

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia una estrategia de la UE sobre el consumo sostenible»**(Dictamen de iniciativa)**

(2020/C 429/08)

Ponente: **Peter SCHMIDT**

Decisión del pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	8.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	212/2/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la fragilidad de las cadenas de suministro. Reconstruir la economía tras la crisis supondrá una oportunidad para replantearnos nuestra sociedad y desarrollar un nuevo modelo de prosperidad. Trasladar las prioridades hacia unos modos de producción, distribución y consumo más sostenibles, así como hacer que todos los agentes de las cadenas de suministro sean más resilientes frente a las crisis ha dejado de ser una elección para pasar a ser una necesidad. La resiliencia de los agricultores que cultivan nuestros alimentos o de los trabajadores que fabrican nuestra ropa es igual de importante que la de las empresas importadoras, los fabricantes, los mayoristas, las pymes o las cadenas de minoristas de Europa.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) pide una estrategia global de la Unión Europea (UE) sobre el consumo sostenible. La elección más sostenible debería ser la más fácil para los ciudadanos. Esto exige un cambio sistémico de la forma en que producimos y consumimos. En particular, la responsabilidad de los productores⁽¹⁾ de abordar el consumo insostenible debe recibir un mayor reconocimiento. Dado que los mercados no conseguirán resultados sostenibles de forma automática, se necesita una estrategia para crear un contexto normativo y una dirección estratégica tanto para el sector privado (entre otros, a través de modelos de negocio circulares y sostenibles) como para las autoridades públicas (por ejemplo, a través de la contratación pública).

1.3. La dimensión social debe estar plenamente integrada en la estrategia junto a las dimensiones económica y medioambiental, con el fin de lograr una coherencia política indispensable para el desarrollo sostenible. Durante demasiado tiempo, la UE se ha centrado en soluciones basadas en el mercado y ha desatendido la dimensión ciudadana y la relativa a los trabajadores. Entre los criterios de sostenibilidad deberían incluirse la mejora de las condiciones laborales, los salarios mínimos, la protección social, la inversión en servicios públicos, la gobernanza inclusiva, la equidad tributaria, etc. Esto ayudaría a que nuestros sistemas productivos y de consumo fueran más equitativos y sostenibles a largo plazo. Asimismo, contribuiría a la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

1.4. Una estrategia de la UE sobre el consumo sostenible debería prestar especial atención a su repercusión sobre las poblaciones vulnerables y los hogares de bajos ingresos, que han sido especialmente golpeados (y seguirán siéndolo) por la crisis actual, y, a la vez, considerar la repercusión sobre los agentes vulnerables de las cadenas de suministro, incluidos los agricultores y los trabajadores. Los productos y servicios sostenibles deberían ser accesibles y asequibles para todo el mundo.

1.5. A corto y medio plazo, todos los instrumentos políticos pertinentes (por ejemplo, la contratación pública, el etiquetado, la fiscalidad, etc.) deberían mejorar su coordinación y tener esta visión en su punto de mira. Se precisa un enfoque más armonizado para superar actual fragmentación de las políticas de la UE y el enfoque compartimentado.

⁽¹⁾ Los productores son responsables en todos los sectores, pero hay que reconocer la situación específica de los agricultores.

1.6. En el contexto de la recuperación pos-COVID-19, el CESE pide a la Comisión, al Parlamento y a los Estados miembros que colaboren estrechamente con él en el desarrollo de un programa sustancial y coordinado de políticas integradas que ayudarán a Europa a «reconstruir mejor» y crear las condiciones necesarias para una estrategia global de la UE sobre el consumo sostenible. El CESE recomienda aplicar las siguientes medidas específicas:

- introducir normas y prohibiciones relativas a productos que fomenten la sostenibilidad, es decir, que favorezcan la duración y la sostenibilidad de los productos;
- prohibir las prácticas comerciales desleales;
- mejorar las normas sobre competencia para iniciativas colectivas que fomenten la sostenibilidad de las cadenas de suministro;
- hacer que las cláusulas sociales y medioambientales de los acuerdos comerciales sean vinculantes;
- mejorar la responsabilidad empresarial y aumentar la concienciación de las empresas sobre los aspectos medioambientales (por ejemplo, EMAS) y sociales;
- trasladar la presión fiscal sobre el trabajo a otros ámbitos, como el uso de recursos;
- fomentar la contratación pública justa y ecológica, con unos criterios mínimos obligatorios;
- mejorar la transparencia mediante la introducción de normas obligatorias de etiquetado sobre el origen, la sostenibilidad y la dimensión social;
- fomentar iniciativas ascendentes e intervenciones piloto;
- abordar la publicidad y la comercialización, y
- promover la educación sobre consumo sostenible.

