

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Fomento de la producción y el consumo sostenibles en la UE» (dictamen exploratorio)**

(2012/C 191/02)

Ponente: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

El 11 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Presidencia danesa de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

*«Fomento de la producción y el consumo sostenibles en la UE»*

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 26 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 124 votos a favor, 8 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En respuesta a la consulta de la Presidencia danesa, el CESE ha evaluado los instrumentos y medidas necesarios para pasar a modos de producción y de consumo sostenibles. A tal fin, al tiempo que muestra su satisfacción por los esfuerzos realizados por las instituciones europeas y su nivel de concienciación, y para asegurar una transición equitativa, el CESE recomienda generar una visión común renovada del modelo económico asociando a todas las partes interesadas de la sociedad civil organizada en un foro de consulta especializado, tanto para definir objetivos y metas como para elaborar un procedimiento de control actualizado.

### 1.2 Convendría:

— Integrar plenamente las políticas sobre consumo y producción sostenibles y, por otra parte, la puesta en práctica de la «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos»<sup>(1)</sup>, así como alentar a los Estados miembros a ejecutar dichas políticas mediante la Hoja de ruta y el Semestre europeo;

— Recurrir a una amplia gama de instrumentos transversales de aplicación e incentivación como, por ejemplo, eliminar progresivamente los productos no sostenibles, desarrollar una política fiscal más equitativa, fomentar los contratos públicos ecológicos, suprimir progresivamente los subsidios que no tengan en cuenta los efectos perjudiciales para el medio ambiente, respaldar la investigación y la innovación ecológica, internalizar los costes medioambientales, innovar

mediante otros incentivos basados en el mercado, así como solicitar la participación activa de los consumidores y de los trabajadores en la transición.

1.3 Es necesario, asimismo, recurrir al sistema financiero<sup>(2)</sup> para volver a ponerlo al servicio de una economía de producción y de consumo sostenibles, concentrándose en los ámbitos de mayor huella ecológica, entre otros, la industria agroalimentaria, la agricultura, la vivienda, las infraestructuras y los transportes.

1.4 Por otra parte, convendría rebasar los ámbitos específicos de la energía y las emisiones de gas de efecto invernadero para abarcar, asimismo, otros recursos e impactos medioambientales como, por ejemplo, la gestión y protección del agua, la ocupación del suelo o la contaminación atmosférica, así como para tener en cuenta el impacto medioambiental global.

1.5 Al respaldar la mejora del proceso productivo y de los productos, podremos ofrecer a los consumidores y usuarios los productos y servicios que aquellos desean adoptar al cambiar de comportamiento o de opinión

1.6 Para promover los patrones de consumo y formas de vida sostenibles conviene, reforzando el papel de las asociaciones de consumidores y de productores de comercio justo, fomentar y proteger las iniciativas alternativas al consumo depredatorio y respaldar las mejores prácticas.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 571 final

<sup>(2)</sup> Véanse los Dictámenes sobre la «Regulación de los servicios financieros para un crecimiento sostenible»; ponente: Sr. IOZIA, DO C 107, 6.4.2011, p. 21, y «Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo - Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE»; ponente: Sr. PALMIERI, DO C 107, 6.4.2011, p. 7.

## 2. Introducción

2.1 En diciembre de 2011, para conciliar la salida de la crisis, la recuperación económica y los compromisos de la UE en la lucha contra el cambio climático, el Gobierno danés solicitó al CESE un dictamen exploratorio sobre el fomento **del consumo y la producción sostenibles en la UE (CPS)**. Refiriéndose a la «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos» y las bases que sienta en materia de CPS <sup>(3)</sup>, el Gobierno danés pide al CESE que evalúe los instrumentos necesarios para asegurar la transformación de la economía europea hacia el CPS en la UE.

2.2 Hasta ahora el desarrollo económico se ha basado en las energías y los recursos básicos no renovables, según el paradigma fundamental de «el hombre señor y dueño de la naturaleza». La producción de bienes y servicios sigue marcada por la externalización de los costes, que deberían vincularse a las exacciones que se ejerzan sobre los recursos naturales no renovables, así como sobre las emisiones en el medio ambiente de gases de efecto invernadero y de sustancias contaminantes. En las economías de mercado, la internalización de dichos costes se ha de imponer a los agentes económicos mediante normas imperativas que, en la medida de lo posible, deberían tener un ámbito de aplicación universal.

