordar estas cuestiones, pero es importante tenerlas en cuenta a la hora de debatir un segundo RCDE y un nuevo Fondo Social del Clima.

Traducido por Internacional CEC UGT