2. Introducción

2.1. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la fragilidad de las cadenas de suministro y la necesidad de una transformación urgente y sistémica. La inversión insuficiente en los sectores sanitario y asistencial, la excesiva confianza en las cadenas de suministro globales y unos sistemas económicos dependientes de procesos lineales de producción y consumo incompatibles con los límites del planeta han puesto en peligro la capacidad de los Gobiernos para adoptar medidas rápidas y decisivas destinadas a proteger la salud pública. Trasladar las prioridades hacia unos modos de producción, distribución y consumo más sostenibles, así como hacer que todos los agentes de las cadenas de suministro sean más resilientes frente a las crisis ha dejado de ser una elección para pasar a ser una necesidad⁽²⁾. La pandemia ha hecho que los medios de comunicación y el debate político se centren en la protección social, los servicios públicos, los trabajadores poco cualificados, la salud y seguridad en el trabajo, así como las condiciones laborales.

2.2. La UE se ha comprometido plenamente con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Aunque la aplicación del ODS n.º 12 sobre consumo y producción sostenibles sigue planteando un reto en Europa⁽³⁾, es fundamental para llevar a cabo la Agenda 2030 en su conjunto. De hecho, las formas de consumo de la mayoría de las personas (grandes volúmenes a un ritmo elevado, junto a una trayectoria lineal y un despilfarro considerable: tomar, fabricar, eliminar) no son sostenibles. Además, se ha considerado a los ciudadanos primordialmente como consumidores individuales, lo cual los ha cargado con la responsabilidad de sus elecciones, sin ofrecerles alternativas accesibles o asequibles.

2.3. El CESE ya ha pedido anteriormente a la UE que proponga una nueva visión de prosperidad para las personas y el planeta basada en los principios de sostenibilidad medioambiental, derecho a una vida digna y protección de los valores sociales⁽⁴⁾. Un enfoque sistémico de la UE respecto al consumo sostenible es uno de los pilares fundamentales de la visión estratégica del CESE para una economía sostenible del bienestar que no deje a nadie atrás.

2.4. Existe un fuerte impulso político para que la UE adopte medidas decisivas para la consecución de esta visión. El Pacto Verde (y Social) Europeo tiene un gran potencial para reconstruir la economía tras la crisis de la COVID-19 sobre una base más sostenible, contribuir a crear un nuevo modelo de prosperidad y garantizar una transición justa⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Resolución del CESE sobre la recuperación tras la crisis de la COVID-19

⁽³⁾ Eurostat, Desarrollo sostenible en la UE, 2020 (en inglés)

⁽⁴⁾ DO C 106 de 31.3.2020, p. 1.

⁽⁵⁾ DO C 47 de 11.2.2020, p. 30.

2.5. En particular, el nuevo Plan de Acción de la UE para la Economía Circular incluye una medida específica relativa a la capacitación de los consumidores para la transición ecológica y varias iniciativas que pueden ayudar a manifestar la responsabilidad de los reguladores y las empresas. El Plan de Acción de la UE para la Economía Circular debería ampliar el alcance del Nuevo Marco para los Consumidores de 2018, que se centraba principalmente en la protección y el cumplimiento más que en la capacitación. La aplicación de las estrategias «de la granja a la mesa» y sobre Biodiversidad también es doblemente importante, ya que la crisis de la COVID-19 ha hecho que sea más urgente que nunca aumentar la resiliencia y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios de la UE y de todo el mundo. La próxima octava edición del Programa de Acción en materia de Medio Ambiente debería ser una oportunidad para abordar el consumo sostenible de manera más decidida.

2.6. El presente Dictamen ayudará a reflexionar sobre la recuperación pos-COVID-19 al aportar recomendaciones concretas para una estrategia global de la UE sobre el consumo sostenible, como parte del Pacto Verde Europeo y como complemento al nuevo Plan de Acción de la UE para la Economía Circular.

3. Retos: un análisis de la situación actual

3.1. Europa aún está lejos de vivir dentro de los límites del planeta. Diferentes estudios que aplican distintas metodologías para evaluar los patrones de consumo de la UE llegan a esta misma conclusión ⁽⁶⁾, incluido un informe reciente de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y la Oficina Federal de Medio Ambiente de Suiza (FOEN) ⁽⁷⁾.

3.2. El consumo de productos y servicios genera presiones, de forma directa e indirecta, tales como el cambio de uso de la tierra, las emisiones y la liberación de sustancias químicas tóxicas en el medio ambiente, que a su vez provocan una serie de efectos medioambientales, incluidos el cambio climático, el agotamiento y la contaminación del agua dulce, y la pérdida de biodiversidad. Esta «huella ecológica» del consumo es elevada en Europa; de hecho, es una de las más elevadas del mundo. Los datos sugieren que necesitaríamos casi tres planetas Tierra para sostener la economía global si todos los habitantes del planeta consumieran como el europeo medio ⁽⁸⁾, ⁽⁹⁾.

3.3. Para mantener sus elevados niveles de consumo, Europa depende de recursos extraídos de otros lugares. Al actuar de este modo, Europa exporta cada vez más la presión que ejerce sobre aspectos medioambientales clave a otras partes del mundo ⁽¹⁰⁾. Este modelo ha dejado de ser compatible con un futuro seguro y sostenible ⁽¹¹⁾.