2.3 Las estrategias para aumentar la eficacia de los recursos y fomentar una economía ecológica se centran en el CPS como el tipo de aprovechamiento de los servicios y bienes que ofrece mayores ventajas y emplea menos recursos naturales. En 2008, la Comisión aprobó su primer Plan de Acción sobre CPS que abarca una serie de medidas para fomentarlos <sup>(4)</sup>. Partiendo de estas bases, la Comisión está revisando sus políticas sobre CPS para 2012.

## 3. Consumo y producción sostenibles: políticas e instrumentos necesarios

### 3.1 Generar una visión común renovada del modelo económico

3.1.1 Una de las razones del impacto limitado que han tenido hasta ahora las políticas sobre CPS estriba en que, aunque el concepto de sostenibilidad está bien integrado en la Estrategia Europa 2020, a menudo se deja de lado al llevar las políticas a la práctica. En el modelo económico actual, el objetivo principal sigue siendo generar crecimiento y fomentar el consumo; además, los resultados globales se evalúan en función del PIB. Una transición hacia el CPS requeriría entablar un debate abierto y transparente sobre un modelo económico autosuficiente cuyos resultados se evaluarían mediante indicadores que vayan «más allá del PIB», y que reflejarían la huella ecológica, el bienestar humano y social, así como la prosperidad. En dictámenes anteriores, el CESE ha propuesto colaborar con la Comisión para crear un foro sobre el consumo sostenible que permita analizar los valores que podrían dar forma a una economía sostenible, y los factores que impiden a los ciudadanos elegir patrones de

consumo más sostenibles, así como las experiencias acumuladas relativas a modos de vida de bajo impacto ecológico <sup>(5)</sup>.

### 3.2 Definir los objetivos y metas, así como elaborar un procedimiento de control

3.2.1 Muchos son los ámbitos políticos afectados. Para realizar el seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de CPS y para evaluar la situación actual, se debería crear una sólida base de datos sobre el impacto medioambiental de la producción y del consumo, que permita valorar la eficacia de los instrumentos políticos, completar las estrategias y los objetivos, así como reajustar las prioridades y establecer un procedimiento de control.

### 3.3 Implicar a la sociedad civil

3.3.1 Implicar a la sociedad civil en el ámbito mundial, nacional y local es fundamental para garantizar el éxito de la transición hacia una economía ecológica y sostenible. Esta transición solo tendrá éxito si las empresas, los consumidores y los trabajadores perciben el CPS como una oportunidad y un objetivo deseable. Se deberían crear sistemas adecuados de diálogo y de participación democrática a todos los niveles <sup>(6)</sup>.

3.3.2 A tal respecto, hay que dejar de considerar opuestos la inversión industrial, la competitividad de las empresas europeas y el poder adquisitivo de los consumidores. Al elevar el nivel de exigencia de los consumidores, estimularemos de la manera más segura el mercado interior europeo, valorizando los resultados de la investigación europea y alcanzando los objetivos de protección del medioambiente. Ello requiere, asimismo, que las inversiones permanezcan en Europa.

### 3.4 Integrar plenamente las políticas sobre CPS y la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos

3.4.1 Mediante su iniciativa emblemática y la «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos» <sup>(7)</sup>, la Comisión ha reconocido la importancia fundamental que fomentar el empleo eficaz de los recursos tiene para las economías europeas. La puesta en práctica de la Hoja de ruta se integra en la Estrategia Europa 2020 y el Semestre europeo. El CESE recomienda vincular estrechamente la revisión del Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles a la puesta en práctica de la Hoja de ruta, así como al 7º Programa de acción en materia

<sup>(3)</sup> COM(2011) 571 final, p. 6 y 7.

<sup>(4)</sup> COM(2008) 397 final.

<sup>(5)</sup> Véanse los Dictámenes de iniciativa del CESE sobre el tema «Construir una economía sostenible: transformación del modelo de consumo»; ponente: Sra. DARMANIN, DO C 44, 11.2.2011, p. 57; y CESE (aún no publicado en el DO) «Más allá del PIB – Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB»; ponente: Sr. PALMIERI.