3.4. Aunque exportar la huella medioambiental de la UE a través del comercio no puede considerarse sostenible, también hay que reconocer que el comercio con la UE desempeña un papel importante en el desarrollo socioeconómico de muchos países, en particular de los menos adelantados. De hecho, la UE promociona activamente el comercio como una herramienta para fomentar la sostenibilidad, tanto a nivel del planeta como en los países que son socios comerciales. Por tanto, los principios de equidad, circularidad y un consumo más sostenible deben mantener una estrecha coherencia con el comercio, a fin de crear oportunidades tanto para la UE como para sus socios comerciales ⁽¹²⁾.

3.5. Los actuales patrones de consumo europeos también plantean varias preguntas relativas a la equidad social. Aunque algunas partes de Europa dejan algunas de las mayores huellas materiales del mundo ⁽¹³⁾, otras regiones no pueden permitirse un nivel de vida que se considere en general aceptable. El nivel de privación material varía enormemente en la UE, al igual que el nivel de tensión económica ⁽¹⁴⁾. Así pues, el consumo está estrechamente vinculado a programas políticos, por ejemplo, sobre nutrición, pobreza y desigualdad ⁽¹⁵⁾. Un consumo más sostenible en Europa en su conjunto puede traducirse en un mayor uso de recursos para algunos y un menor uso para otros, es decir, en general, un mejor equilibrio en el acceso a los recursos y una mayor justicia en materia de recursos ⁽¹⁶⁾.

⁽⁶⁾ AEMA SOER 2020.

⁽⁷⁾ AEMA.

⁽⁸⁾ Global Footprint Network.

⁽⁹⁾ Vandermaesen, T. et al. (2019) *EU overshoot day — Living beyond nature's limits* (Día de la Deuda Ecológica de la UE: vivir más allá de los límites de la naturaleza). WWF.

⁽¹⁰⁾ SOER 2020.

⁽¹¹⁾ Steffen, W. et al., 2015.

⁽¹²⁾ Kettunen, M., Gionfra, S. y Monteville, M. (2019). *EU circular economy and trade* (Economía circular y comercio de la UE), IEEP Bruselas/Londres..

⁽¹³⁾ AEMA.

⁽¹⁴⁾ Eurostat.

⁽¹⁵⁾ CEPE/ONU (2018).

⁽¹⁶⁾ Rijnhout L., Stoczkiewicz M., Bolger M. (2018). *Necessities for a Resource Efficient Europe* (Necesidades para una Europa eficiente en materia de recursos).

3.6. El consumo insostenible está impulsado por una compleja interacción de una serie de diferentes factores. El modelo de negocio dominante es lineal y el crecimiento de la mayoría de las empresas se basa en que más personas compren más cosas. La duración efectiva de muchos productos de consumo se está reduciendo ⁽¹⁷⁾, mientras que repararlos es cada vez más difícil (a menudo, intencionadamente) ⁽¹⁸⁾. Las alternativas al modelo económico lineal de «tomar, fabricar, eliminar», como los basados en la circularidad material, el mantenimiento o el intercambio, podrían contribuir a reducir el consumo material general, pero siguen siendo secundarias y, a menudo, no pueden competir con las soluciones lineales en las condiciones actuales ⁽¹⁹⁾. De hecho, los productos secundarios (reutilizados/refabricados/reciclados) se suelen vender además de los productos primarios (nuevos), lo que supone que tanto la producción primaria como la secundaria generan un impacto ambiental ⁽²⁰⁾. Por tanto, fomentar la circularidad sin favorecer unos cambios sistémicos de mayor alcance en la producción (en particular, en el diseño de productos), el consumo y la prevención de residuos solo abordaría una parte del problema. Los consumidores deberían beneficiarse de un verdadero «derecho a la reparación».

3.7. El precio es uno de los determinantes y generadores más importantes de la demanda ⁽²¹⁾ y, mientras el precio de los productos y servicios no refleje con mayor exactitud sus auténticos costes, no será posible un cambio general hacia patrones de consumo sostenible. Los costes económicos de las externalidades medioambientales y sociales de la producción y el consumo suelen recaer actualmente en los contribuyentes y las futuras generaciones, no en las empresas que comercializan los productos y servicios en cuestión. A menudo, los productos y servicios que ofrecen soluciones alternativas con menor impacto siguen siendo más caros y es más difícil acceder a ellos, a pesar de los efectos demostrados de las externalidades menos negativas de las opciones de consumo más sostenibles, como los productos ecológicos y de comercio justo ⁽²²⁾.

3.8. Mientras tanto, se presta cada vez más atención a los métodos de contabilidad que incluyen los auténticos costes y se han multiplicado los estudios desde que el economista Pigou acuñara el término «coste de las externalidades» ⁽²³⁾. La CE publicó en 2008 una estrategia para la aplicación de la internalización de los costes externos ⁽²⁴⁾, que consideraba la fiscalidad, los peajes (o los derechos de uso) y, en determinadas condiciones, el comercio de derechos de emisión, como los principales instrumentos económicos para dicha internalización. No obstante, la tendencia a largo plazo en Europa muestra que los ingresos procedentes de los impuestos «medioambientales», como una parte de los ingresos fiscales totales, están disminuyendo ⁽²⁵⁾.

3.9. Otro reto estriba en la interpretación actualmente dominante del Derecho de la competencia, que recurre a un concepto muy limitado del bienestar del consumidor, que prioriza unos precios de venta bajos para el consumidor frente a la sostenibilidad de los productos y su forma de producción. En 2013, la autoridad de competencia neerlandesa (AMC), en el asunto Energy Agreement (Acuerdo energético), dictaminó que un acuerdo energético multilateral para el crecimiento sostenible celebrado con los empresarios, los sindicatos, las organizaciones de protección del medio ambiente y otras partes, dirigido a impulsar la conservación de la energía, el fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables y la creación de empleo, no se ajustaba a los requisitos del Derecho de la competencia. En 2014, la AMC, en el asunto Chicken of Tomorrow (El pollo del mañana), consideró que un acuerdo multilateral dirigido a mejorar el bienestar de los pollos, reduciendo el uso de antibióticos y ofreciéndoles un mayor espacio, entre otras medidas medioambientales, estaba restringiendo la competencia.

3.10. Las directrices de la Comisión sobre el artículo 101, apartado 3, establecen que el artículo 101 «tiene por objetivo proteger la competencia en el mercado con vistas a un mayor bienestar del consumidor y una eficaz asignación de recursos», sin indicar si se pueden tener en cuenta consideraciones no económicas o cómo hacerlo. A muchos operadores les gustaría intensificar sus proyectos de sostenibilidad, pero las inversiones necesarias son demasiado elevadas para asumirlas por sí solos. Las directrices sobre el Derecho de la competencia deberían aportar más claridad a los operadores sobre cómo participar en una cooperación en materia de sostenibilidad.

3.11. Un estudio reciente de la Fundación Fairtrade demuestra que un marco jurídico confuso en torno a una posible colaboración en relación con los bajos precios en origen restringe el avance hacia el trabajo colaborativo destinado a garantizar unos salarios e ingresos dignos en las cadenas de suministro. El informe señala que una mayor claridad de las autoridades de competencia sobre cómo se evaluaría según el Derecho de la competencia una colaboración precompetitiva sobre el asunto de los bajos precios en origen ayudaría enormemente a avanzar ⁽²⁶⁾.

⁽¹⁷⁾ AEMA (2018): Waste prevention in Europe (Prevención de residuos en Europa)

⁽¹⁸⁾ OEMA (2019): *Cool products don't cost the earth* (Los productos geniales no le cuestan a la Tierra).

⁽¹⁹⁾ OCDE (2019).

⁽²⁰⁾ Zink, T. y Geyer, R. (2017).

⁽²¹⁾ Eurobarómetro, seguridad de los alimentos, junio de 2019.

⁽²²⁾ *The external costs of banana production* (Los costes externos de la producción de plátanos).

⁽²³⁾ Pigou, A. C.: *The Economics of Welfare* (La economía del bienestar).

⁽²⁴⁾ CE «Estrategia para la aplicación de la internalización de los costes externos», COM(2008) 435 final.

⁽²⁵⁾ Eurostat.

⁽²⁶⁾ *Competition Policy and Sustainability: A study of industry attitudes towards multi-stakeholder collaboration in the UK grocery sector — Fairtrade Foundation*. (Política de competencia y sostenibilidad: estudio de las actitudes de la industria hacia la colaboración multilateral en el sector de la alimentación del Reino Unido), Fundación Fairtrade, Londres, Reino Unido, abril de 2019.

3.12. La actual fragmentación de las políticas de la UE supone un obstáculo para la adopción de un enfoque coherente del consumo sostenible. Por ejemplo, respecto a la aplicación de la Directiva sobre contratación pública de la UE de 2014 ⁽²⁷⁾, varias Direcciones Generales de la Comisión trabajan de forma independiente para ofrecer documentos de orientación a los poderes adjudicadores («Manual sobre la contratación pública ecológica» de la DG Medio Ambiente ⁽²⁸⁾, «Adquisiciones sociales» dirigido por la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes ⁽²⁹⁾, que se está actualizando), mientras que existe una Comunicación de la Comisión titulada «Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación» ⁽³⁰⁾. Esto puede ser muy confuso para los poderes adjudicadores de la UE que deseen adoptar un enfoque integrado de la contratación sostenible, como prevé el ODS n.º 12.3.

4. Visión: hacia una estrategia global de la UE sobre el consumo sostenible

4.1. Las políticas que abordan la sostenibilidad de los procesos de producción (por ejemplo, el diseño ecológico), los productos y los servicios, y que se ocupan de los materiales que se convierten en residuos, han sido desde hace tiempo una piedra angular de la política de la UE, que cuenta con un marco político relativamente bien establecido. No obstante, este enfoque ya no es suficiente para lograr la dimensión del cambio necesario en el tiempo disponible: se debe prestar más atención al papel del consumo a la hora de perseguir el desarrollo sostenible.

4.2. Las políticas de la UE dirigidas al consumo se han centrado hasta ahora en el papel de los ciudadanos como consumidores y en utilizar instrumentos políticos basados en la información para intentar influir en el comportamiento de los consumidores. Algunos ejemplos clave serían el etiquetado ecológico de los productos, las campañas de sensibilización y los criterios voluntarios sobre contratación pública ecológica.