<sup>(6)</sup> DO C 44 de 11.2.2012, p. 57.

<sup>(7)</sup> COM/2011 571 final; y dictamen del CESE «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos»; ponente: Sra. Egan (aún no publicado en el DO).

de medio ambiente <sup>(8)</sup>. El objetivo del CESE es que las políticas sobre CPS puedan beneficiarse de la creciente relevancia política que otorga el uso eficiente de los recursos, así como de seguimiento dentro del Semestre europeo. Añadir algunos indicadores de CPS a los indicadores de uso eficiente de los recursos asentaría una base para los objetivos y sistemas de control relativos al CPS.

### 3.5 Alentar a los Estados miembros

3.5.1 Los objetivos de CPS sugeridos anteriormente podrían contribuir a la evolución de las políticas que los Estados miembros llevan a cabo en este ámbito. Éstos podrían beneficiarse de la integración de las políticas sobre CPS con la puesta en práctica así como de la hoja de ruta con el procedimiento de seguimiento que aporta el Semestre europeo.

### 3.6 Recurrir a una amplia gama de instrumentos políticos sobre CPS

3.6.1 Dado el carácter transversal de las políticas sobre CPS y los numerosos aspectos a tener en cuenta, conviene crear o activar una amplia variedad de instrumentos políticos a distintos niveles para hacer evolucionar los modelos de producción y consumo hacia la sostenibilidad. Se han de desarrollar políticas activas en las esferas de la UE, los Estados miembros y los entes locales. Los instrumentos escogidos deberán combinar regulación y medidas voluntarias, en particular reglamentaciones encaminadas a eliminar progresivamente los productos no sostenibles, así como herramientas para una política fiscal más equitativa, el fomento de contratos públicos ecológicos, la progresiva supresión de los subsidios que no tengan en cuenta los efectos perjudiciales para el medio ambiente, la investigación y la innovación ecológica, la internalización de los costes medioambientales y otros incentivos basados en el mercado, así como la participación activa de los consumidores y de los trabajadores en la transición <sup>(9)</sup>.

3.6.2 El Plan de Acción de 2008 sobre CPS de la Comisión Europea se basaba en un enfoque político mixto, que debería mantenerse en el proceso de revisión. No obstante, cabe plantearse revisar al alza los objetivos y reajustar los instrumentos en función de los objetivos a alcanzar, los escasos logros obtenidos hasta ahora y la oportunidad de salir de la crisis que brinda la transición a una economía baja en carbono y en la que se hará un uso reducido de los recursos no renovables.

3.6.3 Los instrumentos empleados en materia de CPS son, en gran medida, de carácter voluntario y se basan en proporcionar cierto tipo de información (etiqueta ecológica, EMAS, campañas

de sensibilización de los consumidores, etc.). El uso que de estos instrumentos hacen las empresas y los consumidores es escaso y se limita a determinados sectores o colectivos sociales. No será fácil intensificarlo perseverando por esta vía. El empleo de instrumentos reglamentarios es indispensable para eliminar gradualmente los productos y patrones de consumo insostenibles.

### 3.7 Concentrarse en los ámbitos con mayor huella ecológica

3.7.1 La mayor parte de los efectos perjudiciales para el medioambiente se derivan del consumo de productos alimenticios y de bebidas, de la vivienda, las infraestructuras y la movilidad, junto con la producción industrial y de energía. Por consiguiente, las futuras políticas sobre CPS deberían centrarse en todos los referidos ámbitos. Dado que el gran impacto medioambiental del consumo de productos alimenticios y de bebidas está fuertemente relacionado con el sector agrícola, las políticas al respecto deben estar muy vinculadas con la de fomento de una agricultura sostenible.

3.7.2 El CESE considera que la clave de una agricultura sostenible reside en el mantenimiento de una producción alimentaria en cantidades suficientes, de alta calidad y diferenciada por regiones, cuya explotación abarque todo el territorio y sea compatible con el medio ambiente, que proteja y preserve el territorio europeo, mantenga la diversidad y la especificidad de los productos y fomente la variedad y riqueza de los paisajes tradicionales europeos y las zonas rurales <sup>(10)</sup>.