4.3. Estos instrumentos políticos han tenido un efecto limitado en el consumo insostenible. De hecho, no existen muchas pruebas que sugieran que una mejor información sobre el rendimiento medioambiental de los productos, como las etiquetas ecológicas, logren cambios reales en los hábitos de compra, y mucho menos al nivel necesario. Esto se debe a varios efectos rebote, rutinas inconscientes y hábitos ⁽³¹⁾. Nuestras elecciones como consumidores (ya sean de los hogares, del sector privado o del público) siguen estando motivadas por el precio y la comodidad ⁽³²⁾. No obstante, es importante destacar que la responsabilidad de dichas elecciones en el sistema actual no reside en los consumidores, sino en los productores ⁽³³⁾. La lógica capitalista y el desequilibrio de poder en la cadena de suministro llevan a una «competición a la baja», priorizando el precio frente a la sostenibilidad.

4.4. También resulta problemático hacer responsables a los ciudadanos de lograr un consumo más sostenible, mientras la mayoría de los productos y servicios no revelan sus auténticos costes y los mecanismos sociales y del mercado siguen centrados en fomentar un mayor consumo material. Debe reconocerse en mayor medida la responsabilidad de los sectores público y privado a la hora de abordar el consumo insostenible y se deben adoptar instrumentos para ayudar a garantizar (de forma equilibrada y transparente) que la elección más sana, sostenible y segura sea la más sencilla y asequible para los ciudadanos. La CE debería seguir apoyando las campañas paneuropeas sobre consumo sostenible encabezadas por la sociedad civil, y no centrarse únicamente en las decisiones individuales de los consumidores.

4.5. La naturaleza de la política de la UE hasta la fecha se explica parcialmente por el equilibrio de las responsabilidades políticas entre la UE y sus Estados miembros. Los instrumentos políticos que pueden utilizarse para intentar regular la demanda, como los impuestos, son en gran medida competencia de los Estados miembros. No obstante, la UE tiene un papel central a la hora de garantizar que Europa viva dentro de los límites del planeta y dispone de varios medios para poder tomar decisiones relativas al consumo insostenible. Algunos Estados miembros también podrían beneficiarse de una mayor orientación (conjunto de herramientas) de la UE.

4.6. Los enfoques individuales, como el enfoque justo o el circular, son importantes, pero no son suficientes para lograr la sostenibilidad. Además, existe el riesgo de que desarrollar respuestas políticas al consumo insostenible de forma aislada pueda crear problemas imprevistos más adelante. Es necesario un enfoque global y coordinado que refleje la complejidad del problema en cuestión y que logre una contribución coherente desde diversos ámbitos políticos, que van desde la investigación, la innovación y las políticas sectoriales e industriales hasta la educación, el bienestar, el comercio y el empleo ⁽³⁴⁾. Es importante destacar que una estrategia de la UE debe complementar (no comprometer) intervenciones normativas ambiciosas cuando estas sean necesarias.

⁽²⁷⁾ Directiva 2014/24/UE

⁽²⁸⁾ Manual sobre la contratación pública ecológica de la CE.

⁽²⁹⁾ EC Buying Social.

⁽³⁰⁾ Anuncio de la CE: Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación (2018).

⁽³¹⁾ Es decir, cambios de comportamiento concretos frente a la voluntad declarada de las personas de cambiar su comportamiento (la investigación de esta última ha sido resumida por LE Europe *et al.* (2018).

⁽³²⁾ LE Europe, VVA Europe, Ipsos, ConPolicy y Trinomics (2018).

⁽³³⁾ Véase la nota a pie de página 1.

⁽³⁴⁾ AEMA.

4.7. Una estrategia de consumo sostenible a nivel de la UE debería proporcionar un marco ambicioso que permita a los Estados miembros y al sector privado abordar tanto el consumo de los hogares como el del sector público. Los mercados no conseguirán resultados sostenibles de forma automática. Se necesita una estrategia para crear un contexto normativo y una dirección estratégica que sea propicia para iniciativas ambiciosas de vanguardia, tanto para los productos como para los servicios (dado que la economía de servicios no es necesariamente sostenible).

4.8. Una estrategia de la UE también respondería a las peticiones de los consumidores europeos para que la UE garantice cambios estructurales y que se creen nuevas infraestructuras que permitan a los consumidores adoptar estilos de vida más sostenibles ⁽³⁵⁾.

4.9. Integrar el papel del consumo a nivel de la UE también puede ayudar a evitar efectos rebote y otros efectos imprevistos de políticas nuevas o revisadas y contribuir a un cambio cultural a largo plazo sobre la forma en que percibimos el concepto de suficiencia y el papel del consumo en la consecución de la Agenda 2030.

4.10. Una estrategia de la UE sobre el consumo sostenible debería incluir objetivos para una reducción absoluta de la huella material del consumo europeo. Los objetivos a nivel de la UE pueden fijar el rumbo, generar impulso y aportar coherencia para que tanto otros niveles de gobernanza como innovadores públicos y privados ayuden a conseguir la economía del bienestar ⁽³⁶⁾.

4.11. Además, el aspecto relativo a la justicia del uso de los recursos es crucial y ha sido ignorado durante mucho tiempo por la política de la UE ⁽³⁷⁾. Una estrategia sobre el consumo sostenible debe centrarse en las personas y tener por objeto que las elecciones de consumo sostenibles sean accesibles, asequibles y atractivas para todo el mundo. La estrategia debería prestar especial atención a los efectos en las poblaciones vulnerables y los hogares de bajos ingresos. Asimismo, se deberían abordar de forma consecuente los grupos sociales con gastos elevados.

4.12. Los trabajadores y los agricultores deben desempeñar un papel fundamental a la hora de fomentar el consumo sostenible, ya que son consumidores al final de la cadena, pero también productores al principio de esta. Por lo tanto, resulta esencial que las políticas de consumo sostenible incluyan un enfoque equilibrado para intercambiar valor en la cadena de valor y a lo largo de ella, fomentando, por ejemplo, unos salarios dignos para los trabajadores y unos ingresos dignos para los agricultores, tanto en la UE como en los países del hemisferio meridional, en vez de limitarse a conseguir precios baratos a corto plazo para los consumidores. Los trabajadores, sindicatos, grupos de agricultores y organizaciones de la sociedad civil también pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de supervisar el cumplimiento de las normas en materia de sostenibilidad y derechos humanos en las cadenas de valor globales.

4.13. El comercio al por menor también puede desempeñar un papel importante a la hora de fomentar el consumo sostenible, incitando a los consumidores a realizar elecciones más saludables y sostenibles. Dentro del sector, el modelo de negocio de las cooperativas de consumidores merece una mención especial por su específica forma empresarial, que coloca a la figura del consumidor-miembro en el centro de su estructura de negocio y de gobernanza democrática.

4.14. Una estrategia de la UE debería incluir iniciativas que garanticen unos flujos de información transparente y fiable para apoyar el consumo sostenible, utilizando las oportunidades creadas por las nuevas y emergentes soluciones digitales. Esto también ayudaría a las empresas que desean innovar, pero que actualmente carecen de las medidas y los datos que permiten realizar una evaluación fiable de los efectos ecológicos y sociales del consumo diario. Se enfrentan a este desafío, en particular, las pymes, las empresas emergentes y las cooperativas, que son innovadores y plataformas piloto esenciales. La UE también desempeña un importante papel en la armonización y comprobación de las alegaciones ecológicas en el mercado interior. Actualmente, el elevado número de dichas alegaciones, basadas en pruebas dispares, está generando confusión y posiblemente erosionando la confianza de los consumidores en la legitimidad de cualquiera de ellas. Por lo tanto, el CESE acoge favorablemente la intención de la Comisión, a tenor de la aplicación del nuevo Plan de Acción de la UE para la Economía Circular, de formular una propuesta legislativa destinada a garantizar que las empresas fundamenten sus alegaciones ecológicas.

4.15. Una estrategia de consumo sostenible a nivel de la UE debería reconocer y fomentar sinergias con otros ámbitos políticos. Por ejemplo, el 45 % de las emisiones totales de carbono de Europa proceden de la forma en que fabricamos y utilizamos los productos, y de la forma en que producimos los alimentos ⁽³⁸⁾. Si los alimentos se cultivan, procesan y consumen de forma diferente, los sistemas alimentarios pueden dar lugar a que se produzca una recuperación y una mejora de la resiliencia. Esto implica casi con toda certeza alimentar al ganado de forma adecuada a la especie y que los consumidores tengan una dieta equilibrada, con menos carne, lo que supone beneficios tanto para el clima como para la salud ⁽³⁹⁾. El consumo y la demanda desempeñan un papel crucial en nuestra capacidad de reducir las emisiones de gases de

⁽³⁵⁾ OEUC (2020).

⁽³⁶⁾ DO C 106 de 31.3.2020, p. 1.

⁽³⁷⁾ Rijnhout, Stoczkiewicz, Bolger (2018).

⁽³⁸⁾ Fundación Ellen MacArthur (2019).

⁽³⁹⁾ DO C 190 de 5.6.2019, p. 9.

efecto invernadero. De forma similar, el principal desafío a la hora de abordar la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas en Europa es nuestro estilo de vida con el que se necesitarían varios planetas⁽⁴⁰⁾. Asimismo, el CESE reitera su petición de que se reconozcan los derechos de la naturaleza para garantizar la paridad con los derechos de los individuos y las sociedades⁽⁴¹⁾.

5. De la visión a la aplicación: oportunidades de actuación en la UE y en los Estados miembros

5.1. En el contexto de la recuperación pos-COVID-19, el CESE pide a la Comisión, al Parlamento y a los Estados miembros que colaboren estrechamente con él en el desarrollo de un programa sustancial y coordinado de políticas integradas que ayudarán a Europa a «reconstruir mejor» y crear las condiciones necesarias para una estrategia global de la UE sobre el consumo sostenible. Los planes de recuperación medioambiental deberían acometer el cambio sistémico necesario en movilidad, nutrición, vivienda, ocio, sistemas energéticos y grupos de productos de gran impacto⁽⁴²⁾, considerando los efectos del consumo de la UE, tanto en su territorio como en el hemisferio meridional. Las propuestas que figuran a continuación se ofrecen como punto de partida de este ejercicio.