### 3.8 Rebasar los ámbitos específicos de la energía y las emisiones de gas de efecto invernadero para abarcar asimismo otros recursos e impactos medioambientales

3.8.1 Estos últimos años, en las políticas sobre CPS se ha otorgado especial atención a las cuestiones de consumo energético y de emisiones de gas de efecto invernadero. No obstante, la producción y el consumo tienen, además, otros impactos que no conviene desdeñar en ámbitos como, por ejemplo, la gestión y protección del agua, la ocupación del suelo o la contaminación atmosférica. Por consiguiente, las futuras políticas sobre CPS deberían ampliar la aplicación de las medidas al consumo de recursos distintos de la electricidad y tener en cuenta el impacto medioambiental global.

### 3.9 Mejorar el proceso de producción y los productos

3.9.1 Para incitar a los productores a mejorar las características medioambientales de sus productos durante todo su ciclo de vida, convendría reconocer el principio de responsabilidad ampliada del productor, en el sentido de lo ya dispuesto en determinados actos legislativos, como principio general y fundamento de la responsabilidad jurídica de las empresas.

<sup>(8)</sup> Dictamen del CESE sobre Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente y medidas de seguimiento del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente, ponente, Sr. Ribbe (Véase la página 1 del presente Diario Oficial).

<sup>(9)</sup> Véase, asimismo, el dictamen del CESE «Posición del CESE para la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20)», ponente, Sr. Wilms, DO C 143 de 22.5.2012, p. 39.

<sup>(10)</sup> Dictamen del CESE sobre «Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza», DO C 376 de 22.12.2011, p. 102-109.

3.9.2 Es importante favorecer un doble enfoque para evolucionar hacia productos sostenibles. Se ha de fomentar la investigación sobre productos que sean respetuosos con el medio ambiente, así como su desarrollo mediante la financiación pública de la investigación y la creación de incentivos adecuados para fomentar la innovación. Por otra parte, conviene recurrir a instrumentos reglamentarios como la Directiva sobre diseño ecológico para eliminar progresivamente los productos no sostenibles. A tal fin, se ha de ampliar el ámbito de aplicación de dicha Directiva y acelerar su aplicación.

3.9.3 Es fundamental velar por la transparencia en cuanto al rendimiento medioambiental de los productos y servicios si queremos que las empresas y los consumidores evolucionen hacia una mayor sostenibilidad. La propuesta de la Comisión de emplear a tal efecto la metodología de determinar la huella ecológica de los productos parece ser un enfoque adecuado. No obstante, deberá completarse mediante otros instrumentos (por ejemplo, criterios sociales más allá del PIB) para mejorar la comunicación de la información sobre sostenibilidad en toda la cadena de suministro.

3.9.4 Se han de fomentar nuevos modelos de negocio para substituir el énfasis que se pone en la actualidad en el flujo de materiales por la creación de valor y bienestar. A tal fin habría que dar prioridad, por ejemplo, el arrendamiento financiero en lugar de la compra, los programas de uso compartido del automóvil y los conceptos logísticos destinados a reducir los trayectos de vacío de los camiones mediante la cooperación entre empresas.

### 3.10 Fomentar patrones de consumo y formas de vida sostenibles

3.10.1 La modificación de los patrones de consumo debe recabar mayor atención que hasta ahora. La tarea consiste en disociar progresivamente el consumo de su impacto negativo sobre el medio ambiente. Es preciso establecer una combinación de instrumentos políticos para fomentar un comportamiento de consumo sostenible, que tenga en cuenta la duración de los ciclos de renovación de los recursos y de sus límites, así como el impacto global (importación y exportación) del mercado interior europeo.

3.10.2 Las políticas de fomento del CPS tendrán en cuenta que para que el consumidor haga elecciones sostenibles ha de encontrar en el mercado productos y servicios sostenibles a precios asequibles, información clara y fiable destinada al consumidor e incentivos económicos adecuados. Más concretamente, convendría tomar medidas para mejorar la información de los consumidores y evitar la información confusa así como el «blanqueo ecológico».

3.10.3 Las medidas que se tomen deberían **reforzar el papel de las asociaciones de consumidores como agentes del cambio** y fomentar en la esfera de la sociedad civil un diálogo sobre modos de vida sostenibles, mediante la creación de *plataformas de debate* que permitan contrastar opiniones e intercambiar experiencias y mejores prácticas.

3.10.4 La transición a modos de vida sostenibles requiere, asimismo, inversiones adecuadas en infraestructuras públicas.

Por ejemplo, para fomentar los transportes públicos como alternativa a los automóviles privados, hay que crear un sistema de transportes públicos moderno; para que los transportes sean sostenibles, hace falta infraestructura con vistas al suministro de electricidad y biocarburantes ecológicos; además, una economía circular requiere sistemas de depósito eficaces y lugares de recogida de residuos para los productos que llegan al final de su vida útil.

3.10.5 El CESE ha subrayado, en varias ocasiones, la importancia de los programas educativos destinados a fomentar de forma efectiva hábitos de consumo sostenibles. El CESE reitera que estos programas no deberían centrarse únicamente en las escuelas y los jóvenes, por muy importante que sea, sino en todas las etapas de la vida, sin perjuicio de su edad y condición social, otorgando especial atención a las desigualdades acumuladas en cuanto a riesgos y daños medioambientales.

3.10.6 La influencia de comerciantes, agentes de la distribución y demás agentes de la cadena de suministro en las decisiones de consumo sostenible es considerable, a través de los requisitos que imponen para la producción mundial, la logística, etc. La Comisión Europea ha trabajado con los distribuidores europeos más importantes en un foro o mesa redonda de la distribución. Esta estrategia debería ampliarse a otros comerciantes, agentes de distribución, operadores de logística, etc.

3.10.7 El contrato público ecológico es un importante motor de desarrollo de los mercados de productos sostenibles. Conviene analizar la manera de reforzar la eficacia de las políticas en materia de licitación pública ecológica.

### 3.11 Introducir incentivos económicos en las políticas fiscales

3.11.1 Las medidas de fomento del CPS mencionadas anteriormente pueden reforzarse si se alienta a las empresas y consumidores a adoptar comportamientos sostenibles mediante incentivos económicos que, como todos sabemos, no se reflejan únicamente en los precios de mercado. Por consiguiente, las políticas sobre CPS deben acompañarse de una ecologización del sistema fiscal que se traducirá en la creación de incentivos económicos encaminados a repartir equitativamente el esfuerzo de la transición entre las grandes empresas y las PYME, entre los ciudadanos, las empresas y los consumidores, así como mediante la eliminación progresiva de las subvenciones perjudiciales para el medioambiente. No obstante, estos esfuerzos serán vanos si se trata de sacrificar la financiación del modelo social europeo, sustituyéndola por un nuevo impuesto sobre los recursos no renovables sin garantía alguna de que los ingresos fiscales correspondientes se dediquen a financiar la protección social. Ello podría resultar peligroso, oneroso e inútil. En cualquier caso, la fiscalidad incumbe a los Estados miembros y no conviene, partiendo de un enfoque sostenible y duradero, aumentar la competencia fiscal entre Estados miembros.

### 3.12 Garantizar una transición justa

3.12.1 La transición a una economía ecológica será sostenible si genera empleos de los denominados «ecológicos» y si «ecologiza» los empleos en procesos productivos más

respetuosos del medioambiente, como es el caso de la producción de energía renovable, el transporte sostenible y la vivienda energéticamente eficaz. No obstante, es importante para aprovechar esta transición emprender medidas, en el marco de políticas activas basadas en el diálogo social, sobre aspectos sociales y orientadas a crear empleos decentes y de alta calidad para los trabajadores (salarios, condiciones laborales y perspectivas de

evolución). Deberán desarrollarse activamente las actividades económicas y los mercados ecológicos; además, será necesario estimular las competencias profesionales correspondientes proporcionando un respaldo adecuado y medidas en materia de formación y reciclaje profesionales <sup>(1)</sup>, que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres e inciten a que participen en pie de igualdad en el proceso de transición.

Bruselas, 26 de abril de 2012.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(1)</sup> Véase el dictamen del CESE sobre «Fomento del empleo ecológico sostenible en relación con el paquete de medidas de la UE sobre la energía y el cambio climático»; ponente: Sr. IOZIA, DO C 44 de 11.2.2011, p. 110.