5.2. Instrumentos jurídicos o normativos

5.2.1. Introducir normas y prohibiciones relativas a productos que fomenten la sostenibilidad, es decir, que favorezcan la duración de los productos. El CESE fue precursor y ya pidió la prohibición total de la obsolescencia programada en su Dictamen⁽⁴³⁾ de 2013 sobre la duración de la vida de los productos y la información al consumidor, así como en posteriores Dictámenes. Destacaba que sería útil establecer un sistema que garantice una duración de vida mínima de los productos adquiridos. Un informe reciente elaborado por la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento va en la misma dirección⁽⁴⁴⁾. En este contexto, también deberían considerarse las implicaciones de aumentar el comercio electrónico, por ejemplo, durante la crisis de la COVID-19.

5.2.2. Prohibir las prácticas comerciales desleales, no solo en las cadenas agroalimentarias, como hace la nueva Directiva contra las prácticas comerciales desleales en las cadenas de suministro alimentario⁽⁴⁵⁾, sino también en otros sectores, como el textil, que cuentan con prácticas comerciales desleales muy extendidas, agravadas por la crisis de la COVID-19⁽⁴⁶⁾. El CESE pide una aplicación equilibrada de la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales para evitar proteger a grandes fabricantes que hacen un uso indebido de su capacidad de negociación para generar grandes márgenes de beneficio.

5.2.3. Derecho de la competencia. Permitir la negociación colectiva entre los proveedores y los compradores sobre el precio (y las condiciones de entrega) de bienes esenciales, específicamente en las interfaces que demuestran grandes diferencias en los niveles de concentración de elementos sucesivos en la cadena de valor (por ejemplo, proveedores fragmentados frente a compradores concentrados). En la revisión que está realizando la Comisión Europea de las directrices relativas a los acuerdos horizontales, debería volver a introducirse una sección sobre acuerdos sectoriales en materia de sostenibilidad, siguiendo el modelo expuesto en la sección relativa a los acuerdos sobre medio ambiente de las anteriores directrices de 2001⁽⁴⁷⁾, adaptándolos al contexto actual, y teniendo en cuenta asimismo el Pacto Verde Europeo, el Acuerdo de París y el ODS n.º 12.

5.2.4. Normas comerciales. Hacer que las cláusulas sociales y medioambientales de los acuerdos comerciales sean vinculantes y acompañarlas de sanciones (como incrementos arancelarios específicos destinados a sectores estratégicos, excepto aquellos en los que la imposición de aranceles pudiera provocar un aumento de la pobreza de los países de menor grado de desarrollo) en caso de incumplimiento.

5.2.5. Responsabilidad empresarial. Obligación de vigilancia para los compradores a lo largo de toda su cadena de suministro (crea una obligación) en aras de unas cadenas de suministro sostenibles, como uno de los elementos para garantizar la responsabilidad empresarial. En lugar de utilizar un enfoque de «lista de verificación», las empresas deberían revisar sus prácticas de compra, como recomienda la OCDE⁽⁴⁸⁾, y estar sujetas a leyes más estrictas en lo relativo al control de la representación de intereses. Se debe actuar contra el blanqueo ecológico.

⁽⁴⁰⁾ Gerritsen, E. y Underwood, E. (2019) *What the Green Deal means for Europe's biodiversity*. Allen, B. and Charveriat, C. (2018) *A meaty challenge* (Un desafío jugoso). IEEP, Bruselas.

⁽⁴¹⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 22.

⁽⁴²⁾ IEEP y FEPS.

⁽⁴³⁾ DO C 67 de 6.3.2014, p. 23.

⁽⁴⁴⁾ Informe de la IMCO.

⁽⁴⁵⁾ DO C 440 de 6.12.2018, p. 165.

⁽⁴⁶⁾ Informes de la OCDE, la sociedad civil y los sindicatos.

⁽⁴⁷⁾ DO C 3 de 6.1.2001, p. 2.

⁽⁴⁸⁾ Directrices de la OCDE sobre diligencia debida para la gestión responsable de las cadenas de suministro en el sector de la confección y el calzado.

5.2.6. Uso obligatorio de una herramienta estándar para detectar y rastrear información relativa a las operaciones realizadas a lo largo de la cadena de valor: quién, cuándo, dónde, en qué circunstancias sociales y medioambientales (lo cual ofrece los medios técnicos para cumplir la obligación). La sociedad civil y los sindicatos deberían participar en el desarrollo y la supervisión de normas medioambientales y sociales.

5.3. Instrumentos económicos y financieros

5.3.1. Trasladar la presión fiscal sobre el trabajo a otros ámbitos, como el uso de recursos. Utilizar la revisión en curso del Reglamento del IVA para establecer criterios claros sobre cómo pueden introducir los Estados miembros tipos reducidos de IVA para productos fabricados de forma sostenible y para servicios que puedan reducir los efectos negativos del consumo, como los servicios de reparación o los servicios compartidos. Fomentar medidas para evitar la competencia fiscal y la «competición a la baja» entre los Estados miembros y una fiscalidad más justa de los sectores más rentables y del capital.

5.3.2. Principio de «quien contamina paga». La Comisión Europea ha empezado a tomarse más en serio el enfoque de internalización de los efectos externos, por ejemplo, reconociendo que las energías renovables se encontrarán en desventaja mientras los costes externos de los combustibles fósiles no se reflejen plenamente en el precio de mercado o intentando aplicar el principio de «quien contamina paga» en el sector del transporte. Mientras tanto, debería reconocerse que estos enfoques están reconciliando la dimensión ecológica con la dimensión económica de la sostenibilidad, pero no incorporan la dimensión social ⁽⁴⁹⁾.

5.3.3. Contratación pública justa y ecológica. El ODS n.º 12.7 menciona la importancia de elaborar planes de acción en la contratación pública sostenible. Varias medidas nacionales sobre los planes relativos a los principios rectores de derechos humanos de las Naciones Unidas se refieren a la contratación pública, y existen varias buenas prácticas a nivel nacional. Por ejemplo, Dinamarca ha experimentado una transición en sus cocinas públicas hacia un mayor nivel de productos ecológicos, en la que se tienen en cuenta las limitaciones presupuestarias. El ICLEI está promoviendo actualmente una iniciativa para instaurar la contratación pública alimentaria sostenible, progresiva y obligatoria en todas las escuelas y centros de educación infantil europeos. En el nuevo Plan de Acción de la UE para la Economía Circular, la Comisión Europea anunció que se animará a los compradores públicos a participar en la próxima iniciativa «Compradores públicos por el clima y el medio ambiente», que reunirá a compradores comprometidos con la aplicación de la contratación pública ecológica. El CESE pide a la CE que incluya criterios de sostenibilidad más amplios, como las consideraciones sociales y de comercio justo. Asimismo, el CESE apoya los planes de la Comisión Europea de proponer unos criterios y objetivos mínimos obligatorios para la contratación pública ecológica en la legislación sectorial, y de introducir gradualmente la presentación de informes obligatoria para supervisar la adopción de la contratación pública ecológica.

5.3.4. Políticas de cooperación al desarrollo que apoyan las pequeñas explotaciones agrícolas, las pymes y las cooperativas de consumidores.

5.4. Instrumento voluntario o basado en la información

5.4.1. El etiquetado de los productos puede ayudar a aumentar los esfuerzos de sostenibilidad de algunas empresas, pero las etiquetas no deberían utilizarse nunca como excusa para no regular comportamientos y prácticas que no son aceptables. Por ejemplo, una de las opciones que la Comisión Europea considera como medida de seguimiento a la Comunicación de la UE sobre intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo es establecer una etiqueta de deforestación cero. No obstante, esto podría dar la impresión de que la UE tolera en realidad productos en su mercado que no son respetuosos con los bosques, lo cual sería muy confuso. El CESE pide a la Comisión que siga desarrollando los símbolos de excelencia ecológica existentes que abarcan todo el ciclo de vida, como la etiqueta ecológica de la UE, y que los amplíe para abarcar la dimensión social. En particular, la aplicación de un sistema de etiquetado claro sobre el origen y los medios de producción facilitaría las elecciones de los consumidores ⁽⁵⁰⁾.

5.4.2. Iniciativas ascendentes y gobernanza multinivel. Descentralizar la acción a nivel local a través de agentes de confianza, como administraciones y asociaciones municipales, es una forma eficaz de diseñar acciones locales, acercarse a los ciudadanos e implicarlos de forma significativa. Cada vez más entes locales cuentan con estrategias serias de sostenibilidad, que la CE incentiva a través de premios como la «Capital Verde Europea», el «Acuerdo de Ciudad Verde» o el Premio a las Ciudades Europeas promotoras del Comercio Justo y Ético. Es probable que las respuestas que se están dando a la crisis de la COVID-19 influyan en estos patrones y tendencias. Las intervenciones piloto realizadas en contextos de la vida real pueden ser fundamentales a la hora de formular el diseño y la aplicación de la estrategia de la UE sobre el consumo sostenible y, por tanto, deberían apoyarse.

⁽⁴⁹⁾ DO C 47 de 11.2.2020, p. 30.

⁽⁵⁰⁾ DO C 190 de 5.6.2019, p. 9.

5.4.3. Publicidad y comercialización. Se debe abordar también el papel de la publicidad y la comercialización, para que abandonen su marcado carácter consumista y favorezcan aspectos como la durabilidad de los productos y la posibilidad de reutilización, prohibiendo la publicidad engañosa.

5.4.4. Educación. Se deberían impulsar propuestas para incorporar la educación sobre consumo sostenible a los planes de estudio desde una edad temprana, y fomentar las iniciativas educativas del sector privado (por ejemplo, las promovidas por las cooperativas de consumidores), con el fin de fomentar la participación de los ciudadanos y el cambio cultural.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER
