

Informe 1/2002

► Informe sobre
el Documento de consulta
para la Estrategia española
de desarrollo sostenible

Sesión ordinaria del Pleno de 20 de febrero de 2002

Colección Informes



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones

NICES: 295-2002

Colección Informes
Número 1/2002

Informe elaborado por el Consejo Económico y Social,
conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3. de la Ley 21/1991, de 17 de junio,
de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la Sesión ordinaria
del Pleno del día 20 de febrero de 2002.

La reproducción de este Informe está
permitida citando su procedencia.

Primera edición: marzo de 2002

Edita y distribuye:
Consejo Económico y Social.
Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.
Información en Internet: <http://www.ces.es>

ISBN: 84-8188-160-0
Depósito legal: M.

Imprime: Imprenta Fareso, S. A. Paseo de la Dirección, 5. Madrid

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: ORIGEN Y ESTRUCTURA DEL INFORME.....	5
CAPÍTULO I. CONTENIDO DEL DOCUMENTO DE CONSULTA DE LA EEDS	7
<i>Preámbulo</i>	7
<i>Capítulo 1. Una Estrategia de desarrollo sostenible para España</i>	8
<i>Capítulo 2. Diagnóstico y tendencias relevantes para la sostenibilidad</i>	9
<i>Capítulo 3. Bases para un desarrollo sostenible</i>	21
<i>Capítulo 4. Instrumentación de la Estrategia</i>	30
<i>Capítulo 5. Aplicación y gestión de la Estrategia</i>	37
CAPÍTULO II. OBSERVACIONES GENERALES	41
II.1. De carácter previo.....	41
II.2. Al Documento de consulta de la EEDS.....	44
CAPÍTULO III. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS	49
III.1. Observaciones a los capítulos 1 a 3 del Documento de consulta	49
III.1.1. Al epígrafe 2.4. Dimensión ambiental de la sostenibilidad en España	50
III.1.2. Al epígrafe 2.6. Principales desafíos de la sostenibilidad en España	55
III.1.3. Al epígrafe 2.7. Análisis DAFO.....	55
III.1.4. Al epígrafe 3.2. Una economía para un desarrollo sostenible	56
III.1.5. Al epígrafe 3.3. Uso y gestión responsable de los recursos naturales y del patrimonio natural y cultural	57
III.2. Observaciones al capítulo 4 del Documento de consulta. Instrumentación de la Estrategia.....	58

III.2.1.	Al epígrafe 4.1. Áreas clave	59
III.2.2.	Al epígrafe 4.2. Integración del desarrollo sostenible en las políticas	83
III.3.	Observaciones al capítulo 5 del Documento de consulta. Aplicación y gestión de la Estrategia.....	117
III.3.1.	Al epígrafe 5.1. El valor añadido de la planificación integrada para el desarrollo sostenible	117
III.3.2.	Al epígrafe 5.2. Propuestas para un marco de cooperación interadministrativa.....	118
III.3.3.	Al epígrafe 5.3. Procedimientos de participación social	119
III.3.4.	Al epígrafe 5.4. Seguimiento, evaluación y revisión.....	120
CAPÍTULO IV.	OBSERVACIONES Y PROPUESTAS SOBRE LOS INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA EEDS	121

INTRODUCCIÓN: ORIGEN Y ESTRUCTURA DEL INFORME

El 3 de diciembre de 2001 el Excelentísimo señor Ministro de Medio Ambiente presentó ante el Pleno del Consejo Económico y Social (CES) las líneas básicas del denominado Documento de consulta de la Estrategia española de desarrollo sostenible, adelantando que solicitaría la opinión del CES sobre dicho Documento. Posteriormente, el 10 de diciembre de ese mismo año, tuvo entrada formal tal solicitud en la sede del CES.

Como se recoge en su preámbulo, la Estrategia española de desarrollo sostenible (EEDS) consiste en un proceso con varias fases, la primera de las cuales culmina en el propio Documento de consulta; la segunda consiste, por una parte, en la consulta institucional con las Administraciones Territoriales y con el CES, y, por otra, en la denominada participación pública que, a su vez, se entiende en una doble vertiente, la de recoger la opinión ciudadana y la de suscitar en el público la toma de conciencia y colaboración necesarias para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos; la tercera fase, finalmente, será la aprobación por el Gobierno de la EEDS, que abrirá la puesta en marcha de los instrumentos y acciones previstos, cuyos resultados serán medidos a través de un conjunto de indicadores, de manera que permita la evaluación y revisión periódica de las líneas de actuación a seguir.

El presente Informe recoge, por tanto, la opinión del CES sobre el Documento de consulta de la EEDS, pero no agota, ni mucho menos, el propósito de participación de este Consejo en la definición, revisión permanente y actualización de la Estrategia.

La estructura del Informe es como sigue: el capítulo I incorpora un resumen del contenido básico del Documento de consulta, en el que se ha respetado la estructura por capítulos, apartados y epígrafes; los capítulos II y III, que constituyen el núcleo central del Informe, recogen, respectivamente, las observaciones de carácter general que el CES ha estimado conveniente formular, tanto sobre el enfoque y oportunidad de la EEDS como sobre el conjunto de aspectos tratados en el Documento de consulta, así como otras más concretas sobre los distintos capítulos, apartados y epígrafes del Documento de consulta, y muy especialmente sobre el conjunto de cuadros-resumen que se incorporan al final de cada uno de los apartados denominados en el Documento «áreas clave» y «políticas», pues éstos componen, en síntesis, las líneas maestras para la instrumentación de la Estrategia; el capítulo IV, finalmente, recoge una serie de observaciones generales sobre el conjunto de indicadores que el Documento propone para el seguimiento de la Estrategia en cada área clave y política, así como una propuesta detallada para contribuir a su mejora.

CAPÍTULO I

CONTENIDO DEL DOCUMENTO DE CONSULTA DE LA EEDS

El Documento de consulta se estructura en un preámbulo, cinco capítulos numerados y dos anexos, uno de bibliografía y otro como glosario de siglas y términos técnicos.

PREÁMBULO

Este capítulo realiza un breve repaso a los antecedentes de la EEDS, haciendo especial referencia a la consideración de diversos textos que han servido para la elaboración del Documento de consulta:

- Conferencia de las Naciones Unidas, Río de Janeiro 1992: Declaración de Río o Cumbre de la Tierra. Introdujo el término desarrollo sostenible, en cuya definición se combinan tres dimensiones: económica, social y ambiental. En esta Conferencia se adoptaron dos Convenios internacionales (Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Convenio sobre el Cambio Climático) y, como resultado de la misma, se firmó en París en 1994 la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

- Posteriormente, la Conferencia de Río+5 (1997), adquirió el compromiso de formular estrategias concretas para su presentación en la Cumbre Mundial Río+10 (Sudáfrica, 2002).
- El Tratado de Amsterdam (1997), incluye el desarrollo sostenible entre los principios fundamentales de la Unión Europea (artículo 2).
- Acuerdo de la OCDE para la presentación de una Estrategia de Desarrollo Sostenible (1998).
- Consejos Europeos (Helsinki, 1999; Lisboa, 2000; Estocolmo, 2001), que dieron pie al desarrollo de algunos documentos¹ previos a la Estrategia.
- Consejo Europeo de Gotemburgo, junio 2001, donde se adoptó la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea.

CAPÍTULO 1. UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA ESPAÑA

En este capítulo se describe el marco de referencia aportando algunas definiciones, se presenta la situación española y se enumeran los principios que inspiran la Estrategia.

El término desarrollo sostenible quedó definido a partir del Informe Brundtland², y fue posteriormente asumido por la Declaración de Río, que incorporó una serie de principios tendentes a situar el concepto en el centro de las políticas sectoriales y sociales —no exclusivamente en un entorno de protección medioambiental— desde la combinación de tres aspectos: crecimiento económico, en beneficio del progreso social y desde el respeto al medio ambiente; política social que impulse la economía; y política ambiental eficaz y económica.

- *Progreso social*: se persiguen los objetivos de erradicación de la pobreza y aumento de la calidad de vida. Debe integrar el principio de solidaridad intra e intergeneracional.

¹ Comunicación de la Comisión Europea «Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002» y «Una Europa sostenible para un mundo mejor», que contiene la Propuesta de la CE de una Estrategia de la UE de Desarrollo Sostenible (mayo 2001).

² Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UN, 1987).

- *Uso racional de los recursos*: en el diseño de las nuevas políticas se deberá tener en cuenta la naturaleza renovable y no renovable de los recursos, el grado de reversibilidad de los procesos de explotación/transformación, y la capacidad del medio ambiente para absorber las incidencias y sus efectos. Para la adecuada aplicación de las políticas en los procesos de producción, es interesante considerar el ciclo de vida de los productos. Además, deberán aplicarse los principios que hacen referencia al criterio de precaución, la internalización de costes ambientales y la evaluación de impacto ambiental.

- *Desarrollo económico*: es necesario modificar los parámetros de base en la economía tradicional, producción y consumo, para conseguir pautas sostenibles. Se propone la aplicación de una serie de instrumentos: utilización de costes reales, eficiencia de producción, e información (eco-etiquetado) y formación al respecto. Además, deberá cambiarse el horizonte de planificación al largo plazo y al ámbito transnacional (desde un enfoque de responsabilidad compartida, es decir, a escala tanto global como local). La dimensión internacional estará especialmente dirigida a la preservación de los intereses de los países en vías de desarrollo (PVD), desde un reparto de responsabilidades proporcional al respectivo grado de desarrollo. La tendencia a equilibrar las diferencias en los niveles de desarrollo, será también de aplicación para las existentes desde una perspectiva interregional en la búsqueda de la cohesión territorial, para lo que deberá impulsarse el desarrollo de ámbito local.

Finalmente, se explicita que España dispone ya de una serie de instrumentos cuya aplicación sienta las bases de esta Estrategia, entre otros, el Plan de Fomento de Energías Renovables, la Estrategia española de biodiversidad, el Plan Nacional de Residuos, o Plan Nacional de I+D+i.

CAPÍTULO 2. DIAGNÓSTICO Y TENDENCIAS RELEVANTES PARA LA SOSTENIBILIDAD

El capítulo recorre las distintas dimensiones en las que se desarrolla la EEDS, evalúa el estado de sostenibilidad en España y enumera los principales desafíos a los que se deberá hacer frente.

Para la justificación y delimitación del ámbito de aplicación de la Estrategia, este capítulo analiza los tres pilares básicos de la sostenibilidad: social, económico y ambiental, profundizando en una serie de ejes sobre los que gira la es-

estructura socioeconómica vigente y en los que la interrelación de los tres aspectos es manifiesta.

2.2. Dimensión social

El denominado «bienestar social» es función de una serie de parámetros fundamentales que lo definen y caracterizan, todos ellos con una importante influencia en el desarrollo sostenible:

2.2.1. *Estructura demográfica y sistema territorial*

Las características fundamentales de la estructura demográfica española son el envejecimiento de la población (debido tanto a la caída de la natalidad como al aumento de la esperanza de vida), y el aumento de la denominada inmigración económica.

Por su parte, el sistema territorial español presenta unas características específicas debido a su extensión, polarización demográfica y productiva, jerarquización metropolitana y diversidad paisajística.

2.2.2. *Empleo e integración social*

La tasa de paro en España tiene una tendencia descendente desde 1994, aunque sigue siendo significativamente mayor que la media europea. Además, se constatan diferencias importantes según el acceso al empleo de los distintos grupos de edad (con más problemas los jóvenes y los mayores), del nivel educativo (la tasa de desempleo es función inversa de la cualificación), de la Comunidad Autónoma (existen evidentes disparidades regionales, tendentes a una cierta divergencia) y de género (la tasa de actividad femenina es muy inferior a la masculina). La consecuencia directa es la existencia de grupos desfavorecidos, que manifiestan distintos grados de vulnerabilidad respecto a situaciones de exclusión social.

Por tanto, pese a la existencia de factores de amortiguación de la exclusión (como son la institución familiar o los sistemas públicos de garantía y asistencia social, además de las asociaciones sin ánimo de lucro con un importante papel en el ámbito de la solidaridad social), es necesario implementar estrategias tendentes a la conciliación de la vida familiar y laboral así como al impulso de políticas de integración social.

2.2.3. *Educación, formación y cultura*

Los avances en la denominada sociedad de la información ponen de manifiesto la necesidad de adaptación al cambio tecnológico, cuya accesibilidad puede convertirse en un factor de exclusión social. Debería reorientarse la funcionalidad del sistema educativo, en el sentido de ampliar su contenido en valores sociales, y de conseguir una mayor conexión con los mecanismos de empleabilidad. Además, debe impulsarse la difusión de las nuevas tecnologías hacia los grupos de más difícil acceso.

2.2.4. *Salud pública y prevención de riesgos*

Los niveles de atención sanitaria de la población en España están próximos a los de la media europea, reflejando la mejoría de los últimos años un relativamente elevado estatus de calidad de vida. Pese a lo deseable de mantener y reforzar los hábitos tradicionales de vida de la sociedad española, cabe señalar la necesidad de investigación y desarrollo en los ámbitos relacionados con enfermedades asociadas al envejecimiento, o problemas como el SIDA y otros de reciente aparición (manipulación genética, enfermedades laborales y ambientales, etc.), fruto de los actuales cambios socio-laborales y científico-tecnológicos.

2.3. **Dimensión económica**

La política económica constituye una herramienta imprescindible para el planteamiento de la EEDS. El modelo de crecimiento actual deberá superar determinados patrones tradicionales (organización y especialización productiva, pautas de comportamiento productores/consumidores, etc.), orientándose hacia una mayor integración social y un uso más eficiente de los recursos naturales, como estrategia conciliadora entre sostenibilidad y crecimiento económico dirigida hacia el aumento de competitividad a largo plazo.

2.3.1. *Crecimiento de la economía española*

El cambio estructural experimentado en la economía se ha consolidado, constatándose una tasa de crecimiento superior a la media europea, que se traduce en un aumento de la convergencia real desde un entorno de estabilidad macroeconómica. Sin embargo, estos datos esconden una fuerte disparidad regional, pola-

rizada favorablemente hacia el valle del Ebro y el Arco Mediterráneo (regiones con mayor capacidad tecnológica, dotación de infraestructuras, capital humano, acceso a los mercados, etc.), situación que se ha visto incrementada con el proceso de integración económica y monetaria.

2.3.2. *Evolución reciente de la economía en sus equilibrios básicos*

Se constata la existencia de una instrumentación integrada de políticas macroeconómicas, donde las políticas fiscal y monetaria, así como las reformas estructurales tendentes a la liberalización de los mercados han conseguido afianzar el control de la inflación, el crecimiento y la generación de empleo.

2.3.3. *El empleo en la economía española*

Superada la etapa de estabilidad en el proceso de creación de empleo (20 por 100 entre 1985 y 1994), a partir de la segunda mitad de los años noventa puede hablarse de evolución al alza, con un ritmo de creación de empleo superior al 7 por 100 anual. Sin embargo, respecto al entorno europeo los niveles de desempleo son todavía elevados y las tasas de actividad relativamente más bajas que la media, lo que incide especialmente en los colectivos más desfavorecidos (jóvenes, mujeres), y se manifiesta en forma de disparidades regionales.

2.3.4. *Implicaciones de las actividades productivas sobre la sostenibilidad*

Al objeto de conseguir una estructura productiva más eficiente en términos de desarrollo sostenible, es necesario analizar la información relativa a balance de materiales, energía y uso de recursos, y revisar la situación de los sectores seleccionados:

- *Sector agrícola y ganadero*: fundamental para la economía española, tanto como factor productivo como por su impacto en el empleo, incidiendo en su importancia las características específicas de España (elevada superficie destinada a producción agroganadera respecto a la media europea), aunque el efecto es diferencial según las regiones (impulso del sector en zonas de gran potencial y marginación en las menos competitivas, donde el declive de la actividad tiene repercusiones negativas). Sin embargo, las perspectivas internacionales de impulso de la política agraria, la mayor exigencia

cualitativa de la demanda, y la sensibilización del consumidor respecto a los problemas ambientales son factores alentadores respecto a su futuro a medio-largo plazo.

- *Sector energético*: la elevada demanda interna y la generación de valor añadido por parte de la industria transformadora dotan al sector de gran importancia económica, aunque debe reconocerse la fuerte dependencia exterior de energía primaria (alcanzaba en 1999 el 76 por 100, frente al 50 por 100 en la UE). El protagonismo del petróleo y del gas natural en la generación energética, tiene enormes repercusiones ambientales, por lo que tanto la mejora en la eficiencia energética como el aumento de la contribución de las energías alternativas al balance energético serían elementos necesarios para impulsar una estrategia sostenible.
- *Sector de la construcción y sector industrial*: ambos se sitúan en un manifiesto proceso expansivo dentro de la economía española, de enorme trascendencia por su contribución al PIB (10 por 100) y a la generación de empleo (9,7 por 100). Con respecto al segundo, cabe señalar que este dinamismo se detecta en tres de los cuatro subsectores de intensidad tecnológica (alta, media-alta o media-baja), mientras el último (intensidad tecnológica baja) se encuentra en fase de reestructuración productiva como consecuencia de la creciente competencia internacional. Un carácter más sostenible de ambas actividades pasaría por la consolidación de las condiciones de competitividad en los ámbitos más dinámicos y la recualificación de los más frágiles, en paralelo con la reducción de externalidades ambientales, de gran incidencia en ambos casos.
- *Sector transporte*: de trascendencia indiscutible como factor de integración territorial e impulsado de forma especial a partir del Plan Director de Infraestructuras 2000-2007, se constituye en uno de los mayores consumidores de energía debido al aumento exponencial del transporte privado por carretera (para viajeros y mercancías, detectándose un incremento del parque automovilístico desde los 404 vehículos por mil habitantes en 1990 a los 568 en 2000), al auge del transporte aéreo y, como consecuencia, al moderado avance del transporte público y colectivo (detectándose un claro retroceso en el ferrocarril). Las consecuencias negativas tanto sociales como ambientales de esta evolución son evidentes: congestión, contaminación, aumento de riesgo de accidentes.
- *Sector turístico*: caracterizado por su elevada contribución al PIB y capacidad de generación de empleo (más de 800.000 en 1998, el 9,8 por 100

del total), en los últimos años ha experimentado un auge espectacular como consecuencia directa de la «terciarización» de la actividad económica (supone el 58 por 100 de los ingresos por servicios). Sin embargo, y a pesar de la incorporación creciente de consideraciones de calidad, la presión ejercida sobre el medio físico plantea, en muchos casos, ciertas dudas sobre su sostenibilidad. Problemas relacionados con la escasez de recursos (agua en particular), generación de residuos, ocupación de suelo, y congestión, entre otros, deberían ser aliciente para el impulso de estrategias de diversificación espacio-temporal de la oferta turística.

2.3.5. *Factores de futuro para un desarrollo sostenible*

- *Factores productivos:* tanto el dinamismo del capital empresarial como la dotación de capital humano son elementos fundamentales en una línea de ajuste a los nuevos sistemas de producción, desde el fomento del desarrollo de factores intangibles sobre los tangibles y ante la clara necesidad de aumento de creación de empleo y empleabilidad. Los recursos del conocimiento juegan un papel clave en el proceso de cambio tecnológico, creando el entorno necesario (en cuanto a contenidos y aplicaciones) para el aumento de cualificación de los recursos humanos y el deseado estímulo del sector ciencia y tecnología. Esta nueva dirección del sistema productivo facilitará el cambio en los hábitos de consumo, métodos de producción y relaciones laborales, situándolos en un proceso de «desmaterialización» progresiva (uso más eficiente y menos intensivo de materiales y energía).
- *Sostenibilidad de comportamiento de agentes económicos:* algunos indicadores relativos a la intensidad energética o la generación de externalidades sirven como estimadores de la dimensión de los efectos provocados por los agentes económicos: la tendencia al alza del consumo energético per cápita, el incremento de emisiones de CO₂ o el de producción de residuos sólidos urbanos (17 millones de toneladas anuales, es decir, 1,2 kilos por habitante y día), dan una idea de la necesidad de incorporar esta información en análisis estadísticos, cuyas conclusiones servirán de directrices para reorientar las políticas productivas. Las cuentas satélite (contabilidad del uso del medio y los recursos naturales) deberían complementar el análisis global de eficiencia económica, como mecanismo para incorporar los costes reales de los bienes de consumo en los precios, al tiempo que sería interesante la promoción de incentivos de mercado que favorezcan la adopción de hábitos más sostenibles por parte de consumidores, empresas y administración.

2.4. La dimensión ambiental de la sostenibilidad en España

El medio ambiente se constituye en soporte de las actividades humanas vía consumo de los recursos naturales. La disponibilidad del capital natural, como fuente de recursos (incorporados a los procesos productivos) o bien como «sumidero» (con capacidad de asimilación de residuos, vertidos y emisiones), está limitada en función de su potencial de regeneración, pudiendo alcanzarse una situación irreversible ante un consumo excesivo (que generaría su agotamiento), lo que puede a su vez limitar la continuidad de determinadas actividades, y sólo podrá controlarse desde la gestión eficiente de estos recursos naturales.

2.4.1. *La naturaleza y el patrimonio cultural*

- *Diversidad biológica o biodiversidad:* como consecuencia de las características geográficas y climáticas, y de una densidad de población inferior a la media europea, España disfruta de un elevado índice de biodiversidad (uno de los más altos en Europa), cuya importancia ha quedado reflejada desde la integración en programas especiales como la Red Natura 2000 (de ámbito europeo) o la Red de Parques Nacionales. Las figuras de protección de la naturaleza española son múltiples, contabilizándose un total de 618 espacios protegidos (3 millones de hectáreas), que representan un 6,6 por 100 de la superficie nacional, cifra proporcional a la media europea aunque se considera insuficiente frente a la proporción de espacios identificados como de alto interés (20 por 100). Determinadas actividades como cambios en la utilización del suelo, degradación por prácticas inadecuadas, contaminación, introducción de especies exóticas o fragmentación del territorio suponen una importante amenaza para su conservación.
- *Patrimonio cultural:* España disfruta de la muestra patrimonial más importante de Europa, lo que corrobora el hecho de ser el país con mayor número de bienes inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO. Catalogados en el Registro de Bienes de Interés Cultural o el Inventario General de Bienes Muebles, constituyen la expresión de una larga y diversa tradición histórica (monumentos, conjuntos históricos, yacimientos, etc.), a cuyas manifestaciones se han unido recientemente los paisajes culturales. El Patrimonio se ve amenazado por la presión de numerosas actividades económicas, así como por el despoblamiento al que se ven sometidas amplias zonas rurales interiores.

- *Atmósfera:* como consecuencia de la acumulación de ciertos gases se están produciendo diversos fenómenos adversos para la salud. Tanto la denominada oxidación fotoquímica, provocada por la emisión de gases precursores del ozono en la capa atmosférica en contacto con los seres vivos (perjudicial a determinadas concentraciones), como el adelgazamiento de la capa de ozono que se encuentra de forma natural en la troposfera (a unos 15-20 km) y sirve como escudo protector frente a radiación UV, o el calentamiento global del planeta por acumulación de gases con efecto invernadero (entre los que destaca el CO₂), son manifestaciones graves del mismo fenómeno acumulativo. El nivel de ruido en las ciudades, con frecuencia muy por encima de lo permitido por los estándares internacionales, representa otro factor a considerar.

- *Agua:* constituye un recurso de disponibilidad relativamente escasa, debido fundamentalmente a la irregularidad espacio-temporal de las precipitaciones. Pese a ello, la demanda continúa en aumento (900 m³), muy superior a la media europea (662 m³), debiendo hacer frente con frecuencia al deterioro de la calidad del recurso por su escasa capacidad de autodepuración. El mayor consumo de agua, tanto superficial como subterránea, corresponde a la agricultura (entre el 71 y el 81 por 100), estando previsto un aumento de la superficie en regadío del 7 por 100 a corto y hasta del 27 por 100 a largo plazo. El segundo uso en cantidad de agua es el abastecimiento público (12 por 100), donde el crecimiento de las áreas urbanas unido a la concentración estacional en las zonas de uso turístico intensivo, puede provocar problemas de abastecimiento.

- *Suelo:* factores como la aridez del clima, la sequía, los incendios, malas prácticas agropecuarias y deficiente gestión de los recursos hídricos, han favorecido procesos de pérdida de productividad de los suelos y ulterior desertificación (el 42 por 100 del territorio nacional está expuesto a una actividad superior a los umbrales críticos de erosión, y el 12 por 100 sometido a erosión extrema); las pérdidas anuales de suelo se cifran en unas 50 Tm por ha y año, mientras la formación anual está entre las 2 y las 12 Tm por ha. Contribuye también a la degradación de los suelos la contaminación química, consecuencia de actividades agroganaderas e industriales.

- *Costas y medio marino:* España dispone de unos 7.880 km de costa, afectado por diversos problemas ambientales: urbanización, erosión costera, contaminación (pese a que los vertidos han descendido en un 47 por 100, los derrames de petróleo se incrementaron en un 120 por 100 entre 1987 y

1997), agotamiento de recursos pesqueros y presión excesiva del turismo (la costa es destino del 70 por 100 del turismo en España). Además, el 65 por 100 de la producción industrial se localiza en entornos costeros, y la mayor parte del transporte de mercancías (90 por 100 de las entradas y 80 por 100 de las salidas) se realiza por mar. El sector pesquero se encuentra en crisis generalizada por disminución del recurso, por lo que la acuicultura se constituye en una actividad fundamental para solucionar la demanda de pescado.

- *Recursos forestales y agropecuarios:* los 26 millones de hectáreas de recurso forestal, en su mayor parte de propiedad privada, suponen el 51,4 por 100 de la superficie nacional, correspondiendo el 54 por 100 a vegetación arbolada. Uno de los mayores problemas a los que se enfrenta son los incendios forestales, de tendencia creciente, aunque los grandes incendios (afectan a una superficie superior a 500 hectáreas) se han reducido al 0,2 por 100. Debe señalarse que desde 1993 se vienen recuperando unas 26.000 hectáreas anuales de superficie forestal. En cuanto a los recursos agrarios, existe una tendencia al incremento de rendimientos y control de pérdidas por plagas y enfermedades (lo que ha supuesto un aumento del uso de fertilizantes en un 30 por 100 en la última década y en el consumo de fitosanitarios del 60 por 100 desde 1993). Se detecta otra tendencia a la pérdida de diversidad en el ámbito agroganadero, a favor de las especies más comerciales. Finalmente, debe mencionarse la creciente influencia de la biotecnología, desde el desarrollo de sustancias y organismos resistentes a plagas, enfermedades y plaguicidas o herbicidas.
- *Residuos:* la generación de residuos procedentes de la actividad doméstica se ha incrementado, situándose alrededor de 17,5 millones de toneladas anuales, a los que deben unirse los procedentes de la actividad industrial (52 millones de toneladas en 1999 —de los que el 8,2 por 100 se consideran peligrosos—, cantidad probablemente infradimensionada, puesto que sólo los procedentes de la actividad minera supondrían entre 90 y 95 millones de toneladas anuales), y los agrarios (que suponen el 45 por 100 del total de residuos generados en España). En cuanto a la gestión de residuos urbanos (RU), el 60 por 100 se destina a vertederos controlados, el 18 por 100 a compostaje y el 14,7 por 100 se deposita en vertederos incontrolados. Las actividades de reciclaje, aunque lejos de los objetivos previstos, siguen en aumento, situándose los niveles actuales en el 37,3 por 100 para el vidrio, 43,4 por 100 papel, 7 por 100 plásticos, 23,5 por 100 acero y 9,75 envases de madera.

2.5. Una evaluación general del estado de sostenibilidad en España

Dos aspectos definen los patrones de insostenibilidad nacional:

- a. La degradación del medio ambiente y los recursos naturales se manifiesta mediante procesos de contaminación del medio, pérdida de biodiversidad y utilización excesiva de los recursos, con dos dimensiones diferenciadas: de carácter local (problemática concentrada en las zonas de uso intensivo, como metrópolis y zonas litorales), y de carácter global (resultado de las continuas emisiones contaminantes y la sobre-explotación de los recursos naturales). Las evidentes consecuencias han fomentado el aumento de sensibilidad social al respecto, así como el incremento de las políticas y medidas de corrección y prevención establecidas en los últimos años (incidiendo en este último aspecto la entrada en la Unión Europea).
- b. Los riesgos para el medio ambiente y la salud ambiental, que pueden ser de origen natural (los originados por la irregularidad del ciclo hidrológico en España) o antrópico (incendios forestales, accidentes por manipulación de productos tóxicos o peligrosos, salud animal y alimentaria, aparición de nuevos procesos infecto-contagiosos, etc.).

En cuanto al sistema productivo español, se pueden reconocer todavía una serie de debilidades estructurales (como insuficiente incorporación y difusión de nuevas tecnologías —pese al desarrollo del Sistema Ciencia y Tecnología Industrial—, consumo energético poco eficiente o sobreutilización de recursos naturales básicos por parte de algunos sectores), pero también ciertos aspectos favorables en línea con la sostenibilidad (mejora de infraestructuras y equipamientos, mejora del nivel de formación y educativo, desarrollo de actividades relacionadas con desarrollo sostenible, reducción del desempleo como consecuencia del impulso en la economía española). Sin embargo, sectores como los relacionados con aprovechamiento y valorización del medio ambiente y patrimonio están escasamente desarrollados respecto a su enorme potencial.

Otro aspecto a considerar es el cambio sociodemográfico, donde factores como el aumento de la esperanza de vida y la reducción de la tasa de natalidad inducen a la reorientación de la demanda de bienes y servicios, la creación de nuevas oportunidades en el sector de servicios sociales y el aumento de la presión sobre los presupuestos del sistema público en los aspectos relacionados. Por

su parte, la inmigración, al tiempo que puede compensar las tendencias demográficas nacionales, supone un reto respecto a su integración/incorporación socio-laboral.

Queda de manifiesto la importancia de la dimensión territorial de la sostenibilidad en España, que plantea la necesidad de iniciar un proceso de reequilibrio interregional, así como el tratamiento específico de la problemática generada en las distintas zonas (directamente relacionada con la densidad relativa de habitantes), sin olvidar la necesidad de dotar a la gestión de la sostenibilidad de un carácter de interdependencia e interrelación con las distintas esferas de actividad.

A lo anterior debe unirse el todavía escaso nivel de desarrollo de sensibilidad social a este respecto, que deberá impulsarse desde tres frentes: la Administración, la comunidad científica y el sistema educativo.

2.6. Principales desafíos de la sostenibilidad en España

Aunque cada uno hace referencia a uno o varios aspectos y tendencias de las analizadas, todos tienen carácter integrador de las tres componentes del desarrollo sostenible, y son los siguientes:

2.6.1. *Sistema productivo competitivo y eficiente*

El proceso de convergencia económica en el que España se inscribe, requiere un aumento proporcional de la eficiencia del sistema productivo. Es precisa la orientación hacia actividades con mayor proyección de futuro (por ejemplo en los ámbitos de medio ambiente, mejora de la salud y nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones), así como la adaptación al cambio en las pautas y hábitos de consumo de la sociedad.

2.6.2. *Asegurar y reforzar la cohesión social*

Las situaciones de marginación o exclusión social provocan condiciones de pobreza, desempleo, desestructuración familiar, y dificultades de acceso a los servicios básicos (salud, vivienda, educación), alejadas de cualquier esquema de sostenibilidad. Deberá impulsarse la cohesión mediante las políticas sociales pertinentes y desde la colaboración de la acción colectiva y del tejido social.

2.6.3. *Desvincular la mejora de la calidad de vida de la degradación de recursos naturales y patrimonio cultural*

Esta relación, fruto de un proceso acelerado de desarrollo del sistema productivo, debería desaparecer mediante: la modificación de los actuales modelos de consumo personal y familiar (basándolos en la reutilización, reciclaje y demanda de bienes y servicios más ecoeficientes), el cambio en las políticas públicas de gestión de recursos naturales básicos y del patrimonio cultural y la mejora de los sistemas de protección social.

2.6.4. *Equilibrio del modelo territorial*

Sería adecuada la corrección de la actual tendencia, lo que implica la revalorización de los territorios más débiles (espacios de baja densidad demográfica y fuerte componente rural) y el aumento del control de las externalidades sociales y ambientales en los más dinámicos (grandes metrópolis, zona litoral, etc.), exigiendo además la garantía de condiciones mínimas de igualdad en el acceso a los servicios públicos y sociales (tanto los tradicionales —transporte, educación, sanidad— como los actuales —servicios de la sociedad de la información—).

2.6.5. *Formación, información, cooperación y responsabilidad para la sostenibilidad*

Objetivo que podría resumirse en tres ámbitos de actuación: *a)* promoción de la conciencia política y social e impulso a la sostenibilidad desde la acción de los poderes públicos y privados, *b)* impulso a la integración de la sostenibilidad en la educación y la formación y *c)* promoción de la cooperación interadministrativa a todas las escalas, y concertación entre sector público y privado para el desarrollo de estrategias integradas de desarrollo sostenible.

2.7. **Análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO)**

En este punto se ofrecen tres tablas sintéticas que recogen toda la información ofrecida en el capítulo, estructurada según fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (DAFO), identificando estos parámetros para los tres ámbitos de la Estrategia: I. Desarrollo económico sostenible; II. Cohesión y progreso social sostenible, y III. Gestión sostenible y valorización de recursos naturales, medio ambiente y patrimonio cultural.

CAPÍTULO 3. BASES PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

Este capítulo destaca los ámbitos fundamentales que afectarán y a los que afectará la EEDS —social, económico, de gestión, territorial y de colaboración internacional.

Para el adecuado planteamiento de esta EEDS es preciso admitir la necesidad de un cambio urgente de paradigma del desarrollo, que aborde todas las situaciones y aspectos posibles desde la base de la interrelación entre economía, sociedad y medio ambiente. Esto se traduce en la necesidad de considerar tres dimensiones: cohesión y progreso social, economía para el desarrollo sostenible y uso responsable de los recursos naturales; todas ellas interactúan y dan lugar a ciertas manifestaciones socioeconómicas reflejadas a través del empleo, el mercado de trabajo, el consumo y la inversión social.

Es necesaria además la consideración de la perspectiva territorial en España, así como la dimensión exterior hacia el resto del mundo.

3.1. Cohesión y progreso social

Dos son las áreas prioritarias de actuación:

3.1.1. *Estructura y dinámica sociodemográfica más equilibradas*

Se define en torno a dos aspectos:

Estructura demográfica: las circunstancias de reducción de la tasa de natalidad y aumento de la esperanza de vida han dado lugar a una tendencia al envejecimiento poblacional (con un aumento de la tasa de dependencia de un número creciente de mayores, manifestado en términos de integración social y sobrecarga de los sistemas de protección social). A este respecto se estimulará la formación de hogares jóvenes (desde el fomento de las políticas de acceso al empleo y a la vivienda). La inmigración constituye otro factor, que quizás compense al anterior en términos demográficos, y que se inserta en una dimensión internacional de la Estrategia.

Ocupación y usos del territorio: ante la evidencia de un marcado desequilibrio territorial, manifestado por la polarización hacia grandes metrópolis y el des-

poblamiento de amplios espacios interiores, se plantean tres cuestiones: la eficiencia del modelo de asentamiento territorial actual, el riesgo de despoblamiento de los espacios de baja densidad (en su mayor parte espacios rurales, que ocupan más de dos tercios del territorio nacional) y los problemas de congestión de los espacios de baja densidad. Mediante esta EEDS se intentará mejorar la calidad y atractivos de los espacios menos dinámicos y controlar y reducir las externalidades socio-ambientales de las áreas de mayor concentración.

3.1.2. *Bienestar social*

Fruto de una serie de procesos relacionados con la cohesión social, la educación, el empleo, la salud o el acceso a la vivienda, está sometido a una serie de condicionantes que sugieren cuestionar la capacidad de asimilación de los actuales mecanismos de garantía, en cuanto a:

Integración y cohesión social: distintos factores son determinantes de los fenómenos de exclusión social, finalmente concentrados en determinados colectivos vulnerables (mayores, parados de larga duración, mujeres, residentes en zonas rurales, personas con deficiencias y minorías étnicas). Además, el actual cambio en los mercados de empleo o el desarrollo de la sociedad de la información pueden dar lugar a nuevas formas de exclusión social. La EEDS optará por dar a este aspecto un enfoque preventivo, impulsando el acceso a la educación y formación, al empleo y a los servicios básicos, especialmente entre los colectivos más frágiles, y activando los valores sociales de solidaridad.

Educación, formación y cultura: se trata de una pieza clave de la EEDS, que basándose en los medios de la actual sociedad de la información, deberá tratar de garantizar unos mínimos de acceso generalizado a estos recursos, mejorando al mismo tiempo la perspectiva social. El sistema educativo será responsable de ofrecer una enseñanza de calidad, facilitar la incorporación de los jóvenes al sistema productivo, servir como vector en la integración social de grupos desfavorecidos, estimular la cultura de emprendedores/as e incorporar en sus contenidos materias relativas a sostenibilidad, destinados a la sensibilización social.

Empleo: factor claramente transversal, cuya importancia reside en las oportunidades de acceso y permanencia en el mercado de trabajo. En el nuevo entorno social, la generación de empleo va unida a la mejora de la empleabilidad de la población, por lo que deberán impulsarse las capacidades de acceso al empleo de todos los segmentos sociales.

Salud y prevención de riesgos: manifestación importante de la calidad de vida, a la que desde esta EEDS se dará un doble enfoque. Por una parte, de carácter preventivo, mediante la evaluación de los factores sociosanitarios determinantes del estado de salud y riesgos potenciales, la mejora del cuadro de vida y prevención de riesgos sanitarios, la difusión de información y conocimientos o el impulso a la investigación en materia de salud, además del desarrollo de programas para garantizar la calidad de vida de la población de mayor edad. En segundo lugar, se impulsará la corrección de carencias y debilidades funcionales del actual Sistema Nacional de Salud.

3.2. Una economía para un desarrollo sostenible

El sistema económico es un entorno fundamental desde el que asegurar la continuidad del proceso de desarrollo, tratando de mantener los equilibrios ya establecidos. Para ello dispone de mecanismos de asignación de los recursos (precios de mercado, incentivos fiscales, regulaciones públicas), que deberían reflejar los costes y beneficios externos de carácter social y ambiental. En cuanto a la mejora de la matriz productiva sectorial, la EEDS propone las siguientes áreas de acción:

3.2.1. *Crecimiento económico equilibrado*

Concretado en los diversos equilibrios del sistema económico (de carácter macroeconómico, intersectoriales, con el medio ambiente y los recursos naturales e interterritoriales). Los objetivos y líneas de actuación se definen como sigue:

Crecimiento económico estable: el compromiso de estabilidad fue asumido por España a través de los Tratados de la Unión Europea y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, habiéndose alcanzado en la actualidad una evidente mejora de la situación económica y equilibrio presupuestario. Su incidencia es importante desde la contribución al aumento de la inversión y empleo, de la eficiencia global y la competitividad del sistema productivo.

Convergencia real con la Unión Europea y equilibrio económico territorial: en este ámbito la EEDS se plantea tres objetivos: el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica española, proseguir el proceso de convergencia con la Unión Europea para reducir los diferenciales de renta y empleo, y avanzar en la convergencia económica regional.

3.2.2. *Dotación y mejora en el uso de factores productivos*

Tras una etapa de ajuste, saneamiento y reforma estructural e institucional, la economía española parece encontrarse en la fase de desarrollo impulsado por la innovación. La EEDS se plantea objetivos para los tres tipos o escenarios de capital del sistema económico: respecto al capital natural (medio físico, recursos naturales), proteger hábitats y sistemas naturales, mejorar la gestión de los recursos, y establecer mecanismos transparentes de valoración de la rentabilidad social de la conservación, entre otros; en lo que se refiere al capital material, predominan los aspectos de mejora de eficiencia del *stock* de capital sobre el aumento cuantitativo, por lo que se propone mejorar la dotación de infraestructuras físicas y promover la vitalidad empresarial, inversión y formación de capital; en relación a los recursos humanos, se establece la prioridad de equilibrar las tasas de desempleo y actividad femenina con las medias europeas. Finalmente, la EEDS hace una referencia especial a los recursos del conocimiento o *stock* de capital inmaterial, haciendo énfasis en el estímulo a la mejora del sistema educativo y los recursos de aprendizaje (formación continua), la constitución del Sistema Ciencia-Tecnología-Industria, como conexión entre generación de conocimientos y sus aplicaciones, o la asignación de recursos financieros.

3.2.3. *Producción y consumo sostenibles*

Será necesario el impulso en la sostenibilidad de los patrones de comportamiento de los agentes económicos y la evaluación de los mecanismos de mercado e intervenciones públicas. En el ámbito de la empresa se hace mención especial a la desmaterialización de los bienes, al estímulo de los acuerdos voluntarios y códigos de buenas prácticas, al incremento de la transparencia de mercados y al aumento de eficiencia en la asignación de recursos. En cuanto a los incentivos fiscales e instrumentos de mercado, se incide en la necesidad de realizar ajustes impositivos dirigidos a reducir el impacto negativo de los procesos, la creación de mercados que gestionen el ahorro de recursos, la eliminación de subvenciones y el fomento de la cooperación interempresarial, y entre la Administración y la empresa.

3.2.4. *Contribución de los sectores productivos al desarrollo sostenible*

Se señalan en este punto los principales retos y líneas directrices que la EEDS considera necesarias para el impulso de la sostenibilidad desde los sectores productivos.

Sector agrario: en línea con lo establecido en la Estrategia ambiental de la OCDE, se incide en la promoción del desarrollo rural integrado, garantía de la seguridad alimentaria y seguridad de la función ambiental de las actividades agrarias, para lo que sería conveniente incrementar la aplicación de nuevas tecnologías y prácticas de gestión que mejoraran el rendimiento y redujeran la incidencia medioambiental.

Sector pesquero: según los principios de la Política Pesquera Común de la Unión Europea en los que se enmarca la política pesquera española, debería incentivarse la gestión sostenible de la biomasa y la adecuación de la flota pesquera a una política de conservación de la biodiversidad marina.

Sector energético: en el entorno de la Unión Europea esta política se concreta en el documento de la Comisión aprobado por el Consejo Europeo de Helsinki en 1999, enfatizando los siguientes aspectos clave: seguridad del suministro, liberalización de mercados, uso eficiente de la energía, promoción de energías renovables y reducción de emisiones de gases con efecto invernadero.

Sector transporte: las actuales pautas en el transporte son generadoras de contaminación y congestión. Desde la base del Tratado Europeo para la organización y desarrollo de las Redes Transeuropeas de Transporte, telecomunicaciones e infraestructura de suministro energético, la EEDS se marca los objetivos de fomentar la accesibilidad y movilidad territorial y la integración de consideraciones ambientales en el sistema de transporte.

Sector turismo: se pretende de forma especial fomentar la gestión integrada de las zonas turísticas costeras y racionalizar la oferta turística.

Sector industrial: la EEDS contempla especialmente la incorporación de consideraciones ambientales como factor de competitividad así como la consideración de «ecoeficiencia» como principio operativo.

3.3. Uso y gestión responsable de los recursos naturales y patrimonio natural y cultural: objetivos y ejes de acción

3.3.1. *Conservación del patrimonio natural y cultural*

Entre los aspectos más preocupantes, y por tanto más enfatizados por la EEDS, destacan:

Conservación del suelo y lucha contra la desertificación: es fundamental promover actuaciones en este ámbito, destacando los siguientes ejes de actuación: gestión sostenible de recursos hídricos, buenas prácticas forestales, mejora de acciones de prevención y lucha contra incendios, supervisión de quemas controladas, potenciar sistemas de cultivos alternativos mixtos para favorecer la protección del suelo, evitar el abandono no controlado de tierras agrarias, especialmente en zonas con riesgo de desertificación.

Detener la pérdida de diversidad biológica: la EEDS hace especial énfasis en favorecer una adecuada planificación del suelo, en especial en las zonas más frágiles, así como el mantenimiento de los aprovechamientos productivos tradicionales del medio rural. Se incide en la importancia de la sensibilización y formación de la sociedad en este ámbito, para su prevención y protección.

Gestión y uso del agua: la irregularidad espacio-temporal característica del recurso en España, unida a los efectos del cambio climático obliga a incidir en la necesidad de optimizar la gestión, haciendo especial énfasis en los aspectos de ahorro y reutilización hídrica en todos los ámbitos. Además, deberán adoptarse medidas para la gestión de la demanda consuntiva del agua, y no sólo para su satisfacción, señalando la importancia del Plan Hidrológico Nacional como instrumento para su racionalización. En cuanto a los usos agrarios, se menciona el Plan Nacional de Regadíos como herramienta que establezca unas demandas adecuadas, señalando la conveniencia de utilización de sistemas eficientes de riego y el fomento de cultivos con menores requerimientos hídricos. La conservación de los acuíferos es otro de los objetivos perseguidos, evitando la sobreexplotación.

Conservación de la costa y el medio marino: la vulnerabilidad de las zonas costeras españolas y la constatable degradación del litoral en algunos casos, han influido en que la EEDS establezca cierta prioridad en medidas destinadas a la conservación o rehabilitación de estos espacios y de la biodiversidad marina, a la mejora de la gestión de los recursos pesqueros, así como a la colaboración entre administraciones para racionalizar el turismo litoral y la planificación urbanística.

Como objetivos y ejes de actuación se proponen los siguientes:

- Mejorar la asignación y gestión de los usos del suelo, siendo necesaria la adopción de medidas para desarrollar una adecuada planificación.
- Mejorar la gestión del agua, reduciendo su consumo y optimizando sus condiciones de uso.

- Mejorar la gestión del espacio marítimo-pesquero, profundizando en el conocimiento del patrimonio, impulsando la conservación y recuperación y fomentando la gestión integrada de la zona costera.

3.3.2. *Calidad y salud ambientales*

Hasta ahora era frecuente la aplicación de medidas correctoras ante los problemas evidentes; sin embargo, esta tendencia está siendo sustituida por otra en la línea de aplicación de medidas preventivas, como las expuestas en los siguientes ámbitos clave:

Calidad del agua: se incide en incrementar las garantías en la calidad de los vertidos urbanos e industriales, aplicando los correspondientes sistemas de depuración previa en todos los casos y evitando el vertido no autorizado. En el ámbito agrario se propone fomentar la aplicación de buenas prácticas agrarias y pecuarias, como la gestión integrada de estiércoles, para evitar la aparición de fenómenos de contaminación difusa. Deberá impulsarse el esfuerzo de acción coordinada e integrada interadministraciones. Por último, se destaca la necesidad de disponer de una información eficaz al respecto, para lo que deberán adecuarse las redes de control y medición de la calidad del agua.

Contaminación atmosférica: dada la capacidad de difusión de estos contaminantes, y su acción multiefecto sobre diversos ámbitos, se propone el fomento de utilización de energías alternativas así como la implantación de tecnologías limpias en la industria. Además, deberá mejorarse la gestión del transporte, factor de enorme incidencia en el cambio climático (por la emisión de gases con efecto invernadero).

Generación y tratamiento de residuos: se persigue la línea de reducción de generación y clasificación en origen, incidiendo además en la necesidad de intensificar las medidas que favorezcan una mayor sensibilización social y que estimulen las acciones de educación en este ámbito. Una adecuada gestión de los residuos repercutirá en la reducción de la contaminación atmosférica, especialmente en lo que respecta a quema descontrolada. Se propone mejorar la gestión de los residuos.

Salud ambiental y seguridad alimentaria: en tanto se establece una evaluación realista de los riesgos para la salud del consumidor vinculados al uso de determinados productos y materias primas (productos químicos, organismos modifi-

cados genéticamente, etc.), se deberán adoptar medidas en la línea de la reducción o eliminación de contaminantes orgánicos permanentes, garantías en la seguridad ambiental de los organismos modificados genéticamente (OMGs), estableciendo mecanismos para facilitar información segura y fiable al consumidor (trazabilidad y etiquetado), y la difusión de conocimientos tradicionales, capaces de incorporar la sostenibilidad en la gestión del entorno rural.

Como objetivos y ejes de actuación se proponen los siguientes:

- Generalizar el uso de prácticas y tecnologías limpias y energéticamente eficientes.
- Reducir los problemas de congestión y contaminación asociados al transporte.
- Cumplimiento de los compromisos adquiridos sobre reducción de emisión de gases con efecto invernadero.
- Desarrollo de un sistema preventivo y de respuesta eficaz frente a los problemas de seguridad alimentaria.

3.4. Estructura y dinámica territorial

La tendencia a la polarización territorial de la población española tiene consecuencias ambientales muy negativas, entre la congestión de unos puntos y la desertización de otros. Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio y la Estrategia Territorial Europea, se debe impulsar una ocupación más equilibrada del territorio así como un desarrollo territorial más sostenible.

3.4.1. *Nuevos planteamientos frente al riesgo de despoblamiento de espacios rurales*

Como objetivo de desarrollo rural deberá adecuarse la densidad de población a la capacidad de carga del territorio; por otra parte, se incide en la necesidad de frenar los procesos de congestión urbana, la integración de los costes y beneficios ambientales en la valoración de resultados del sistema socioeconómico, etc.

3.4.2. *Una estrategia de desarrollo urbano sostenible*

Deberá reformularse el modelo urbano actual hacia proyectos basados en lógicas económicas, sociales y ambientales más sostenibles. Deberá mejorarse el metabolismo ecológico de la ciudad y reducir su huella ecológica mediante una gestión integrada y sostenible de los recursos, haciendo especial referencia como eje clave a la racionalización del consumo privado. Se propone en este punto la definición de un nuevo proyecto de «ciudad sostenible».

3.5. **Contribución de España al desarrollo sostenible global**

El desarrollo sostenible es un desafío global de la humanidad, en el que la EEDS propone que España asuma la dimensión exterior del desarrollo sostenible desde la especial atención a aspectos como flujos de población, relaciones comerciales y financieras, estrategias empresariales, asistencia y cooperación al desarrollo o posición activa en los foros y organismos internacionales.

3.5.1. *Relaciones de flujos con el exterior*

La apertura al exterior e integración internacional de España, se refleja en distintos planos:

- Flujos de personas. España registra desde 1960 una afluencia masiva de turistas, que con cierta frecuencia se establecen, y desde 1990 de inmigrantes de bajo nivel educacional, siendo el movimiento migratorio de españoles mucho más reducido y de nivel formativo más elevado que hace años.
- Flujos económicos. En el proceso de apertura de la economía española a los flujos comerciales de bienes y servicios, destaca la expansión de las exportaciones relacionadas con funciones industriales y de apoyo. También es importante el papel de España como país inversor, en sectores como energía, telecomunicaciones y finanzas, destacando la presencia exterior en el alimentario, hostelería y servicios y transporte.

3.5.2. *Proyección de España en el mundo*

Destaca la participación activa española en los foros internacionales, especialmente en el seno de la Unión Europea, el elevado potencial de solidaridad

internacional y el incremento de intercambio de información con otros países a partir del desarrollo de la «sociedad de la información». Todo ello servirá de impulso a la contribución de la EEDS en un entorno de crecimiento sostenible internacional, impulsando diversos ejes de actuación (fomento de canales de participación, impulso de desarrollo legislativo en los países receptores, desarrollo de metodología de evaluación de impacto ambiental de la cooperación española, refuerzo de la coordinación con estrategias internacionales de protección ambiental, contribución a la elaboración de estrategias de ámbito regional o local, impulso de criterios de sostenibilidad en el entorno empresarial, entre otros). Las líneas de actuación propuestas son:

Ayuda al desarrollo: el Plan Director de Cooperación Española (2001-2004) contempla entre sus prioridades horizontales la protección medioambiental. En esa línea la Oficina de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica elaborará una Estrategia de desarrollo sostenible para la cooperación española.

Inversiones españolas en países en vías de desarrollo: pese a la importancia de la inversión española, especialmente en zonas como Iberoamérica, se reconoce la necesidad de intensificar el esfuerzo en incentivos empresariales dirigidos a implementar comportamientos menos lesivos con el medio ambiente (códigos de conducta, etc.).

Comercio y sostenibilidad: a través de la EEDS se pretende que las decisiones adoptadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) no supongan obstáculos al desarrollo de una política ambiental global, así como que la política ambiental no legitime medidas «ecoproteccionistas».

Participación social y procesos de Agenda 21: como contribución al desarrollo sostenible internacional, sería interesante compartir los modelos de modernización a partir de la implementación de políticas de sostenibilidad por parte de administraciones locales españolas. En ese sentido, se incide en la necesidad de impulsar el desarrollo de la Agenda 21 y el proceso de elaboración de las Agendas Locales 21.

CAPÍTULO 4. INSTRUMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

El presente capítulo define, por un lado las áreas y, por otro, las políticas a las que deberá dotarse de medidas en función de sus propios objetivos.

Para la puesta en marcha de los objetivos detallados, deberá procederse a la definición de políticas y elaboración de los programas necesarios en distintas áreas, disponiendo para ello de los instrumentos (líneas de actuación concretas, sistemas de coparticipación) y procedimientos operativos más adecuados (marco general de acción política, integración de objetivos medioambientales en políticas sectoriales y horizontales o establecimiento de nuevas formas de trabajo en las que se incentive la coparticipación institucional y ciudadana).

4.1. Áreas clave

Siguiendo las pautas marcadas por la Estrategia de desarrollo sostenible para Europa, la EEDS considera acciones prioritarias: limitar el cambio climático, fomentar el control de riesgos a la salud pública, impulsar la gestión responsable de los recursos naturales y mejorar el sistema de transporte y la ordenación territorial. Algunos aspectos han servido como criterios para su determinación, tales como su carácter básico, transversalidad, alcance de la situación y la posibilidad de emprender acciones a corto plazo en todos los casos. Al finalizar la descripción de cada una de las áreas, el Documento ofrece un cuadro que recoge, a modo de síntesis, los siguientes aspectos: descripción, objetivos, políticas, líneas de actuación y medidas e indicadores. Las áreas clave se refieren a continuación:

4.1.1. *Crecimiento económico, empleo y competitividad*

Es preciso abordar una serie de cuestiones que garanticen la continuidad del proceso de crecimiento de la economía española, tales como el mantenimiento del marco de estabilidad macroeconómica, impulso al crecimiento potencial, mantenimiento de la capacidad competitiva, refuerzo de la capacidad de generación de empleo, y consideración especial del fenómeno de envejecimiento desde la perspectiva de protección social.

4.1.2. *Gestión de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad*

Se trata de un área transversal en cuanto que constituye la base de toda actividad económica. Deben abordarse cuestiones necesarias para garantizar la sostenibilidad y conservación de estos recursos, tales como la aplicación de políticas sectoriales dirigidas al mantenimiento de la capacidad de regeneración de los recursos, mejorar la base de conocimientos científico-técnicos, impulsar medidas de conser-

vación del suelo, optimizar la gestión de los recursos hídricos, estimular la gestión integrada de las zonas costeras, limitar las presiones sobre el medio natural, fomentar la conservación de la biodiversidad (especialmente desde las actividades de los sectores productivos), y en esa misma línea evitar la fragmentación física de los hábitats naturales, profundizar en el estudio de indicadores (tanto de presión, por parte de las actividades responsables de la incidencia negativa sobre el medio ambiente, como de estímulo a su regeneración o limitación de tales efectos, por parte del desarrollo de tecnologías blandas, energías alternativas, etc.).

4.1.3. *Formación, investigación e innovación tecnológica*

Constituyen instrumentos adecuados para determinar una evolución sostenible en los entornos económico, social y ambiental. Sería de interés reforzar algunas cuestiones clave como la incorporación de la innovación al sistema productivo, impulso de actividades I+D en materias y sectores relacionados con el desarrollo sostenible, mejora de la capacitación de la población para optimizar su integración en el mercado de trabajo, y fomento de la información y sensibilización social en lo que respecta a sostenibilidad. Se hace una mención especial sobre los aspectos de mejora de formación de grupos sociales desfavorecidos o con riesgo de exclusión, e impulso a I+D en el área de tecnologías ambientales.

4.1.4. *Cohesión social y territorial*

El equilibrio interterritorial constituye una de las bases fundamentales del desarrollo sostenible, dado su enorme componente transversal. Desde esta EEDS se consideran cuestiones clave: invertir la tendencia demográfica actual, fomentar las políticas de bienestar social especialmente entre los colectivos más vulnerables, impulsar un modelo más equilibrado de ocupación del territorio, impulsar la igualdad de oportunidades, incrementar la capacidad de generación de empleo y su estabilidad, y mantener la calidad del sistema sanitario, ampliando su cobertura.

4.1.5. *Lucha contra el cambio climático y la contaminación atmosférica*

La emisión de los gases responsables del cambio climático afecta a diversos sectores estratégicos, por lo que las consideraciones deberán realizarse de forma integrada. Las cuestiones que se concretan desde esta perspectiva son: contribución a la estabilización de la concentración de gases con efecto invernadero, fo-

mento de la integración de consideraciones ambientales en las actividades sectoriales, impulso de sostenibilidad en los sectores energético y de transportes, control de estándares de calidad del aire y fomento de las relaciones con países respetuosos de acuerdos internacionales relativos al cambio climático. Se hace especial énfasis en la necesidad de impulsar la diversificación energética, la promoción de modelos socioeconómicos menos dependientes de la movilidad o transporte y la reducción de emisiones contaminantes.

4.1.6. *Turismo sostenible*

El sector turístico es de enorme trascendencia económica para el país, habiendo experimentado un crecimiento acumulado desde 1995 del 34,7 por 100. Pero también es fuertemente dependiente de los recursos naturales, sobre los que ejerce una importante presión, generando externalidades ambientales. Desde esta Estrategia se proponen las siguientes cuestiones clave: mejora de las relaciones turismo-territorio, diversificación de la distribución espacio-temporal de la oferta turística, racionalización del consumo de recursos y optimización de la relación entre esta actividad y los espacios naturales y culturales. Se trata, por tanto, de dimensionar la actividad turística en función de las distintas condiciones territoriales.

4.1.7. *Gestión y reducción de residuos*

El aumento de nivel de vida está vinculado al aumento en la generación de residuos de forma insostenible. En este sentido, y enfatizando la problemática de los residuos como fuente de diversos problemas ambientales, se plantean las siguientes cuestiones clave: priorizar la prevención, minimización y no generación de residuos, así como el reciclaje sobre la valorización energética y depósito en vertedero (solución a la que recurrir en último extremo), aumentar la sensibilización ciudadana, aplicar el principio de responsabilidad del productor, crear red de infraestructuras industriales para la gestión integrada de los residuos, crear red de vertederos con suficiente capacidad para albergar los residuos no valorizables, aplicar tecnologías menos generadoras de residuos.

4.2. **Integración del desarrollo sostenible en las políticas**

Se trata de una prioridad de gobierno en un entorno internacional, especialmente entre los países más desarrollados. España refuerza esa actitud como país

perteneciente a la Unión Europea, donde esta intención queda recogida en el Tratado de la Unión. Se citan a continuación las políticas de especial significado en lo que hace a desarrollo sostenible.

4.2.1. *Agricultura, silvicultura y pesca*

Actividades económicas estrechamente relacionadas con los recursos naturales, incidiendo fuertemente tanto en su degradación como en su potencial de conservación. Destacando como objetivos fundamentales la integración de criterios ambientales en todas las actuaciones, el desarrollo de una gestión forestal sostenible, el incremento de la seguridad alimentaria y la explotación sostenible de los recursos pesqueros, se proponen medidas orientadas a la preservación y gestión sostenible de los recursos naturales.

4.2.2. *Energía*

Se persiguen los objetivos generales de fomentar el uso eficiente de la energía, impulsar la diversificación energética desde la promoción de energías renovables y estabilizar el suministro. Destacan las medidas orientadas al ahorro y eficiencia energética, así como las que contribuyan a la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero.

4.2.3. *Transportes*

En este sector, fundamental para el crecimiento económico, residen múltiples amenazas a la sostenibilidad. Se persigue un objetivo genérico, bajo el nombre de «movilidad sostenible», que deberá compatibilizar la satisfacción de la demanda social con una accesibilidad equilibrada a los puntos requeridos. Para ello se proponen los objetivos de frenar el incremento de la movilidad, mejorar la cuota de transporte público así como la de sistemas de transporte más respetuosos, reducir el número de accidentes y víctimas e impulsar el uso de tecnologías limpias, mediante medidas como la planificación integrada de transporte y desarrollo territorial, nuevas pautas de reducción de impacto ambiental en la distribución modal, o fomento de la contribución tecnológica a la sostenibilidad del sector.

4.2.4. *Turismo*

Sector de importancia estratégica tanto dentro del sistema económico español como en el marco de esta EEDS. Se persiguen tres grandes objetivos: fomento de la calidad, planificación integrada y aprovechamiento racional de las sinergias entre esta actividad y el medio ambiente. En línea con lo dispuesto en el Plan de Turismo Sostenible de 1998, se definen cinco líneas de actuación: ordenación y planificación de la actividad; gestión medioambiental de las actividades relacionadas; sensibilización, difusión y formación en turismo sostenible; fomento de sostenibilidad en el uso turístico de espacios naturales y medio rural, e impulso de la cooperación internacional.

4.2.5. *Producción industrial*

Compatibilizar progreso y competitividad económica con pautas productivas sostenibles es un horizonte ambicioso, aunque necesario dada la elevada contribución del sector a los problemas que afectan al medio ambiente. Se proponen los objetivos de introducir consideraciones de sostenibilidad como factor de competitividad y minimizar los riesgos e impactos ambientales, reduciendo el uso de recursos, para cuya consecución las posibles líneas de acción serían: impulso de ecodiseño y ecoetiquetado de productos y servicios así como promoción de los menos contaminantes; fomento de innovación e impulso a implantación de sistemas de gestión y auditoría ambiental; fomento de fuentes de energía y tecnologías limpias; potenciación de control y vigilancia para el cumplimiento de la legislación ambiental, y fomento de acuerdos voluntarios entre empresa y Administración.

4.2.6. *Consumo*

Las actuales pautas de consumo son claramente insostenibles, por lo que se impone un cambio de hábitos hacia un modelo más racional. Se persiguen los objetivos de ahorrar la utilización de recursos naturales no renovables, fomentar la equidad en los intercambios comerciales, internalizar las externalidades ambientales en los precios de los productos, y aumentar la sensibilización social hacia el consumo de productos más duraderos y menos contaminantes. A este fin se establecen varias líneas de actuación, destacando el fomento de las culturas respetuosas con el medio ambiente; el impulso al ahorro de energía y la utilización de energías renovables; la incorporación de la innovación como herramien-

ta de desarrollo sostenible; el impulso de consumo sostenible entre las Administraciones, y la reducción del volumen de residuos.

4.2.7. *Cohesión e integración social*

Constituye el instrumento para reforzar los criterios de solidaridad y promover la integración social de los colectivos menos favorecidos. Se propone la consecución de la disminución de los niveles de pobreza y exclusión social, el fomento de incorporación al empleo digno de los colectivos más desfavorecidos, y el impulso de los mismos a la educación, la cultura y la salud, para lo cual se han diseñado una serie de líneas de actuación: establecimiento de estructura demográfica equilibrada, fomento de ocupación equilibrada del territorio, reducción de exclusión social y ampliación de las oportunidades para colectivos desfavorecidos (especial énfasis en políticas de empleo, lucha contra el fracaso escolar y apoyo a la inmigración).

4.2.8. *Educación*

Factor básico como referencia para la casi totalidad del análisis que se realiza en la EEDS, aunque algunas áreas específicas tengan mayor grado de vinculación. Desde esa consideración se persiguen unos objetivos prioritarios: mejora de la formación de la población para optimizar la incorporación a un mercado de trabajo de mayor calidad, incorporación de criterios de sostenibilidad en todos los ámbitos del sistema educativo y preservación de culturas tradicionales. Para lo que se establecen líneas de actuación tales como el desarrollo de una formación sectorial según criterios de sostenibilidad, la incorporación de nuevas tecnologías en el sistema educativo, la adecuación de los sistemas educativo e I+D+i a la nueva demanda social, y garantía de igualdad de oportunidades en la educación.

4.2.9. *Investigación y desarrollo tecnológico*

Constituye una herramienta que capacita para la conciliación entre competitividad económica y sostenibilidad. Pueden citarse tres objetivos fundamentales: la mejora de los sistemas de conocimiento sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales; el impulso a la aplicación de tecnologías dirigidas al desarrollo de productos y procesos competitivos, innovadores y ambientalmente sostenibles, y facilitar la introducción de sistemas y servicios de producción y

consumo basados en una gestión más racional de los recursos naturales y que contribuyan a una mejor calidad de vida.

4.2.10. *Ordenación del territorio*

La sostenibilidad es inherente a la idea de ordenación territorial desde una perspectiva de relación equilibrada con el entorno, adquiriendo en el caso de España, con fuerte polarización y desequilibrio territorial, una dimensión más acusada. Los objetivos se centrarían alrededor de mejorar la utilización racional del suelo, aplicar los criterios de sostenibilidad en el entorno urbano, e integrar de forma generalizada la dimensión territorial en el diseño e instrumentación de las políticas sectoriales. Para ello se establecen medidas como el estímulo de una política de desarrollo regional que favorezca la ocupación equilibrada del territorio, la incorporación de evaluación ambiental en las políticas sectoriales y de desarrollo territorial e incentivar el desarrollo en las regiones más desfavorecidas.

4.2.11. *Cooperación internacional al desarrollo*

Esta política constituye una de las más importantes representaciones de la protección de los Derechos Humanos, basando su interés fundamental en la reducción de la pobreza en todas sus manifestaciones, objetivo por tanto directamente relacionado con la sostenibilidad. Dos acciones se consideran prioritarias por su repercusión mundial: la gestión de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad, por un lado, y por otro la lucha contra el cambio climático. Se propone el establecimiento de ciertas medidas, como la incorporación de criterios de sostenibilidad en los proyectos de Ayuda Oficial al Desarrollo, el estímulo a la cooperación internacional en la gestión del patrimonio y recursos naturales, el establecimiento de programas de transferencia tecnológica y la exportación de fórmulas de turismo sostenible.

CAPÍTULO 5. APLICACIÓN Y GESTIÓN DE LA ESTRATEGIA

El capítulo establece de forma aproximada y provisional los mecanismos disponibles para acometer la implementación de la estrategia.

Para la integración del desarrollo sostenible en las políticas sectoriales y horizontales es imprescindible la cooperación institucional, referida a entidades tanto públicas como privadas.

5.1. Valor añadido de la planificación integrada para el desarrollo sostenible

De lo expuesto en los capítulos precedentes se puede deducir la existencia de interrelaciones y sinergias entre distintas políticas sectoriales y ejes de actuación, por lo que un tratamiento integrado evitaría superposiciones y conflictos. La aplicación de medidas deberá basarse en el principio de subsidiariedad competencial recayendo su instrumentación en múltiples autoridades responsables de políticas sectoriales y planificación territorial. Por tanto, la EEDS puede servir de oportunidad para potenciar fórmulas de cooperación institucional, aunque sin perder de vista el problema agravado en el caso de España, donde se multiplica la posibilidad de solapamientos de ámbito europeo, nacional, autonómico y local, situación que provoca cierta dispersión competencial. Por otra parte, la naturaleza intrínseca al concepto de sostenibilidad, que supera los límites de unidades territoriales, obliga a abordar los temas desde una perspectiva de cooperación interterritorial y transfronteriza. Se destaca la necesidad de establecer un sistema de evaluación continua que permita mejorar el diseño de las estrategias y seguir la evolución de los avances.

5.2. Propuestas para un marco de cooperación interadministrativa

Los diversos ámbitos de actuación de la EEDS sugieren la conveniencia de un adecuado marco de cooperación entre la Administración General, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. A este respecto debe recordarse la existencia de una Comisión interministerial de coordinación de la Estrategia de desarrollo sostenible, como órgano de colaboración y base para la organización de la Estrategia. Por otra parte, la coordinación entre ministerios y Comunidades Autónomas puede articularse a través de conferencias sectoriales y otros órganos de participación. Se propone además instituir un Foro Específico de Desarrollo Sostenible, de configuración variable en función del tema a considerar. En lo que concierne a las Corporaciones Locales, se propone su representación a través de la Federación Española de Municipios y Provincias como interlocutor.

5.3. Procedimientos de participación social

Ante la necesidad de contemplar la participación activa de la sociedad para el ajuste de la EEDS a las condiciones de los distintos sectores y situaciones, se propone:

5.3.1. *Definición de «partenariado» entre instituciones públicas y agentes sociales*

Como herramienta para mejorar la eficiencia del suministro de los servicios relacionados con el desarrollo sostenible.

5.3.2. *Fórmulas para encauzar la participación social*

Se considera importante contar con la colaboración del Consejo Económico y Social como órgano consultivo del Gobierno en el que se recogen y consideran las posturas de todos los sectores sociales. Además, se dispone de un mecanismo de consulta a través de una página web específica.

5.4. **Seguimiento, evaluación y revisión**

La necesidad de adaptación permanente de la EEDS a los cambios del entorno, así como la comprobación del grado de eficiencia con que se apliquen los programas sugieren la conveniencia de establecer un mecanismo de revisión y puesta al día permanente, con la consideración especial de aspectos como la evaluación y caracterización de la evolución de los factores que afectan al desarrollo sostenible, la evaluación de acciones desarrolladas en el marco de la EEDS y el establecimiento de las condiciones para la actualización, revisión o reformulación de la EEDS.

5.4.1. *Sistemas de evaluación e indicadores*

Se desarrollan alrededor de tres ejes:

I. Mejora de conocimientos básicos: prospectiva y metodologías de evaluación. Concretamente: *a)* Análisis y prospectiva a medio y largo plazo (los conocimientos y métodos actuales sólo permiten el análisis a corto plazo), que comprendan cambios en demografía, procesos migratorios, efectos de la globalización, impactos del cambio tecnológico y procesos de degradación global del medio ambiente, y *b)* Metodologías de evaluación, poniéndose en evidencia la insuficiencia actual de la Evaluación de Impacto Ambiental por su carácter puntual y fragmentario. En este sentido se propone la aplicación de la denominada Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas europeos, o la de Evaluación de Impacto Territorial (Estrategia Territorial Europea).

II. Mejora y sistematización de información e indicadores de sostenibilidad. Debe incrementarse el esfuerzo realizado hasta ahora en cuanto a extensión temática de las áreas de información, sistematización, profundización en aspectos relacionales o efectos cruzados e incorporación de información sobre seguimiento de acciones señaladas en la EEDS. Para ello, será necesaria la elaboración de un Sistema de Indicadores de Sostenibilidad, que deberá reunir ciertos requisitos, como carácter dinámico, capaz de garantizar la continuidad y coherencia de las informaciones de base y que contemple la dimensión geográfica de los problemas (diversidad territorial).

III. Informes periódicos de estado y avance. Se trata en este punto de impulsar la sensibilización y participación pública mediante la difusión de información, considerando que una periodicidad adecuada para la publicación de estos informes de síntesis de la EEDS sería anual. Su contenido podría estructurarse alrededor de la revisión de tendencias de sostenibilidad (diagnóstico), descripción de actuaciones emprendidas en las áreas sectoriales y evaluación del efecto de las realizadas sobre la sostenibilidad.

5.4.2. Seguimiento: Observatorio permanente de la sostenibilidad

Creación de un organismo que reuniría las siguientes funciones: realización de investigaciones, análisis y estudios específicos, gestión y mantenimiento del sistema de indicadores, preparación de los informes de seguimiento y evaluación, relaciones institucionales y servir como punto de referencia para la cooperación e intercambio con otras organizaciones similares en un ámbito internacional. Su estructura básica podría consistir en una unidad de análisis, un equipo variable de expertos y una base de documentación e información, accesible al público.

5.4.3. Revisión permanente y actualización de la EEDS

Dado el carácter continuo del proceso, función de los avances registrados en la instrumentación y del ritmo de cambios en la dinámica del desarrollo, además del seguimiento y evaluación continuos será necesaria la revisión y actualización periódica de la EEDS cada 5 años. El Observatorio de la sostenibilidad será el responsable de esta actualización.

CAPÍTULO II

OBSERVACIONES GENERALES

II.1. DE CARÁCTER PREVIO

El CES considera oportuno recordar que el texto del que se ha solicitado su opinión es un documento de consulta, que se somete a dos procesos simultáneos, denominados «consulta institucional» y «participación pública». En el primero se solicita la opinión de las Administraciones territoriales y del CES, y en el segundo de distintas organizaciones, entre ellas varias de las que están representadas en este Consejo. Esta circunstancia, junto con la propia naturaleza del CES —órgano consultivo del Gobierno— habría aconsejado que la opinión de este organismo se hubiera producido respecto del documento que, en su día, aprobará el Gobierno, tras el proceso de consulta y participación, y no en la fase actual de elaboración de la Estrategia. Pese a ello, el CES ha considerado conveniente atender a la solicitud formulada por el Ministerio de Medio Ambiente, si bien dando a su opinión el carácter de Informe, dado que con posterioridad deberá emitirse el pertinente Dictamen del CES al texto que se apruebe como definitivo para la EEDS.

El CES quiere precisar, además, que para examinar un documento tan extenso y con muy diversas áreas de contenidos ha sido preciso efectuar un considerable esfuerzo de selección de aquellas cuestiones que se entendían básicas, re-

legando así otras más de detalle pero no por ello carentes de importancia. Es preciso, por tanto, entender que las siguientes observaciones no son las únicas que cabría efectuar para la mejora, sustancial y formal, de la EEDS. Dicho de otro modo, la ausencia de observaciones del CES a algunos de los contenidos y propuestas del Documento de consulta de la EEDS no puede interpretarse necesariamente como opinión positiva del Consejo con relación a unos y otras.

Por otra parte, el carácter de esta Estrategia, que integra prácticamente todas las políticas de medio y largo plazo, y su horizonte temporal requieren, para un correcto desenvolvimiento posterior, un alto grado de consenso político y social. Es preciso que la EEDS se convierta en una auténtica política de Estado, es decir, que cuente con el apoyo explícito de una amplia mayoría de los grupos que componen el panorama político español. El liderazgo e impulso político de la EEDS son elementos que condicionarán en todo momento el éxito de las medidas y actuaciones aprobadas para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, por lo que si no contase esta Estrategia con suficiente acuerdo en la definición de sus objetivos y en la definición de las políticas a desarrollar, se estaría construyendo un instrumento de orientación estratégica ineficaz para resolver los retos de la sociedad española en materia de desarrollo sostenible.

El CES estima esencial para el éxito de la EEDS la participación y coordinación, tanto en la fase de elaboración como en la fase desarrollo, de los distintos actores implicados, públicos o privados. Principalmente, esta participación es obligada en el caso de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, que detentan legalmente competencias sobre gran parte de las políticas en las que habrá de desarrollarse la EEDS, por lo que el consenso debería extenderse también a estos ámbitos, sin los cuales, previsiblemente, las medidas aplicadas resultarían ineficaces.

Pero, igualmente, la participación debería extenderse a la sociedad en general, atendiendo a que muchas de las políticas de desarrollo de la EEDS precisan del apoyo decidido de la ciudadanía, tanto en su diseño, como en su aplicación, y particularmente, de los agentes e interlocutores económicos y sociales, que representan los intereses que le son propios sobre los distintos aspectos que conforman un marco de desarrollo sostenible, y que son los sociales, los económicos y los de medio ambiente. En este sentido, la participación es obligada por cuanto los mismos ciudadanos, en su condición de usuarios o consumidores de productos o servicios, pueden colaborar en el éxito de las medidas de aplicación de la EEDS.

A este respecto, el CES no puede dejar de señalar que hubiera resultado conveniente, atendiendo a este principio de participación, que el texto hubiera sido sometido a la opinión especializada del Consejo Asesor de Medio Ambiente, por cuanto aparte de las funciones de asesoramiento al Gobierno que tiene tal órgano atribuidas, están en él representadas las organizaciones sociales que tienen como objeto social específico la defensa del medio ambiente, por lo que cabría recomendar muy especialmente que se produzca la consulta de la Estrategia a ese organismo, y otros órganos consultivos con competencias en los distintos campos que se contemplan en la EEDS, en la actual fase de elaboración.

El CES considera oportuno subrayar, por tanto, la necesidad de adoptar dentro de esta Estrategia de desarrollo sostenible, mecanismos suficientes para dar cauce al principio de participación, y para asegurar la coordinación necesaria en el desarrollo de las políticas. El capítulo 5 del Documento de consulta intenta dar una respuesta a estas cuestiones, pero en opinión del CES, y sin perjuicio de las observaciones que sobre esa parte del Documento se harán en el lugar oportuno de este Informe, adolece ese capítulo de una notable imprecisión, lo que constituye una importante carencia del proceso estratégico, pues sin un marco efectivo de desarrollo y seguimiento, la EEDS podría convertirse en un mero enunciado de objetivos programáticos.

El CES entiende que, para el éxito de la Estrategia, la aprobación de un texto definitivo no debe agotar en absoluto los procesos de consulta y participación. Antes al contrario, la concreción posterior de las líneas básicas aquí enunciadas requerirá en cada caso la previa consulta con los agentes sociales afectados, y la consulta institucional a los órganos de asesoramiento oportunos, tanto en el desarrollo de las políticas como en las revisiones de la misma EEDS que deban realizarse de forma global, para analizar la pervivencia de los objetivos estratégicos inicialmente diseñados y la eficacia o conveniencia de las actuaciones emprendidas.

Por último, aunque posteriormente se tratará esta cuestión en el apartado correspondiente al área clave de educación, formación e I+D+i, el CES estima conveniente destacar entre sus consideraciones previas la necesidad de llevar a cabo, en el desarrollo de la EEDS, un esfuerzo continuo de formación e información de los ciudadanos. En este aspecto, los medios de comunicación públicos son un instrumento imprescindible para el éxito de los planes operativos de seguimiento y ejecución de las medidas a aplicar en el marco de un desarrollo sostenible.

II.2. AL DOCUMENTO DE CONSULTA DE LA EEDS

En general, parece en todo caso positiva una iniciativa como la actual EEDS. Más allá de la necesidad de cumplir con los compromisos internacionales adquiridos en esta materia, propugnar una estrategia de desarrollo sostenible de largo alcance para España supone dar forma a lo que se puede considerar la piedra angular de las políticas que abarca este concepto, de modo que se consiga preservar en pie de igualdad los objetivos de nuestro país en tres grandes ámbitos: el crecimiento económico, la cohesión social y la preservación del medio ambiente.

Sin embargo, se detectan algunas carencias, que también con carácter general pueden resumirse en lo siguiente:

El CES ha apreciado en el análisis del Documento de consulta que no siempre se han trasladado íntegramente las valoraciones y conclusiones que contiene el capítulo 2, de «Diagnóstico y tendencias relevantes para la sostenibilidad», a las cuestiones clave, objetivos prioritarios, y medidas o líneas de actuación que se recogen en el capítulo 4 del Documento de consulta, sobre «Instrumentación de la Estrategia», lo que se fundamenta con mayor detenimiento en las observaciones particulares o específicas posteriores de este Informe. Cabría recomendar la revisión de estas circunstancias para que redunde en la mejora de la coherencia y congruencia de las conclusiones del Documento de consulta sobre la EEDS con el análisis de partida de la situación actual, y evitar así interpretaciones distintas sobre las consideraciones y objetivos de la estrategia.

El CES considera necesario que en la elaboración definitiva del Documento sobre la EEDS se disponga, en el diagnóstico de la situación de partida sobre el desarrollo sostenible en España, de datos más actualizados sobre la evaluación y evolución de las distintas variables consideradas, atendiendo a que los incorporados al texto sometido actualmente a consulta, que ha precisado de un período razonable de debate y coordinación previa entre los distintos departamentos ministeriales durante la primera fase, no recogen las más recientes incidencias sobre los diferentes apartados del diagnóstico, lo que en caso de actualizar la información permitiría formular, con más precisión y mayor probabilidad de acierto en la elección de las alternativas, las políticas y líneas estratégicas de actuación futuras. Se insistirá posteriormente, en la valoración del pertinente apartado del Documento de consulta, en esta cuestión.

Al mismo tiempo, el CES estima conveniente la ampliación de la información estadística a periodos más amplios de tiempo que la recogida en el Docu-

mento, principalmente referida a los últimos años, lo que aclararía cuáles han sido los datos más consolidados sobre las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible, a la hora de definir objetivos y estrategias. También se insistirá en este punto con posterioridad.

Es palpable, por otra parte, la falta de jerarquización o atribución de prioridades a los distintos objetivos y líneas estratégicas. La EEDS se plantea en un horizonte temporal muy amplio, de 25 años, algo que parece lógico si se atiende a la envergadura de los objetivos que se pretenden alcanzar. No obstante, el CES entiende que sería apropiado, al margen de este marco de actuación global, fijar una priorización en las metas a alcanzar y establecer, en la propia EEDS, medidas y actuaciones realistas que pudieran ir revisándose cada cinco años.

Tratándose de una iniciativa tan ambiciosa por su interdisciplinariedad, la EEDS precisará, además, allegar cuantiosos recursos para su puesta en práctica. Pero no se hace referencia alguna a esta cuestión. En opinión del CES, sería necesario esbozar al menos cuál será el planteamiento para la financiación de la EEDS.

Otro aspecto llamativo del Documento de consulta estriba en la escasez de referencias que contiene a la política fiscal. Apenas sí se mencionan en una ocasión «ajustes impositivos», que no habrán de suponer un aumento de las cargas existentes, y en algunas otras —lo que incluso puede ser contradictorio— se hacen referencias a tasas nuevas y a «medidas fiscales de corrección de precios». Pero más notable que esta escasez de referencias es la falta absoluta de diseño para la consideración de la política fiscal como instrumento (en su doble vertiente, de fomento y de disuasión) para el desarrollo de la EEDS, ni de los principios que, en su caso, informarían tal política. Ni siquiera en los casos en que se alude a medidas en este ámbito, se aclara su utilidad, finalidad y posibles formas de aplicación.

En referencia al contenido concreto de la instrumentación sería deseable, por otra parte, la consideración, entre las acciones para la instrumentación de la EEDS, de los acuerdos voluntarios con los agentes implicados, especialmente en el caso de las actividades industriales. La mención sería coherente con el Acuerdo Marco suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente y las organizaciones empresariales en el año 2001, al tiempo que una apuesta útil y realista por la sostenibilidad. Estos acuerdos han demostrado ser instrumentos muy eficaces para la consecución de objetivos en algunas áreas clave recogidas en el Documento, como es el caso de la gestión y reducción de residuos.

Cabe señalar asimismo que, cuando la EEDS considera la contribución de España al desarrollo sostenible global, afirma que «se deben proporcionar incentivos adicionales a las empresas españolas por vía de códigos de conducta no obligatorios que contribuyan a minimizar los impactos negativos de su actividad». Al margen de su opinión sobre tales incentivos, el CES quiere recordar que hay otros mecanismos de actuación, ya en marcha, en el marco del Protocolo de Kioto: «sumideros de carbono», comercio de emisiones, mecanismos de desarrollo limpio y mecanismos de implementación conjunta. La Administración española debería potenciar estos mecanismos, creando la infraestructura adecuada, como medio de transferencia de tecnologías limpias y de fomento de prácticas sostenibles.

El CES entiende, además, que todas y cada una de las medidas que se adopten han de evaluarse en términos de eficiencia, teniendo en cuenta que, para que el criterio de eficiencia sea consistente, en una estrategia de desarrollo sostenible se debe considerar el establecimiento de mecanismos que permitan internalizar los costes externos medioambientales. Asimismo, el CES quiere recordar su posición favorable a la iniciativa de establecer y regular mecanismos de responsabilidad civil que garanticen la reparación de los daños producidos en el medio ambiente por acciones u omisiones con incidencia en el entorno. Es decir, las medidas a adoptar en las distintas áreas clave y políticas específicas serán aquellas que, de entre las posibles, aseguren con la menor aplicación de recursos el mejor resultado en términos de desarrollo sostenible, que es tanto como decir en su triple consideración: crecimiento económico, cohesión social y preservación del medio ambiente.

Por último, el CES estima que la EEDS presenta una clara ausencia de concreción de los indicadores en cada área clave y políticas propuestas, y cierta confusión entre los contenidos de unas y otras sobre los mismos ámbitos. Es asimismo constatable la falta de sistemática en la incorporación en cada caso de los principales agentes implicados en el desarrollo de las políticas que se proponen. Con independencia de que más adelante se propongan indicadores, alternativos o complementarios a los del Documento, el CES quiere llamar la atención sobre estas carencias de sistemática, que habrían de corregirse en el texto definitivo de la EEDS.

Más aún, por lo que hace a los indicadores estrictamente ambientales, el CES recuerda al Ministerio de Medio Ambiente que ya en 1996 él mismo elaboró y publicó un documento —denominado *Indicadores ambientales. Una propuesta para España*— en el que, tras analizar exhaustivamente los distintos criterios y

clasificaciones internacionales, se proponía un sistema que combinaba cuatro criterios básicos para la selección de estos indicadores (aceptación científica, comparabilidad, consenso internacional e identificación de problemas característicos de España) y que los agrupaba, según su naturaleza, en tres tipos básicos, de acuerdo con el denominado modelo causal, es decir, el que parte de admitir que las actividades humanas ejercen presión sobre el medio, que éste registra cambios en función de ellas y que la sociedad responde para mantener los equilibrios ecológicos que le parecen adecuados: es la tipología presión-estado-respuesta, la más utilizada en procesos decisorios, esto es, en el diseño de políticas para el medio ambiente.

CAPÍTULO III

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

III.1. OBSERVACIONES A LOS CAPÍTULOS 1 A 3 DEL DOCUMENTO DE CONSULTA

Estos tres capítulos componen la primera parte del Documento, y se dedican, respectivamente, a definir el marco, trazar el diagnóstico y las tendencias relevantes para la sostenibilidad, y a fijar las bases para un desarrollo sostenible.

El CES considera que, en términos generales, estos tres primeros capítulos recogen adecuadamente los conceptos necesarios para sentar las bases de una buena estrategia de desarrollo sostenible. Se trazan, asimismo, las líneas básicas de un diagnóstico sobre la situación actual de España en cuanto a la sostenibilidad de su modelo de desarrollo económico y social. No obstante, los datos —y también el enfoque— que sirven de soporte a ese diagnóstico tienen, en muchas ocasiones, un carácter en exceso coyuntural, que se compadece mal con el que sería necesario para el diseño de una estrategia de desarrollo sostenible a 25 años. Hay además, también con excesiva frecuencia, datos claramente desactualizados y, en algunas ocasiones, incorrectos.

Así, sería deseable que se revisara el soporte empírico del diagnóstico que se traza en el capítulo 2 del Documento de consulta de la EEDS, y que se adoptara una perspectiva más amplia para su trazado, sin renunciar a la última infor-

mación disponible. Ello evitará que al hablar de la situación económica, por ejemplo, el diagnóstico se limite a exponer lo que ha sido la última etapa de fuerte crecimiento, olvidando tanto que quizá a lo largo del desarrollo de la EEDS habrá que hacer frente a coyunturas menos favorables, como que los últimos resultados —ya en el año 2001, acerca del cual las menciones son muy raras en el Documento de consulta— hablan de una etapa menos expansiva, circunstancia que puede afectar precisamente al momento inicial de adopción de la EEDS.

Por otra parte, no puede obviarse que la EEDS recoge un número elevado de planes y programas ya en curso, y otros en proyecto. Y no sólo españoles, sino también europeos. Entre ellos pueden destacarse algunos tan consolidados como los de Desarrollo Regional (en los cuales, por cierto, para el último periodo de programación, 2000-2006, se exigió una evaluación ambiental, con una serie de indicadores muy amplia, de las Comunidades Autónomas que eran regiones Objetivo núm. 1). También, por su importancia, alcance y grado de compromiso de España, han de citarse el Pacto de Estabilidad y la Estrategia Europea de Empleo, así como la concreción de esta última en los sucesivos PNAE desde 1997.

Igualmente y sin ánimo exhaustivo, hay diversos instrumentos adoptados en ámbitos directamente relacionados con la situación ambiental, como el vigente Plan de Residuos 2000-2005, o el Plan Forestal; y otros de muy largo alcance, como el Plan Hidrológico Nacional o el Plan Director de Infraestructuras.

Pues bien, no se entiende entonces el diseño de la EEDS a partir de un diagnóstico que obvia la sistematización y completa evaluación de todas estas medidas e instrumentos, y que no efectúa un análisis de su coherencia, entre ellas y con el nuevo enfoque que se pretende instaurar.

Más en concreto, sobre los distintos aspectos que se tratan en los capítulos 2 y 3 del Documento de consulta, el CES cree conveniente hacer algunas observaciones:

III.1.1. Al epígrafe 2.4. Dimensión ambiental de la sostenibilidad en España

El epígrafe 2.4, dedicado a diagnóstico ambiental, describe someramente algunos de los problemas medioambientales, pero no recoge con suficiente énfasis la preocupante situación que existe en algunos ámbitos. Esto es importante porque en función del diagnóstico habrán de adoptarse medidas más o menos contundentes. Por ejemplo, no se menciona el aspecto de salud ambiental (que

sólo se trata en el capítulo 3, de «Bases para un desarrollo sostenible»), ni se recoge la preocupación que existe entre la ciudadanía por la posible relación entre varias enfermedades y la exposición a sustancias tóxicas y otros contaminantes (compuestos orgánicos persistentes, metales pesados, campos electromagnéticos...), provocadas por contaminación difusa; tampoco se recoge la mayor prevalencia de algunas enfermedades en determinados sectores de trabajadores más expuestos a unas y otros.

III.1.1.1. *Al apartado 2.4.2. Atmósfera*

Cabe mencionar algunas incorrecciones, como la relación que podría inferirse, de la lectura del primer párrafo de la página 69 del Documento, entre las emisiones de SO₂ y el ozono troposférico³, así como cierta confusión en los datos sobre objetivos y logros en la reducción de emisiones de SO₂ y NOx que se presentan en este apartado⁴.

Una omisión notable, asimismo, consiste en la mención de tan sólo tres convenios internacionales, olvidando otros de gran envergadura como el Convenio de Ginebra (aunque sí se hace referencia a la contaminación transfronteriza y la lluvia ácida).

En cuanto a los efectos del cambio climático convendría describir con más detalle los posibles efectos del mismo en España, así como reconocer el aumento de ciertos contaminantes atmosféricos (NOx en 2000 respecto de la Directiva de Grandes instalaciones de combustión, aumento del ozono en zonas urbanas).

³ Primero se explica, correctamente, que «la formación de ozono troposférico tiene su origen en una serie de precursores, como son los óxidos de nitrógeno (NOx), componentes orgánicos volátiles (COV's), monóxido de carbono (CO), junto con unas condiciones especiales de irradiación solar». Pero a continuación se dan datos de objetivos para la Unión Europea y de resultados para España sobre la reducción de emisiones de NOx y de SO₂, en el periodo 1990-1998: 11 y 66 por 100, respectivamente, para concluir que «pese a estos logros se siguen produciendo con frecuencia situaciones de superación (...) en los niveles de concentración del ozono troposférico», cuando sería adecuado citar sólo el logro en la reducción de emisiones de NOx en relación con el ozono troposférico, o aclarar que la reducción en las de SO₂ contribuye, entre otros, a reducir fenómenos de acidificación, pero no a la menor generación de ozono troposférico.

⁴ Se dan datos de objetivos europeos para el periodo 1990-2010 y de resultados para España en el periodo 1990-1998. Pero para una cabal comprensión de los dos términos comparativos que se están manejando (España-UE y objetivos-resultados) deberían señalarse también los objetivos para España en el periodo 1990-2010, y los resultados de reducción de esas emisiones en la Unión Europea en el periodo 1990-1998.

III.1.1.2. *Al apartado 2.4.3. Agua*

Sobre este apartado cabe indicar, de modo previo, que los datos que ofrece son claramente mejorables. Así, no se hace suficiente distinción entre usos consuntivos (con sus clásicos sectores de abastecimiento urbano, regadío e industria) y usos no consuntivos (como los hidroeléctricos, refrigeración de procesos industriales y energéticos, piscicultura continental y otros), con lo que las cifras resultan confusas de cara a tener una visión adecuada sobre la presión (relación usos/recursos) a la que se ven sometidos los recursos naturales. Igualmente, faltan algunas cifras sobre el sector de abastecimiento. La mejora de estos datos podría hacerse a partir del Libro Blanco del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, de las estadísticas del INE sobre el sector, y de las encuestas periódicas que realiza la Asociación Española de Abastecimiento y Suministro de Agua (AEAS).

Al margen de esa consideración previa el CES quiere subrayar, en primer lugar, que el apartado no destaca adecuadamente la característica distintiva de España en relación con muchos otros países de la Unión Europea: el carácter semiárido de gran parte del territorio, que obliga a un uso elevado de recursos para la agricultura con sus exigencias de grandes infraestructuras de regulación y transporte. Los cultivos españoles no se pueden alimentar directamente de la lluvia, como en los países del centro y norte de Europa, lo que contribuye a que las cifras globales de consumo no sean comparables entre España y dichos países.

Hay que recordar, por otra parte, que este apartado corresponde a un capítulo (el número 2 del Documento de consulta) que no versa sólo sobre aspectos de diagnóstico, sino también sobre «tendencias relevantes para la sostenibilidad». Llama la atención, así, que no contenga referencias ni a la Directiva Marco del Agua (DMA), que plantea requisitos precisamente sobre la sostenibilidad del recurso, ecosistemas asociados y abastecimiento a la población y que será el marco en el que deberá desarrollarse la política del agua en las próximas décadas, ni al recientemente promulgado Plan Hidrológico Nacional, que también establece determinaciones sobre los recursos y usos en el marco de la sostenibilidad.

En relación con la Directiva Marco del Agua, se echa de menos en varios apartados del Documento de consulta una mejor referencia y asunción de la misma, tanto en los aspectos de cantidad como de calidad de las masas de agua destinadas —o que se puedan destinar en el futuro— al abastecimiento de población.

También se echa en falta la consideración de las determinaciones de la Directiva Marco del Agua en cuanto a:

— Protección de las masas de agua, superficiales y subterráneas, utilizadas para la captación destinada al consumo humano o que pudieran destinarse a tal uso en el futuro (artículo 7.3 de la DMA).

— Evitar el deterioro de la calidad de dichas masas de agua, contribuyendo así a reducir el tratamiento de purificación necesario para la producción de agua potable (mismo artículo 7.3 de la DMA).

— Extensión de los sistemas de abastecimiento y depuración, en su aspecto de «servicio de interés general en Europa» (considerando 11 de la DMA).

III.1.1.3. *Al apartado 2.4.5. Costas y medio marino*

También en este apartado, como en los anteriores, cabe señalar previamente que muchos de los datos que se manejan están desfasados, por lo que el CES recomendaría su revisión para actualizar el trazado del diagnóstico⁵.

Es preciso señalar, por otra parte, que además de las causas que se citan en este apartado cuando alude a la crisis del sector pesquero, éste también se ha visto afectado por los vertidos y desastres ecológicos, donde la contaminación producida en los siniestros de buques petrolíferos («Urquiola», «Mar Egeo», etc.), así como en todo lo referente a la extracción de áridos, han provocado importantes daños al ecosistema.

Asimismo, cabría recomendar la inclusión en este apartado de alguna consideración acerca de otros factores contaminantes de importancia en las costas y en el medio marino, que además afectan gravemente a la acuicultura, actividad que se señala como esencial para el futuro. Entre tales factores hay que indicar, en primer lugar, la llegada al medio marino, básicamente a través de los cursos fluviales, de grandes volúmenes de cenizas provenientes de in-

⁵ Así, hay datos de la Secretaría General de Pesca Marítima para 2000 sobre tonelaje (413.093 TRB) y potencia (1.435.353 kW) de la flota pesquera española, que corrigen sustancialmente los del Documento de consulta, correspondientes a 1998, que arrojan un registro de 676.500 toneladas y una potencia cercana a dos millones de kW; también hay datos para 2000 sobre producción de acuicultura: 321.143 toneladas, pero en el Documento de consulta se dan sólo los datos de 1998 (313.000 toneladas).

cendios forestales, que perjudican a las especies filtrantes. Y en segundo lugar, la utilización de pinturas marinas *antifoiling* en embarcaciones de eslora inferior a 20 metros, así como en otros objetos marinos (balizas, flotadores de parques flotantes para cultivos, etc.). En las rías y estuarios, los componentes químicos de este tipo de pinturas que se diluyen en las aguas marinas están provocando una acumulación de tributilestaño (TBT); éste permanece en el medio marino, no existiendo ningún método para su eliminación, y está provocando importantes pérdidas en el cultivo de bivalvos e imposibilitando el cultivo de poblaciones de rápido crecimiento (en las que causa una mortalidad superior al 90 por 100). Llama la atención, además, la ausencia en España de normativa acerca del uso de este tipo de pinturas en las embarcaciones y objetos que antes se citaron, normativa que sí se recoge en otros países europeos.

III.1.1.4. *Al apartado 2.4.7. Residuos*

El diagnóstico que traza el Documento de consulta en este apartado, expone una serie de datos que ponen de manifiesto la estrecha asociación existente entre crecimiento económico y generación de residuos que, caso de no ser adecuadamente gestionados y tratados, provocan deterioro ambiental. Así, se señala como problema importante en esta materia que el depósito en vertederos sigue siendo la opción más utilizada en los residuos urbanos, y que no se alcanzan todavía las tasas de reciclaje establecidas en la Ley 11/1997, de 24 de abril, Básica de envases y residuos de envases.

No obstante, el contenido de este diagnóstico es insuficiente en datos de generación de residuos por tipo, sector y territorio. Sólo incluye algunos datos globales o aproximaciones sobre generación de residuos urbanos, industriales, peligrosos, mineros y agrarios, y sobre tasas de recuperación. Además, no ofrece datos de otros procedimientos de gestión, como son la recuperación, la minimización, la valorización y otros, ni para el conjunto de España ni por territorios. Tampoco informa sobre el desarrollo de los planes autonómicos de residuos, ni, entre otras carencias informativas que podrían además señalarse, facilita datos sobre impacto ambiental de los distintos sistemas de gestión utilizados. Otro aspecto muy llamativo en este apartado es la ausencia de referencias sobre residuos radiactivos, cuyos problemas de tratamiento y gestión requerirán grandes esfuerzos para conciliar energía nuclear y desarrollo sostenible.

Por último, el CES quiere señalar que no es correcta la imputación que se hace en este apartado a la insuficiente participación ciudadana y social como causa de que no se hayan alcanzado todavía los niveles deseables en las tasas de recuperación de envases. Y no lo es porque no se enumeran el resto de causas, pudiendo así entenderse que ésta es la principal, cuando el hecho cierto es que muchos ayuntamientos de más de 5.000 habitantes todavía no contaban con sistemas para la recogida selectiva de envases en 2001⁶, y muchos otros han procedido sólo muy recientemente a su implantación.

III.1.2. Al epígrafe 2.6. Principales desafíos de la sostenibilidad en España

Todo desarrollo sostenible de España pasa ineludiblemente por la reducción sistemática de las diferencias regionales (o territoriales) existentes, en línea con las directrices comunitarias respecto a la política de cohesión económica y social, objetivo éste al que se tendría que prestar una mayor atención a lo largo de la EEDS. El Documento de consulta señala, en su apartado 2.3.1, de acuerdo con las valoraciones de la Comisión Europea, que «la concentración de la actividad económica se ha incrementado a nivel regional, (...) lo que añade mayores dificultades a la consecución del objetivo de reequilibrio regional». El CES estima como ineludible la inclusión de la convergencia real entre las distintas regiones de España como un desafío prioritario más en la EEDS.

III.1.3. Al epígrafe 2.7. Análisis DAFO

En el cuadro I de este análisis, titulado «desarrollo económico sostenible», en el cuarto guión del apartado «debilidades», se hace referencia a la elevada dependencia de combustibles fósiles. Esta expresión debería sustituirse por «elevada dependencia energética exterior, mayoritariamente de combustibles fósiles», para dar la doble idea de debilidad en cuanto a seguridad en el suministro y en cuanto a menor diversificación, con dependencia de fuentes no renovables.

⁶ La Ley 11/1997, de 24 de abril, Básica de envases y residuos de envases, contemplaba la implantación de recogida selectiva antes del 30 de junio del año 2001 en todos los municipios de más de 5.000 habitantes.

III.1.4. Al epígrafe 3.2. Una economía para un desarrollo sostenible

III.1.4.1. *Al apartado 3.2.4. Contribución de los sectores productivos al desarrollo sostenible*

En primer lugar, el CES quiere recalcar la necesidad de dar un mayor equilibrio al tratamiento en el diagnóstico y en este tercer capítulo a las distintas actividades económicas. El CES no desaprueba la consideración de un cierto número de grandes sectores (agrario, pesquero y alimentario, energía, turismo, transporte, industria) como «más estratégicos para el desarrollo sostenible», máxime si se acepta el principio de selectividad del que pretende partir el Documento de consulta. Pero, precisamente a partir de este principio, entiende que son poco oportunas las alusiones a actividades concretas dentro de estos grandes sectores.

Tales alusiones no tienen otra utilidad que la mera ilustración —más o menos afortunada, además— de los argumentos que se están exponiendo en el texto, y pueden confundir la lectura, ya que el principio de selectividad parece indicar que sólo se citarán los ítem más relevantes. Así, de la lectura de la página 118 podría desprenderse erróneamente que las «industrias extractivas» y los «productos químicos» son los únicos con incidencia en el medio ambiente y en la salud de la población, o que la «fabricación de maquinaria y equipo» es la única determinante de la eficiencia de los procesos productivos.

Por otra parte, en lo que hace al sector pesquero, el CES entiende que España ya ha afrontado una importante reconversión pesquera en la década de los noventa, reduciendo algunos segmentos de la flota en más de un 50 por 100. A la espera de que finalice el proceso de reestructuración de la flota de Marruecos, desde el punto de vista de la sostenibilidad, no se puede afirmar que el reto en el futuro sea el de la reconversión de la flota; la acuicultura, además, debería entenderse como una actividad complementaria de la pesca y no como sustitutiva.

El CES quiere subrayar, asimismo, que el año 2002 es un año de debates y negociaciones sobre el futuro de la política común pesquera (PCP), por lo que habría que esperar a los resultados de unos y otros antes de terminar de definir la orientación de la EEDS para este sector. En el ámbito comunitario las discusiones se están centrando en torno a las propuestas que lanzó la Comisión en su Libro Verde, y cabe recordar que la Administración pesquera española y las de las Comunidades Autónomas afectadas se oponen a varios de los contenidos sustantivos del citado Libro Verde.

El CES entiende, por tanto, que bastaría en este momento con indicar, en este apartado de la EEDS, que el Código de Conducta para la pesca responsable aprobado por la FAO y la integración de la pesca en la ordenación de la zona costera (documento FAO), deberían ser el modelo de cumplimiento real para el sector y para todas las Administraciones con competencia en la materia.

III.1.5. Al epígrafe 3.3. Uso y gestión responsable de los recursos naturales y del patrimonio natural y cultural

III.1.5.1. Al apartado 3.3.1. Conservación del patrimonio natural y cultural

Gestión y uso del agua

Al abordar este punto se olvida un aspecto que propugna la propia Directiva Marco del Agua: la completa universalidad de su servicio, de forma que toda la población tenga acceso a un bien tan elemental como es el agua. Así, el CES considera positivo el enfoque de gestión de la demanda que se plantea en este apartado, pero quiere recordar que es imprescindible completarlo con el impulso a la construcción de las infraestructuras necesarias, y con la mejora y mantenimiento de las existentes.

El CES quiere hacer notar también que aparece subrayado el concepto de «reutilización», sin plantear las políticas adecuadas para el desarrollo de líneas de actuación para su consecución, tales como la reasignación de usos según calidades con compensaciones económicas, políticas de penalizaciones e incentivos, o programas de financiación de infraestructuras necesarias para la reutilización.

Conservación de la costa y el medio marino

El Documento de consulta en este epígrafe afirma que «la explotación pesquera española está atravesando una crisis, con periodos de grandes restricciones de pesca», lo cual es cierto en lo que respecta al segmento de la flota que opera en Marruecos, que ha permanecido inactivo durante bastante tiempo; pero no lo es respecto del resto de los segmentos de la flota española. El hecho es que, a pesar de las dificultades, en general el sector extractivo español no se encuentra en crisis permanente, y remonta las dificultades coyunturales.

En cuanto a la afirmación, que se recoge en esta misma página, de que «el sector pesquero español ha de adaptarse a las nuevas imposiciones provenientes de la

Comisión Europea», el CES se remite a las observaciones que se acaban de realizar en el epígrafe 3.2.4 a propósito del Libro Verde sobre la pesca presentado por la Comisión. El objetivo de una pesca responsable no debe alcanzarse con una mera reducción de la flota comunitaria.

Por último, el CES quiere señalar que la potenciación de las medidas encaminadas a conservar o rehabilitar las poblaciones de peces, a las que se alude en el Documento de consulta, pasan por la aplicación de paradas biológicas, creación de reservas marinas y al impulso de las artes más selectivas, haciendo un seguimiento y cumplimiento exhaustivo del Código de Conducta para la pesca responsable, aspectos todos ellos que no se mencionan en el citado Documento.

III.1.5.2. *Al apartado 3.3.2. Calidad y salud ambiental*

Calidad del agua

El CES sugiere incluir claramente aquí, de igual modo a como se refleja en los objetivos para la mejora de la calidad y la salud ambiental (en la página 140), el principio de que «quien contamina, paga» en todos los usos del agua, internalizando los costes y eliminando subvenciones a aquellos sectores que no lo aplican como primer paso en una política de calidad sostenible del agua.

III.2. OBSERVACIONES AL CAPÍTULO 4 DEL DOCUMENTO DE CONSULTA. INSTRUMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Con carácter previo, el CES quiere señalar que, en su opinión, la clave de la EEDS en la integración del desarrollo sostenible en las políticas reside, tal como se incluye en el último bloque de líneas de actuación en la acción clave «Gestión de recursos naturales y biodiversidad» (pág. 168), en la aplicación de objetivos de sostenibilidad a todas las políticas, que podría implicar en algunos aspectos un nuevo modelo de desarrollo. De hecho, esto es lo que intenta el Documento de consulta, pero el resultado es una repetición —sin sistemática— de medidas y objetivos a lo largo de siete «áreas clave» y once «políticas», que dificulta la comprensión global de lo que se pretende.

III.2.1. Al epígrafe 4.1. Áreas clave

III.2.1.1. *Al apartado 4.1.1. Crecimiento económico, empleo y competitividad*

En este apartado, llama la atención que no se haya seguido la estructura, sobre todo por lo que al empleo se refiere, que se ha ido determinando en sucesivos Consejos Europeos (al menos desde la inclusión en el Tratado de Amsterdam) de un título sobre el empleo y, más en concreto, la que marcó el Consejo Extraordinario celebrado en Lisboa en marzo de 2000.

Desde 1997, en efecto, la Estrategia Europea de Empleo —y con ella la española, concretada cada año en sucesivos programas nacionales de acción para el empleo— tiene una serie de líneas de actuación o directrices, agrupadas en torno a cuatro grandes pilares: mejorar la capacidad de inserción profesional; desarrollar el espíritu de empresa; fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas, y reforzar las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo.

Desde Lisboa, además, se cuenta con una serie de objetivos operativos y cuantificables, que la EEDS no puede ignorar: la consecución del pleno empleo en 2010, que comportan alcanzar una tasa media de actividad del 70 por 100 y un desempleo, exclusivamente friccional, de un 3-4 por 100, deberían ser el objetivo prioritario de la EEDS en este ámbito del crecimiento económico, el empleo y la competitividad. En el caso de España ello pasa, además, por fijar como objetivos intermedios un incremento sustancial de la actividad laboral femenina y, en general, la empleabilidad de los grupos más desfavorecidos en el mercado de trabajo: jóvenes con escasa formación (en directa relación con las preocupantes tasas de fracaso escolar en los niveles obligatorios), personas con discapacidad, mayores, emigrantes.

El aumento en la estabilidad y calidad del empleo debe ser también, por otra parte, objetivo prioritario de la EEDS, como viene siéndolo de las políticas de empleo en España desde 1997.

Cabe recomendar, por tanto, que se reformule este apartado de conformidad con los contenidos y estructura básica de la política de empleo y de cohesión social que, a partir de las directrices europeas, se viene plasmando en los planes y programas españoles en este ámbito.

Cabe, asimismo, recomendar que se incluyan en el mismo las conclusiones y propuestas que el CES expresó en su Informe 1/2001, sobre La Estrategia Europea de Empleo.

Además de lo anterior, sobre los objetivos, líneas de actuación, medidas e indicadores, que se recogen en el apartado 4.1.1. del Documento de consulta el CES quiere señalar lo siguiente:

Objetivos prioritarios

En primer lugar, se debería completar la formulación del primer objetivo prioritario recogida en la página 160 que dice «mantener el proceso de convergencia en niveles de empleo, renta y productividad con las economías centrales de la Unión Europea», con una referencia, por lo demás obligada, a la mejora de la calidad de vida y el bienestar social.

Asimismo, en el segundo de los objetivos prioritarios se propone «mantener un entorno macroeconómico estable»; sin embargo, en las políticas previstas a estos efectos que figuran en el cuadro-resumen adjunto a este apartado, sólo se menciona «política fiscal: equilibrio presupuestario». El CES entiende que el equilibrio presupuestario es un instrumento para alcanzar un entorno macroeconómico estable, que ha de hacerse compatible con el logro de los demás objetivos que se propone la EEDS. Por tanto, recomendaría que se huyese de redacciones cerradas, que pueden dar lugar a controversias a propósito de la prevalencia de uno u otro pilar de los tres que componen el concepto de desarrollo sostenible: crecimiento económico, bienestar social y preservación del medio ambiente, cuando la EEDS lo que pretende es mantener los tres en pie de igualdad.

Igualmente, el CES considera incompleta la redacción del quinto objetivo, que dice: «Potenciar la capacidad de generación de empleo del crecimiento económico. Para ello es necesario modernizar el mercado de trabajo, de forma que se adapte a las necesidades competitivas de las empresas». El aumento de la capacidad de generar empleo de nuestra economía pasa también, como se recogía en la Estrategia Europea de Empleo, por promover el empleo en ámbitos estratégicos (como la propia industria ambiental o la denominada sociedad del conocimiento) y en los nuevos yacimientos de empleo.

Como ya se dijo más arriba, llama la atención que el Documento de consulta omite, entre los objetivos prioritarios que se recogen en la página 160, el au-

mento en la calidad y estabilidad del empleo. Y no sólo por su importancia y porque, de hecho, viene siendo uno de los objetivos de la política española de empleo al menos desde 1997, sino también porque sí aparece posteriormente, como acción clave, en el apartado 4.1.4, de Cohesión social y territorial, y porque en la parte dedicada a diagnóstico en el Documento de consulta se hace hincapié en la necesidad de generar empleo suficiente y de calidad, y en que no debería confundirse la flexibilidad con la excesiva rotación o temporalidad.

El CES quiere recordar además, como hizo en las conclusiones de su Informe 1/2001, sobre La Estrategia Europea de Empleo, que «El diálogo social, la participación y el consenso son un factor estratégico en el desarrollo de las políticas de empleo». Por ello, propone que se incorpore potenciar y consolidar el diálogo social como un objetivo prioritario dentro de este apartado del Documento de consulta.

También en línea con la Estrategia Europea de Empleo, que establece como cuarto pilar el refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo, el CES estima que la igualdad de oportunidades debería figurar como objetivo prioritario dentro de esta área clave, avanzando en la transversalidad de las medidas dirigidas a ello, entre otras, en la conciliación de la vida laboral y familiar.

Por último, en relación con el fenómeno inmigratorio, al que se hace referencia al tratar sobre los desequilibrios demográficos en el apartado 4.1.4, en el que también se incorpora como línea de actuación política el desarrollo de programas de apoyo a los inmigrantes, parece imprescindible su expresa consideración y mención en las políticas de empleo y mercado de trabajo que se tratan en este apartado 4.1.1. A tal fin, entre los objetivos prioritarios que se concretan en el mismo, debería figurar afrontar el problema de la incorporación de los inmigrantes al empleo regular con vistas a su integración social y laboral.

En coherencia con todo lo que acaba de expresar acerca de los objetivos prioritarios en esta área clave, el CES estima necesario dar nueva redacción, conforme a sus observaciones, al cuadro denominado «objetivos» que figura en el cuadro-resumen adjunto al apartado 4.1.1.

Políticas

En opinión del CES, el cuadro denominado «políticas» que figura en ese mismo cuadro-resumen, rompe con el contenido de los cuadros de igual denomina-

ción que acompañan a cada una de las siete áreas clave que contiene el Documento de consulta. En ninguno de éstos, en efecto, se desarrollan contenidos de las políticas como parte de su propio enunciado. Se recomienda, por tanto, dar nueva redacción a las del apartado 4.1.1, de manera que no rompan esa coherencia y para evitar que, a través de formulaciones en exceso sintéticas, se esté dando una orientación predeterminada a esas políticas que no necesariamente coincide con lo expresado en los objetivos, líneas de actuación y medidas a poner en marcha. A estos efectos, en el cuadro de políticas, debería figurar exclusivamente la definición de las mismas: fiscal; mercado de bienes y servicios; mercado de trabajo; mercado de capitales...

Además de esta consideración, el CES considera oportuno incluir en la relación de políticas la de ordenación del territorio, no sólo porque está en estrecha relación con la política de infraestructuras, sino también porque resulta imprescindible considerarla si se adoptan medidas para fomentar la movilidad geográfica de los trabajadores.

Líneas de actuación y medidas

La segunda medida de las que se incorporan en el cuadro-resumen que acompaña a este apartado, dice «liberalización e incremento de la competencia en los mercados de bienes y servicios». El CES entiende que debería completarse para aclarar que estas actuaciones se harán preservando la necesaria garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios de interés general. Tal como observó en su Dictamen 1/2002, sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de la concesión de obras públicas, el CES solicita que en atención a los derechos de usuarios y consumidores se respeten en su caso los principios orientadores de los «servicios de interés general⁷»: igualdad, universalidad, fiabilidad, participación, transparencia, simplificación de procedimientos, rentabilidad y eficacia, calidad de los servicios, prestación de un servicio adecuado, evaluación de los resultados, cooperación entre prestatarios, coste asequible y protección del medio ambiente⁸.

⁷ Comunicaciones de la Comisión sobre Los servicios de interés general en Europa de 1996 y 2000. DO C 281, de 26 de septiembre de 1996, pág. 3, y DO C 17, de 19 de enero de 2001, pág. 4.

⁸ Esta numeración de principios se recoge en el Dictamen 1999/C 368/17 del Comité Económico y Social Europeo sobre los Servicios de interés general, DO C 368, de 20 de diciembre de 1999, pág. 54.

La tercera medida, a su vez, reza literalmente: «modernizar el mercado de trabajo». El CES considera, en primer lugar, que esta medida no tiene un significado concreto; de hecho, varias otras de las que se recogen en el cuadro-resumen son las que la dotan de sentido: por ejemplo, «nuevos incentivos al mercado de trabajo», «eliminación de barreras a la movilidad geográfica», «introducción de incentivos a la prolongación de la vida activa». Se entiende, por tanto, que más que una medida se trata de una línea de actuación de carácter genérico, bajo la cual podrían figurar las que se acaban de citar, y algunas otras, conforme se expondrá seguidamente:

- EL CES estima que la sexta medida, «adaptación de los sistemas de formación de salarios a las necesidades competitivas», debería suprimirse. Esta materia es competencia de los interlocutores sociales que, en el ejercicio de su autonomía colectiva, definirán en su caso las líneas para establecer los criterios de formación de salarios. En este sentido, el Acuerdo Interconfederal de diciembre de 2001⁹ fijó los criterios en materia salarial para el año 2002, atendiendo a la finalidad compartida de favorecer el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de las empresas.
- La séptima medida, que dice «nuevos incentivos al mercado de trabajo: fiscalidad del trabajo y sistemas de protección frente al desempleo» debería igualmente reescribirse, desdoblándose en tres: reforzar las acciones de formación, movilidad, fiscalidad, etc., sobre el colectivo de parados, para aumentar su empleabilidad; conectar con eficacia en el mercado laboral la oferta y la demanda de empleo, mejorando los sistemas de intermediación laboral; dinamizar el mercado de trabajo, mediante la adopción de nuevas iniciativas para favorecer el empleo, en cantidad y calidad.
- Sobre la octava medida de las que figuran en el cuadro-resumen, que dice «eliminación de barreras a la movilidad geográfica», el CES entiende que podría completarse con varias otras, recogidas como propuestas en su Informe 1/2000, sobre la movilidad geográfica: entre ellas, el desarrollo de las infraestructuras sociales, imprescindible para una mayor movilidad geográfica de los trabajadores.
- La novena medida («impulsar medidas que favorezcan la promoción de vivienda en régimen de alquiler»), claramente forma parte de la anterior. El

⁹ Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva 2002, suscrito por CEOE-CEPYME, UGT y CCOO, el 20 de diciembre de 2001 (BOE de 17 de enero de 2002).

CES opina, además, que debería redactarse de forma que recogiera no sólo la promoción de vivienda protegida en alquiler, sino también en propiedad. Está bien que se intente incrementar la promoción de viviendas en alquiler, ya que en España existe sólo un 15 por 100 de estas viviendas, frente al 54 por 100 de media en los países de la Unión Europea; pero la política de vivienda protegida está en unos índices de ejecución muy bajos, por lo que el CES entiende que deben impulsarse ambas modalidades¹⁰.

Por otra parte, en cuanto a las actuaciones sobre los sistemas de pensiones, que se recogen en la undécima y duodécima medidas del cuadro-resumen, el CES considera que deberían reescribirse. La primera debería decir: «garantizar la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones en el futuro», tal y como recoge la quinta medida del cuadro-resumen adjunto al apartado 4.2.7. La segunda podría formularse como «impulso de los sistemas complementarios de pensiones».

El CES propone además, suprimir de este apartado la medida decimocuarta, que dice: «modernizar las explotaciones agrarias, para incrementar la competitividad del sector en un marco de sostenibilidad». La EEDS realiza una consideración detallada del sector agrario en el apartado 4.2.1, por lo que el CES entiende que esta medida, en todo caso, debería recogerse allí.

La medida decimoquinta, que dice: «fomento del uso de nuevas tecnologías por parte de la población», debería reescribirse para incorporar en ella una referencia concreta al sector empresarial.

Finalmente, por su especial trascendencia dentro del ámbito de la EEDS, el CES recomienda incluir en este apartado una medida adicional, de fomento del teletrabajo, por cuanto supone una reducción en las necesidades de transporte, lugar de trabajo fuera de domicilio, etc. A este respecto, el CES considera necesario avanzar en la formulación de reglas laborales y sociales sobre esta forma de empleo.

Asimismo, cabría incorporar otra medida relacionada con el fomento y promoción de actividades productivas compatibles con su ubicación en espacios naturales protegidos.

¹⁰ Véase Dictamen del CES 4/1997, sobre el Proyecto de Ley de Régimen del suelo y valoraciones; Informe del CES 3/2000, sobre Unidad de mercado y cohesión social (págs. 175 y ss.). En relación con la vivienda el CES está ultimando un Informe bajo el título «Emancipación de los jóvenes: la situación de la vivienda en España».

III.2.1.2. *Al apartado 4.1.2. Gestión de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad*

El CES considera que el planteamiento de la EEDS en esta área clave plantea objetivos muy generalistas y contenidos que carecen de concreción específica. Hay que subrayar, además, que la paralización en la que se encuentran las estrategias y planes que afectan a esta área ambiental (Estrategia española de biodiversidad, Estrategia forestal española, Plan Nacional Forestal, Plan de Fomento de Energías Renovables), no contribuye al fomento de la integración y coordinación de estrategias sectoriales que deben aplicarse en los distintos niveles nacional, territorial y local.

En relación con las distintas líneas de actuación y medidas que contiene el cuadro-resumen adjunto a este apartado se pueden realizar, como se hará a continuación, varias observaciones y propuestas. De modo previo, el CES quiere indicar que entre las políticas incluidas en ese cuadro-resumen deberían recogerse, junto con la de ordenación del territorio, las de suelo y vivienda; si ésta figura en el recuadro «descripción» con que se inicia el cuadro-resumen, también debería figurar la política que directamente la concierne y, en consecuencia, la política de suelo, pues éste es el principal factor que, en España, impide realizar una adecuada política de vivienda y de ordenación del territorio, tanto en los ámbitos rurales como en las zonas turísticas donde se concentra la edificación de segundas residencias.

Es apreciable, por otra parte, y debería corregirse, que las medidas incluidas en este apartado del Documento de consulta no se estructuran en un planteamiento que busque obtener sinergias entre la integración sectorial y territorial y las consideraciones ambientales, con vistas a lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad.

Fomento de estrategias sectoriales y de ordenación del territorio que integren y coordinen las actuaciones y programas a nivel nacional, regional y local

Sobre la primera medida recogida bajo este epígrafe, el CES entiende que el problema de la Estrategia española de biodiversidad no estriba en que haya que proseguir su desarrollo, sino en que hay que activar su inicio. Para ello, el CES considera que cabrían las siguientes actuaciones: puesta en marcha de los planes

sectoriales en ella contemplados¹¹ antes de finalizar 2002; adecuación de la Ley de Conservación de espacios naturales a la nueva realidad normativa ambiental; y elaboración del Programa Nacional de Investigación para la Gestión de la Biodiversidad.

Sobre la segunda medida, que reza «impulsar la estrategia forestal española mediante el desarrollo del Plan Forestal y la Ley de Montes», el CES estima que es muy escasa la consideración del ámbito forestal en la EEDS. La planificación forestal debe aumentar la reforestación e impulsar programas basados en la heterogeneidad y diversidad de ecosistemas forestales, así como en una silvicultura preventiva y en la integración de la ordenación forestal con la conservación de la naturaleza. Estas consideraciones constituyen, además, una parte de la base para una estrategia preventiva de los incendios forestales, en la que se debe incluir, también, un mayor esfuerzo por investigar las causas de los mismos y perseguir a partir de ello a sus autores.

En este mismo ámbito, y en coherencia con lo que se expuso en las observaciones al apartado 2.4.5, el CES propone considerar también, entre los aspectos relacionados con los incendios forestales, las consecuencias que tiene sobre las poblaciones piscícolas continentales y sobre las marinas (muy especialmente las especies filtrantes) el enorme volumen de cenizas procedentes de estos episodios. Ello refuerza la idea de que la lucha contra los incendios forestales no termina con su extinción.

En materia de política forestal, también dentro de esta segunda medida, se deben poner en marcha los instrumentos que contempla la Estrategia forestal española, como el Plan Nacional Forestal y el Consejo Nacional de Bosques.

El CES considera que el Plan Nacional Forestal es el instrumento para abordar las causas de los problemas de conservación de los bosques, de los servicios forestales que sustentan y de la rentabilidad de los mismos. Su eficaz desarrollo requiere, además de suficiente dotación presupuestaria, una adecuada articulación y coordinación territorial con otros planes, como el Plan Nacional de Lucha contra la Desertificación, para frenar el avance de este proceso en el conjunto del territorio nacional; el Plan Hidrológico Nacional, para la realización de las actuaciones de restauración hidrológico-forestal necesarias; y coordinarse con

¹¹ Agrario, forestal, energético, turístico, industrial, de planificación territorial, de transporte, de política de aguas, de sanidad y comercial.

la política agraria para desarrollar la reforestación de tierras agrícolas, contribuyendo al desarrollo rural y a la estabilización de la población del territorio.

Por otra parte, el CES estima necesario modificar la composición del Consejo Nacional de Bosques, dando una mayor representación cuantitativa a las organizaciones representativas de intereses sociales, económicos y laborales.

Asimismo, es urgente que el Gobierno actualice la Ley de Montes, que data de 1957, aprobando una nueva Ley de aprovechamiento sostenible de las masas forestales, de acuerdo a las circunstancias ambientales y socioeconómicas del siglo XXI. La nueva Ley debería coordinarse con la Ley del Suelo, promoviendo las necesarias modificaciones de esta última, a fin de evitar que ciertos espacios forestales a los que no se les ha asignado la figura de especial protección puedan ser declarados urbanizables. Se trata de integrar criterios de respeto al medio ambiente en la Ley del Suelo y preservar los recursos forestales de la especulación urbanística.

Debe promoverse, además, la Certificación Forestal como instrumento que facilite la conservación del medio forestal y el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales. Ello contribuiría además a aumentar la cantidad y la calidad del empleo, tanto directa como indirectamente, así como su estabilidad.

En la quinta medida que se propone, «fomentar el uso de los biocombustibles», llama la atención que no se aclare cómo se debe hacer, cuestión que resulta sin embargo crucial en este caso. En opinión del CES, al menos debería aclararse que se va a fomentar el uso de biocombustibles en el marco del Plan de Fomento de Energías Renovables en España, cuyo fin es hacer viable el objetivo comunitario de que las energías renovables contribuyan, en el año 2010, con un 12 por 100 al consumo total de energía.

Pero, además, dado que el desarrollo de biocombustibles de origen agrario contribuye al fomento del empleo y al desarrollo económico de las zonas rurales, cabría incluir aquí algunas otras medidas. De acuerdo con las conclusiones de la Mesa Sectorial para el Desarrollo de los Biocarburantes, constituida en octubre de 2000, la agricultura y la industria españolas están en condiciones de ofertar las materias primas para la fabricación de biocombustibles, siempre que exista un marco legal para su producción y contratación por la industria transformadora. En este sentido, cabría incorporar como medida el impulso, por parte de España, de una política agroenergética en el marco de la PAC en la que se contemplen los instrumentos de apoyo necesarios. Asimismo, podrían incorpo-

rarse como medidas: «impulsar acciones de I+D+i sobre producción agraria y transformación industrial»; y «establecer especificaciones de contenidos mínimos de biocombustibles en los carburantes de automoción», esta última además como forma de equiparar las condiciones de competitividad con otros países de nuestro entorno.

Conservación de los suelos y del paisaje

En primer lugar, el CES quiere advertir que el estancamiento del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación, y las carencias en la política de gestión de residuos para reducir los depósitos en vertedero, están frenando la conservación de los suelos y del paisaje, por lo que la primera medida incluida en esta línea de actuación es ciertamente urgente.

Es necesario, además, y deberían incorporarse como medidas adicionales dentro de esta línea de actuación: aplicar a todo el territorio nacional el Plan Nacional de Suelos Contaminados, el cual sólo ha empezado a aplicarse a través de convenios con algunas Comunidades Autónomas; impulsar los planes autonómicos de residuos urbanos, facilitando las transferencias económicas necesarias desde la Administración Central, sistemas de gestión integrada de residuos, con objeto de que se reduzca la generación de residuos, se impulse el reciclado, y se dispongan las infraestructuras necesarias que reduzcan los depósitos en vertedero y eviten los vertidos incontrolados, minimizando así la afección derivada al suelo.

Se debería considerar, finalmente, la inclusión de medidas tendentes a la limitación de la implantación de infraestructuras de alto impacto en espacios naturales protegidos y en áreas sensibles, así como una orientación más restrictiva de las legislaciones del suelo respecto de la posibilidad de construir en suelo protegido y en zonas costeras.

Gestión integrada de cuencas hidrográficas

De modo previo el CES quiere expresar que, en su opinión, las medidas propuestas en materia de gestión de cuencas hidrográficas (entre otras, realizar una planificación hidrológica conforme a los criterios de la Directiva Marco del Agua; establecer objetivos de calidad, de acuerdo a criterios de estado ecológico y reducir la contaminación del agua por vertidos tóxicos; desarrollar programas de

ahorro y fomentar la participación ciudadana) no son coherentes con la política de gestión del agua que se está desarrollando.

La gestión integrada de cuencas hidrográficas requiere: impulsar el ahorro, modernizando regadíos y restaurando las redes de distribución para evitar pérdidas, y concienciando a los distintos usuarios para una eficiente utilización del recurso; mejorar la calidad de las aguas, incorporando procesos productivos más limpios y ejerciendo un mayor control de inspección y seguimiento para evitar vertidos a los cauces públicos; diversificar el suministro utilizando de manera sostenible aguas subterráneas y obteniendo recursos a partir de la desalación, siempre con el debido control del proceso para reducir el impacto ambiental correspondiente; y avanzar hacia una política de recuperación de costes, de acuerdo a criterios de cohesión social, en cuanto a bien social básico, y de rentabilidad económica y social, en cuanto que recurso que genera valor añadido en productos y servicios de actividades económicas en competencia.

Una correcta gestión integral del agua requiere, además, administrar los recursos disponibles con criterios de cohesión social y territorial, pero abordando en profundidad los problemas sectoriales que disparan la demanda y articulando las medidas necesarias para identificar alternativas más eficientes que compatibilicen el mantenimiento del empleo, el respeto a los recursos naturales y al medio ambiente.

Por otra parte, la consecución de este objetivo precisa reforzar las Confederaciones Hidrográficas, dotándolas de los recursos humanos, técnicos y económicos suficientes para el correcto desempeño de sus funciones de gestión del recurso.

Además de todo lo anterior, el CES quiere señalar que después de la quinta medida recogida bajo esta línea de actuación, cuyo enunciado literal es «fomentar la reutilización de las aguas residuales urbanas» (aunque cabe entender que pretende referirse sólo a las depuradas), debería añadirse una nueva, en estrecha relación con ella, que sería la de: «desarrollar y completar los programas de saneamiento y depuración de aguas residuales».

Asimismo, la séptima medida que figura en esta línea de actuación, que reza «desarrollar actuaciones para la garantía y calidad de los abastecimientos urbanos», debería reforzarse y priorizarse, en opinión del CES, con la inclusión de algunas otras medidas tendentes a la mejora de la garantía de recursos y para la protección y mejora de la calidad de las masas de agua, superficiales y subte-

rráneas, destinadas a los abastecimientos urbanos y reservas para el futuro, ya que el concepto de sostenibilidad lleva incorporado en su seno el concepto de solidaridad intergeneracional.

Gestión integrada de zonas costeras

En opinión del CES, las aglomeraciones urbanas que conllevan la urbanización de grandes extensiones de las regiones costeras y la ausencia de una gestión integrada de los recursos hídricos continentales y marítimos, como contempla la Directiva Marco del Agua, son dos consecuencias principales de la falta de una política de gestión integrada de la costa.

En este sentido, cabe reiterar la propuesta que antes se efectuó a propósito de la conservación del paisaje, sobre la necesidad de dar una orientación más restrictiva a las legislaciones sobre el suelo respecto de la posibilidad de construir en suelo protegido y en zonas costeras.

Aplicación de objetivos de sostenibilidad a todas las políticas

En opinión del CES, no tiene mucho sentido incluir sólo en este apartado esta línea de actuación. Como ya se dijo al iniciar las observaciones al capítulo 4 del Documento de consulta, la aplicación de los objetivos de sostenibilidad a todas las políticas es en esencia la propia filosofía de toda la EEDS. Por otra parte, la escasa incorporación de medidas que la acompañan en este apartado no refleja —ni mucho menos—, el alcance que debería tener.

III.2.1.3. *Al apartado 4.1.3. Formación, investigación e innovación tecnológica*

En primer lugar, el CES opina que la formación, la educación y la I+D+i, son aspectos tan transversales como el desarrollo sostenible. La EEDS debería, por tanto, partir en este ámbito de un análisis completo de la coherencia entre lo establecido en los distintos planes y políticas de educación, de formación, científicas y para la investigación, desarrollo tecnológico e innovación, con la propia Estrategia que ahora se pretende definir.

El CES entiende, además, que en esta área clave deberían incorporarse las recomendaciones que efectuó en su Dictamen 12/1999, sobre el Plan Nacional de

Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2000-2003), entre las que se recogieron varias referidas a una más estrecha conexión entre la I+D+i y el medio ambiente.

Ante la necesidad de impulsar la educación y formación como herramienta para el cambio cultural en el marco de un desarrollo sostenible, el CES estima la conveniencia de reforzar la educación en este sentido, especialmente en niveles de primaria y secundaria.

El CES conviene también en la necesidad de fomentar cursos de formación en materia de desarrollo sostenible dirigidos al ciudadano, señalando que el esfuerzo formativo no tiene por qué recaer fundamentalmente en la población joven; es más, en el desarrollo de esta área resulta fundamental la formación e información medioambiental de la sociedad en general.

Además, para que se produzca de forma adecuada la necesaria participación social, es necesario que se disponga de información objetiva suficiente y que se dé la máxima prioridad al fomento de la investigación y de la información ciudadana en los ámbitos concernientes a la seguridad alimentaria y al denominado principio de precaución.

Sobre este último cabe recordar que no está definido en el Tratado de la Unión Europea, que sólo lo menciona una vez, para la protección del medio ambiente, y que su ámbito de aplicación comprende todos los aspectos relacionados con el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal. Si bien es cierto que, como señala la Comisión Europea en su Comunicación de febrero de 2000 Sobre el recurso al principio de precaución¹², «La cuestión de cuándo y cómo utilizar el principio de precaución está suscitando intensos debates y dando pie a opiniones divergentes y, a veces, contradictorias, tanto en la Unión Europea como en la escena internacional», el CES entiende que sería muy conveniente difundir, como medio de racionalizar el debate, las líneas básicas que la Comisión ha definido en esa misma Comunicación acerca de cómo evaluar, valorar, gestionar y comunicar los riesgos que la ciencia todavía no puede evaluar plenamente.

Por otra parte, el CES señala la importancia de dotar de una mayor coherencia y coordinación las campañas de información pública, desde la homogeneidad de criterios sobre un mismo asunto, con independencia del ministerio responsable.

¹² COM(2000) 1 final. Bruselas, 2-2-2000.

Desde el punto de vista de la capacidad de difusión de estas campañas, el CES reitera, asimismo, la conveniencia de dedicar espacios informativos y formativos en los medios de comunicación públicos, concretamente en la programación televisiva, que contribuirían además al éxito de los planes operativos de seguimiento y ejecución de las medidas a aplicar en el marco de un desarrollo sostenible.

Más específicamente sobre la I+D+i, el CES considera que convendría enfatizar la importancia de la gestión del conocimiento, tanto a nivel nacional como empresarial. Para ello propone establecer medidas de apoyo, especialmente dirigidas a PYME, al objeto de optimizar la información y accesibilidad a los recursos y sistemas de consulta existentes (bases de datos, planes de investigación, planes tecnológicos, etc.). El mejor aprovechamiento del conocimiento va en apoyo directo de la sostenibilidad: por sí mismo supone un mejor aprovechamiento de los recursos intelectuales, y su consecuencia es un mejor aprovechamiento cualitativo y cuantitativo de los recursos naturales y humanos.

Además de todo lo anterior, el CES considera necesario señalar que entre los objetivos que figuran en el cuadro-resumen que acompaña a esta acción clave debería incluirse la mejora de la formación de los grupos sociales desfavorecidos o con mayor riesgo de exclusión, y las acciones de I+D+i en el área de las tecnologías ambientales. Ambos se encuentran citados como objetivos específicos de la sostenibilidad en el texto que figura justo antes del cuadro-resumen.

También debería incorporarse entre los objetivos la necesidad de propiciar la inclusión de las actividades de I+D+i en el tejido productivo.

Finalmente, por lo que a las líneas de actuación se refiere, se debería contemplar el desarrollo de medidas de apoyo e incentivos a programas piloto de desarrollo de tecnologías, no sólo en el sector del transporte, sino en el sector industrial en general.

III.2.1.4. *Al apartado 4.1.4. Cohesión social y territorial*

La necesaria reducción de las diferencias existentes en los niveles de prosperidad económica y bienestar social de las personas se ha visto reflejada en los últimos años en los trabajos desarrollados en la Unión Europea, recuperando de este modo un ímpetu renovado en materia social¹³.

¹³ Para una presentación más exhaustiva de lo que se entiende en el ámbito comunitario por cohesión social y su relación con la cohesión territorial, véase el Informe 3/2000 del CES, sobre Unidad de mercado y cohesión social.

En concreto destacan las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000, en el que se plantean como objetivos prioritarios avanzar en el reforzamiento del empleo, la reforma económica y la cohesión social. Para la obtención de estos objetivos se considera necesario el despliegue de una estrategia global que, entre otras cosas, y desde un punto de vista eminentemente social, deberá estar dirigido a la «modernización del modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la constitución de un Estado activo de bienestar». En este sentido, el Consejo Europeo subraya la necesidad de:

- Fomentar la adaptación de los sistemas de educación y formación europeos tanto a las demandas de la sociedad del conocimiento como a la mejora del nivel y de la calidad del empleo.
- Desarrollar una política activa de empleo, enriqueciendo las directrices de empleo a nivel comunitario y, en particular, mejorando la empleabilidad y reduciendo las deficiencias de cualificaciones, dando una mayor importancia a la formación continua, aumentando el empleo en los servicios y fomentando en todos los aspectos la igualdad de oportunidades.
- Modernizar los sistemas de protección social, que «deben adaptarse como parte de un Estado activo del bienestar para asegurarse de que el trabajo se vea recompensado, garantizar su viabilidad a largo plazo frente a un envejecimiento de la población, promover la integración social y la igualdad de sexos y proporcionar servicios sanitarios de calidad».
- Promover la integración social, adoptándose distintas medidas que tengan un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza y de la exclusión social y, entre ellas, la inclusión de la promoción de la integración en las políticas de empleo, educación, formación, sanidad y vivienda de los Estados miembros, completándola a escala comunitaria mediante acciones con cargo a los fondos estructurales, el despliegue de acciones prioritarias dirigidas a grupos específicos (como, por ejemplo, los grupos minoritarios, los niños, los ancianos o las personas discapacitadas), o el eventual acuerdo sobre un programa social europeo en el Consejo Europeo de Niza a finales de 2000, con inclusión de las iniciativas de los distintos interlocutores implicados.

Por su parte, los mecanismos de solidaridad territorial, cuyo objetivo principal es fomentar el desarrollo de los territorios más atrasados, son uno de los instrumentos clave para la consecución de la cohesión económica y, por supuesto, social.

Para conseguir dicha cohesión económica y social, la EEDS debería tomar en consideración con carácter previo las políticas de redistribución personal y territorial de rentas. Sin embargo, entre las descritas en este apartado, no existe referencia alguna a la política regional, cuando el objetivo declarado de esta última es la consecución de la cohesión social entre los diferentes territorios de España. Por consiguiente, cualquier intervención en este ámbito deberá guardar una adecuada coherencia con los Planes de Desarrollo Regional que actualmente se hayan en vigor para el periodo 2000-2006, los cuales establecen una serie de actuaciones cofinanciadas con los Fondos Estructurales comunitarios (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP).

La EEDS establece una serie de «cuestiones clave» que, necesariamente inspiradas en las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, tratarán de garantizar el desarrollo sostenible en la dimensión social y territorial.

A este respecto, la estrategia subraya la necesidad de invertir los desequilibrios demográficos derivados del descenso de la natalidad y del aumento de la esperanza de vida de la población, en el sentido de fomentar la formación de hogares jóvenes, impulsar políticas de apoyo a la familia y adecuar las actuales medidas de migración con el fin de garantizar la sostenibilidad social y económica. Para corregir dichos desequilibrios se establecen tanto medidas de apoyo a la natalidad como de atención especial a las personas mayores.

En opinión del CES, la baja natalidad, el envejecimiento de la población y la inmigración, todos relacionados con la actual estructura demográfica de España, son aspectos de entidad suficiente como para ser tratados como cuestiones separadas, aunque interrelacionadas, con líneas de actuación y medidas concretas para cada uno de ellos.

Respecto a las medidas que tienden a fomentar la natalidad, se acoge favorablemente que se trate de promover la formación de hogares mediante políticas que faciliten el acceso al empleo y a la vivienda; no obstante, en opinión del CES, resultaría más adecuado hacer una referencia más genérica y extensible a toda la población en los siguientes términos: «Promover la formación de hogares, mediante medidas que faciliten el acceso al empleo y la vivienda especialmente a los jóvenes». Asimismo, en coherencia con la estrategia planteada, resultaría conveniente incluir medidas de apoyo a las familias numerosas.

Respecto a las medidas de apoyo a las personas mayores, que como se ha señalado debería aparecer como cuestión clave, deberían contemplar la necesidad

de establecer nuevos modelos residenciales para los mayores. Así, el CES estima conveniente que la medida relativa a este aspecto demográfico quedase formulada como sigue: «Mejorar los sistemas de protección y ayuda social a las personas mayores y promover la creación de nuevos modelos residenciales para mayores».

Finalmente, respecto a la inmigración, el CES llama la atención sobre la falta de diagnóstico sobre esta realidad, a pesar de haber sido identificada dentro del área clave relativa a la estructura demográfica. De hecho, en el apartado estructura demográfica y sistema territorial (2.2.1) se alude al fenómeno de la «inmigración económica» de forma meramente descriptiva, pero sin referencia alguna a las políticas públicas en la materia. Los comentarios en torno a los desafíos que plantea la incorporación al mercado de trabajo y, en general, la integración social de los inmigrantes (apartado 2.5, pág. 81) y, en la misma línea descriptiva, las alusiones a las causas de la inmigración (3.1.1) o las referencias a los flujos de personas (3.5.1) tampoco incluyen planteamientos de políticas. En consecuencia, el CES considera conveniente hacer constar esta omisión.

Otra de las cuestiones claves identificadas por la EEDS es la necesidad de incrementar el bienestar social. El CES considera que, en relación con la cohesión social, se debería reconocer la distancia existente entre España y la media de la Unión Europea en cuanto a gastos en protección social: de acuerdo con los últimos datos SEEPROS relativos a 1999¹⁴, España dedicó a protección social en relación con el PIB, apreciablemente menos que la media de los países de la Unión Europea: 20,0 por 100 frente al 27,6 por 100, superando sólo a Irlanda (14,7 por 100), pero la diferencia se ha aumentado respecto al año anterior al alcanzar 7,6 puntos cuando fue de 6,1 puntos en 1998. En cuanto al gasto por habitante en unidades de poder estandarizado de compra fue en España el más bajo de la Unión Europea encontrándose un 41 por 100 por debajo de la media.

Hay que recordar, además, que la mayor distancia relativa entre España y la Unión Europea se da en las funciones de vivienda, protección familiar y servicios sociales. Por consiguiente, se debería incorporar como objetivo prioritario, el mantenimiento y desarrollo de los sistemas públicos de garantía y asistencia social, sin perjuicio de otros que incidan en la mejora del bienestar social en estas áreas. Ello además resultaría coherente con la exposición hecha en el diagnóstico. Además, se deberían incluir medidas tendentes a mejorar la protección social de colectivos especialmente vulnerables, que en el texto sólo aparecen re-

¹⁴ Eurostat: *Statistics in focus, Population and social conditions*, núm. 1/2002.

lacionadas con las ayudas a las personas mayores. Cualquier actuación en este sentido debería ser evaluada a través de un indicador, que se añadiera a los existentes en la estrategia y que recogiera, entre otros elementos de medición del bienestar social, el gasto público en protección social.

Respecto a la cuestión clave relativa a la necesidad de avanzar en la igualdad de oportunidades, el CES recuerda que tal empeño resulta básico para el logro de la cohesión social y que se debería plantear, en coherencia con las observaciones formuladas al apartado 4.1.1, como un objetivo transversal que inspirase cualquier actuación de la EEDS, lo que significa que la necesidad de avanzar en la igualdad de oportunidades debe figurar tanto en los objetivos de cohesión social y territorial (apartado 4.1.4) pero también en el apartado 4.1.1 entre los objetivos de crecimiento económico, empleo y competitividad. Por lo que se refiere al fomento de la conciliación de la vida familiar y laboral, que figura en el cuadro-resumen de cohesión social y territorial como una de las líneas de actuación y medidas para reducir la exclusión social y mejorar las oportunidades de los colectivos con mayores dificultades, se considera más adecuada su ubicación en las líneas de actuación y medidas relativas a crecimiento económico, empleo y competitividad.

Al respecto, se acoge favorablemente que para mitigar las posibles desigualdades se propongan actuaciones formativas de la población. No obstante, en opinión del CES, la formación debería atender, además, a las necesidades de mano de obra que han surgido en determinados sectores y territorios.

El CES también acoge favorablemente la inclusión entre las cuestiones clave para el logro de la cohesión social y territorial la necesidad de incrementar y garantizar la capacidad de generación de empleo y la estabilidad del mismo, como ya se indicó en el apartado 4.1.1. Sin embargo, se echa en falta que esta misma acción no aparezca como objetivo prioritario en la definición de la estrategia en este ámbito; y ello a pesar de que en la parte del diagnóstico dedicada al empleo y la integración social (apartado 2.2.2) la EEDS hace hincapié en la necesidad de generar empleo suficiente y de calidad, y en que no debería confundirse la flexibilidad con la excesiva rotación o temporalidad.

Por su parte, la cuestión clave relativa a la necesidad de mantener la calidad y ampliar la cobertura del sistema sanitario reflejada en la línea de actuación sobre «mejora de la salud» implica, en opinión del CES, además de las medidas propuestas, garantizar el acceso a la salud en todo el territorio teniendo en cuenta las necesidades de infraestructura y equipamientos que en el ámbito rural pudieran existir.

Finalmente, respecto a la cohesión territorial, que en opinión del CES ha sido tratada en menor profundidad (pues de hecho, como anteriormente se señaló, entre las políticas implicadas no se alude a la política regional), se propone añadir dos objetivos prioritarios. Por un lado, «fomentar un ordenación territorial que genere accesibilidad», objetivo que resultaría coherente con los problemas expuestos en el diagnóstico en el apartado relativo al equilibrio del modelo territorial (apartado 2.6.4); por otro, «establecer una actuación urbanística que limite la expansión territorial, para la obtención de un modelo sostenible de ocupación del territorio», para afrontar los problemas que afectan a las mayores aglomeraciones urbanas, a las áreas metropolitanas y a zonas costeras, todos ellos espacios de alta intensidad de uso (apartado 2.2.1).

Asimismo, se deberían prever medidas que traten de evitar la desertización de las áreas rurales dando cabida a actuaciones de iniciativa tanto pública como privada.

La EEDS prevé como línea de actuación en este ámbito el «Fomento de la participación social», que identifica con la participación de las ONG. El CES ya ha reiterado en distintas partes de este Informe que tal referencia debería ser más amplia y extendida a otros interlocutores sociales, de modo que incluyera al asociacionismo en general, incluyendo las entidades más representativas de la economía social.

III.2.1.5. *Al apartado 4.1.5. Lucha contra el cambio climático y contaminación atmosférica*

Con carácter general, el CES considera que el planteamiento realizado en este apartado, debería contener referencias concretas a los siguientes aspectos:

- El carácter internacional del problema del cambio climático.
- El cumplimiento de los objetivos establecidos en el Protocolo de Kioto que establece los compromisos adquiridos por los países firmantes para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, así como las medidas para el cumplimiento de dichos objetivos.
- El Consejo Nacional del Cambio Climático, órgano que tiene, entre otras, la función de elaborar la Estrategia española de la Lucha contra el Cambio Climático y la de realizar su evaluación y seguimiento.

- La importancia de los recursos hídricos, ya que determinados aspectos del cambio climático, como la elevación de la temperatura media, tienen incidencia directa en el ámbito hidrológico. El Documento debería hacer, por tanto, una referencia a la realización de análisis de las políticas de agua en función de los escenarios previsibles.
- La zonificación de los problemas, junto al establecimiento de criterios de priorización, permitiría abordar de una forma eficaz las medidas a adoptar en el marco de la EEDS.

Por lo que hace a los objetivos, políticas, líneas de actuación y medidas que figuran en el cuadro-resumen adjunto al apartado, cabe formular las siguientes observaciones:

- Aunque entre las políticas señaladas está la de sanidad y consumo, en las líneas de actuación y medidas no se incluye ninguna relativa a los aspectos sanitarios y de consumo. Igualmente, debería incluirse la salud como una parte del cuarto objetivo.
- Para ello, cabría recomendar la inclusión de una nueva medida, bajo el rótulo «cambio climático», relativa a la apertura de una línea de investigación, en permanente ajuste con lo que vayan estableciendo los organismos internacionales, sobre la relación entre el cambio climático y la salud de la población. Esta medida, además, complementaría la primera de las que ahora recoge el cuadro-resumen bajo esa línea de actuación.
- La segunda medida incluida en esa misma línea de actuación repite, en su parte final, el contenido literal de la primera, redundancia que debería eliminarse, dejando sólo el texto referido a la elaboración de una estrategia española de lucha contra el cambio climático.
- Por otra parte, el primer objetivo prioritario recogido en el cuadro-resumen dice: «aumentar la diversificación y eficiencia energética y el uso de combustibles menos contaminantes». El cuarto, a su vez, reza: «disminuir las emisiones contaminantes, cualquiera que sea su fuente o naturaleza». Pero entre las medidas que figuran bajo la segunda línea de actuación que contiene el cuadro-resumen, titulada «energía», no se incorpora ninguna que atienda a un aspecto importante, cual es la capacidad real de la industria para contribuir al desarrollo sostenible. Se hace, por tanto, necesaria una referencia expresa a una política equilibrada basada en el uso de

mejores tecnologías disponibles y en el recurso de bases científicas contrastadas para la determinación de políticas y de limitaciones. El diálogo permanente con los sectores es un factor fundamental para el éxito.

- Finalmente, entre las medidas que figuran bajo la línea de actuación «contaminación atmosférica» del cuadro-resumen, convendría incluir una sobre actuaciones en materia de ordenación del territorio, que garanticen en la planificación del suelo la suficiente separación de los polígonos industriales y residenciales, así como una adecuada orientación de unos y otros para evitar fenómenos, como los inducidos por vientos dominantes, de mayor contaminación en zonas residenciales.

III.2.1.6. *Al apartado 4.1.6. Turismo sostenible*

En esta área se hace patente como en pocas la necesidad, ya reiteradamente señalada, de contar con la participación, incluso en el diseño de la EEDS, de las entidades locales y de las Comunidades Autónomas, pues unas y otras son quienes tienen competencias exclusivas sobre las materias básicas que la conforman, incluyendo en especial el suelo y el planeamiento urbano.

Así, la gestión de servicios urbanos en estas zonas (basuras, abastecimiento y depuración de aguas, etc.) tiene que atender, sin que en numerosas ocasiones los ayuntamientos cuenten con recursos para ello, a un volumen estacionalmente muy elevado, lo que ocasiona deterioros y congestiones que, en ocasiones, se traducen en situaciones irreversibles, o reparables a un costo muy elevado. Por ello, se hace imprescindible acometer un diseño de política turística necesariamente local —aun sin olvidar un enfoque global— que atienda a estas necesidades de infraestructuras y financiación, combinando el respeto al medio ambiente con la legítima aspiración de proseguir en el desarrollo de los recursos turísticos con que cuenta cada zona o localidad.

El CES estima que debe prestarse una especial atención a las zonas de saturación de servicios e infraestructuras, con la finalidad de alcanzar un nivel satisfactorio de desarrollo sostenible, en los aspectos de crecimiento económico, sociales y medioambientales. El CES considera de interés las distintas alternativas que se están desarrollando en algunos territorios para que el desarrollo económico de estas zonas turísticas no se haga a costa de la conservación del medio ambiente, ni de los recursos naturales. A este respecto, se entiende aconsejable que las medidas que se acuerden para alcanzar los anteriores objetivos cuenten con el respaldo de los distintos sectores implicados.

Cabe, además, recordar que el desarrollo sostenible del turismo requiere como elemento imprescindible una política de transportes que garantice una buena conexión e intermodalidad tanto entre distintas zonas turísticas como dentro de cada una de ellas. En no pocas ocasiones, de hecho, los sistemas de transporte colectivo son insuficientes, o quedan desbordados en la temporada turística, factor que contribuye al deterioro ambiental y a la congestión de la zona; ambos hechos limitan, además, la propia capacidad de desarrollo de la actividad turística en tales zonas.

Dentro de los objetivos para esta área clave, el CES considera oportuna asimismo la inclusión de la atención a las necesidades de los trabajadores desplazados a las zonas turísticas, fundamentalmente en materia de vivienda. El CES hizo referencia a esta cuestión en su Informe 1/2000, sobre La movilidad geográfica donde, entre otros problemas, señalaba que la actividad hostelera debía afrontar, en los periodos de mayor demanda de mano de obra por el sector —como es el caso de las temporadas altas en zonas turísticas— la elevación de los precios del alojamiento, a los que difícilmente puede hacer frente el trabajador migrante. Es probable que a medio plazo esta situación varíe, dado el objetivo de desestacionalizar la actividad turística, pero a más corto plazo cabe proponer, como hizo el CES en el citado Informe, que se facilite el acceso a la vivienda, preferentemente en régimen de alquiler, tanto de promoción pública como privada, pudiéndose incentivar esta última, y contemplando su construcción diferentes opciones, que fuesen desde el alojamiento colectivo hasta la vivienda individual.

III.2.1.7. *Al apartado 4.1.7. Gestión y reducción de residuos*

El CES considera que los objetivos planteados para esta área clave: reducción de la cantidad, de su peligrosidad, y maximizar razonablemente la recuperación, dando prioridad al reciclaje sobre la valorización energética y al vertedero, responden al reto de conseguir desacoplar crecimiento económico y presión sobre los recursos por contaminación de residuos.

No obstante, hay que señalar que las características orográficas y demográficas de nuestro país, así como otros factores como el turismo, constituyen elementos que inciden de forma negativa sobre los medios necesarios para implantar una gestión de residuos eficiente. En estas circunstancias, a la luz de la experiencia, se concluye que la elección de la opción de gestión más conveniente dependerá en cada caso del resultado de un análisis del ciclo de vida del producto.

Hace falta recordar, por otra parte, la necesidad de disponer de un sistema de datos fehacientes sobre residuos en España, construido sobre la base de criterios unificados entre las distintas administraciones públicas, para la calificación y contabilización de éstos.

El CES entiende que, para estimular una gestión correcta de este tipo de materiales, deberían estudiarse y evaluarse algunas modificaciones en la legislación sobre residuos (sin detrimento de las garantías necesarias para el medio ambiente) y que se establezca claramente la diferencia entre lo que es residuo y lo que es una materia prima secundaria. El valor económico intrínseco de las materias primas secundarias, en función de su composición, y la existencia de mercados bien establecidos, con agentes perfectamente identificados y con precios de referencia conocidos, determinan la existencia de un circuito bien delimitado de valorización de las mismas.

Por otra parte, entre las cuestiones clave que se citan en este apartado (pág. 187), se recogen: «Recurso al vertedero sólo en los casos en que no haya ninguna forma de valorización del residuo. Diseño de instrumentos, incluidos los de carácter económico, que desincentiven o encarezcan el vertido final». El CES entiende que estos desincentivos sólo deberían alcanzar a los depósitos en vertedero de residuos que tengan formas alternativas de valorización.

Asimismo, el Documento de consulta cita en este apartado como cuestión clave para la promoción de la política de residuos la siguiente (págs. 187 y 188): «Aplicación del principio de responsabilidad del productor, mediante tasas, cánones y precios que trasladen al generador del residuo todo el coste de su correcta gestión ambiental». El CES entiende que la aplicación de estos instrumentos deberá ceñirse a aquellas circunstancias que los hagan estrictamente necesarios; su recaudación, además, deberá revertir íntegramente en actuaciones de mejora medioambiental.

Finalmente, el CES entiende que sería recomendable analizar con más detalle las causas por las que los sistemas de retorno-devolución, previstos en el capítulo IV de la ya citada Ley 11/1997, de 24 de abril, Básica de envases y residuos de envases, no están teniendo un desarrollo significativo.

Además de las consideraciones anteriores, el CES entiende oportuno efectuar algunas otras más concretas sobre las líneas de actuación y medidas que figuran en el cuadro-resumen adjunto a este apartado en el Documento de consulta.

Reducción de residuos

Sobre las medidas que aparecen bajo esta línea de actuación, se proponen las siguientes modificaciones:

- La segunda medida, que dice «Apoyo a la investigación pública y privada tendente a la búsqueda y desarrollo de procesos industriales, productos y servicios de menor impacto ambiental», debería reescribirse para que el apoyo alcanzase tanto a la investigación como al desarrollo y a la innovación tecnológica.
- Además, debería completarse la tercera medida que dice «Fomento de los análisis del ciclo de vida y de políticas integradas de producto», de manera que comprendiese no sólo esta actuación, sino también el desarrollo y fomento de la aplicación de instrumentos y políticas de gestión ambiental, pues el análisis de ciclo de vida y las políticas integradas de producto no son los únicos instrumentos disponibles.
- Asimismo, el CES recomienda la inclusión de una nueva medida en esta línea de actuación, para impulsar la implantación de tecnologías menos generadoras de residuos, de acuerdo a los criterios de Mejores Técnicas Disponibles contemplados en la IPPC.

Reciclado, recuperación e infraestructuras

El CES estima que se debería suprimir la segunda medida, que dice: «promoción de medidas de autovalorización de residuos en los casos en que sea técnica y ecológicamente posible», y ello porque el término «autovalorización» debería concretarse para poder evaluar su alcance exacto.

En esta línea de actuación el CES propone incluir, además, las siguientes medidas:

- Coordinación de los diferentes programas de gestión de las Comunidades Autónomas.
- Potenciación y puesta en marcha de los cuerpos de inspección y control en el ámbito de gestión y desplazamientos de residuos.

- Puesta en marcha de las comisiones de seguimiento y control sobre el grado de cumplimiento de los objetivos a alcanzar, según lo previsto en la Ley 11/1997, de 24 de abril, Básica de envases y residuos de envases.
- Fomento a la industria del reciclado. Se está dando importancia al reciclado sobre otras formas de valorización, como ya se ha mencionado antes, sin que en el Documento se instrumente medida alguna de apoyo a las industrias del reciclaje, fórmula necesaria para que se mejore lo que ya se está haciendo, además de permitir reciclar nuevos materiales.

Planes nacionales

El CES quiere recordar que, de acuerdo con lo señalado por el propio Documento de consulta en este apartado (pág. 188), no sólo hay que dotar a las áreas urbanas y a las instalaciones industriales de sistemas de recogida y tratamiento de residuos sólidos y vertidos. La actividad agroganadera y las instalaciones portuarias, entre otras, requieren también de estas dotaciones. Sin embargo, sobre estas últimas no se propone ninguna medida ni se alude a la necesidad de establecer un programa para dotar a todas las instalaciones portuarias de sistemas suficientes para la recogida y tratamiento de residuos y vertidos; el CES entiende, además, que el uso de estas dotaciones portuarias debería ser obligatorio para todo tipo de embarcaciones con motor.

Formación e información

El CES opina que sería conveniente incluir, dentro de las medidas que figuran bajo esta línea de actuación, una para mejorar la concienciación, no sólo ciudadana, sino también en el ámbito de las empresas y de las Administraciones Públicas.

III.2.2. Al epígrafe 4.2. Integración del desarrollo sostenible en las políticas

III.2.2.1. Al apartado 4.2.1. Agricultura, silvicultura y pesca

El CES quiere recordar que en los últimos años, todo lo relacionado con la agricultura y la sustentabilidad merece una gran atención por parte de la socie-

dad europea. Particularmente, este aspecto de la agricultura se ha lanzado como una de las piezas del debate sobre el futuro de la agricultura europea de cara a 2006. La sostenibilidad es una de las prioridades de la Unión Europea.

El modelo europeo de agricultura debe incorporar el concepto de sostenibilidad desde tres perspectivas:

- Económica (explotación productiva y viable). Una explotación agraria es sostenible económicamente cuando ofrece una renta a sus titulares que les permite vivir dignamente y, además, esta renta proviene básicamente de la actividad productiva agraria ejercida en la propia explotación.
- Social (tejido humano en el medio rural con relevo generacional y mantenimiento del empleo). La sostenibilidad social de una explotación se garantiza, principalmente, cuando ésta puede ser traspasada a la nueva generación, es decir, su permanencia no se extingue con la jubilación del actual titular. Otros factores de sostenibilidad social de la explotación están relacionados con el mantenimiento del empleo agrario y la población en el medio rural.
- Medioambiental. La explotación agraria debe hacer un uso no esquilante de los recursos naturales que le sirven de soporte, de forma que se puedan traspasar sin deterioros a las generaciones venideras.

Las tres perspectivas están estrechamente interrelacionadas y no pueden existir por separado. El objetivo del debate debe ser encontrar políticas coherentes capaces de conseguir un equilibrio sostenible entre las funciones ecológicas, sociales y económicas de la agricultura.

El anterior es el eje del modelo europeo de agricultura propuesto en la Agenda 2000: sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental, y orientado hacia la explotación agraria profesional y familiar, es decir hacia un modelo social de agricultura, productiva pero no esquilante, respetuosa con el entorno, con agricultores suficientes para evitar el despoblamiento, la desertización y el desequilibrio territorial.

Consideramos que el concepto de multifuncionalidad de la actividad agraria está siendo asumido positivamente por todos, ya que simplemente consiste en reconocer que la función primaria de la actividad agraria (producir bienes y alimentos) se desarrolla en un marco en el que los agricultores y ganaderos ges-

tionan el espacio rural, mantienen vivo el paisaje, conservan los recursos naturales y mantienen la cultura y el patrimonio rural.

El concepto de multifuncionalidad no es tanto un objetivo a conseguir de manera uniforme sino un nuevo marco de análisis, un instrumento de aplicación a cada territorio de los principios del desarrollo sostenible a escala global. Por lo que la aplicación a la agricultura del análisis multifuncional conlleva la necesidad de definir un cuadro de acción que asegure que el sector agroalimentario sea receptivo de las señales del mercado, sea eficaz, sostenible, viable e innovador, permita a los productores mejorar su nivel de vida y esté cada vez más integrado en el sistema de comercio multilateral. Este cuadro, además debe proteger a los consumidores, garantizando la calidad e inocuidad de los alimentos, cooperando en la gestión duradera de los recursos naturales y en la calidad del medio ambiente y contribuyendo a la seguridad alimentaria a escala estatal y mundial.

Si se considera que la actividad agraria no es algo intangible, sino el trabajo continuo llevado a cabo por los agricultores y ganaderos y sus entidades asociativas con un fin de producción e incorporación de valores añadidos, la contribución al enfoque multifuncional de los productores agrarios dependerá de la dedicación y la forma como realicen su actividad.

Este sería el enfoque que debería presidir el diseño de la política agraria en la EEDS. Además, de forma más concreta, cabe proponer lo siguiente:

- Introducir un nuevo objetivo (núm. 2): «Velar por la cohesión social y territorial, garantizando la sostenibilidad de las rentas y el empleo en el medio rural».
- Dar la siguiente redacción a la medida 11: «Coordinar la gestión de la Red Natura 2000 desde las políticas de desarrollo rural en lo que se refiere a los aspectos sociales y económicos, dotando presupuestos nuevos y específicos para estas actuaciones».
- Dar la siguiente redacción a la medida 16: «Elaborar estrategias de desarrollo rural coordinadas entre las distintas Administraciones competentes, basada en la potencialidad específica de los territorios, promoviendo la diversidad funcional».
- Añadir un 4.º punto en «Actores, agentes y responsables de actuaciones concretas»: «Agentes socioeconómicos y operadores privados directamente implicados en el desarrollo sostenible del medio rural».

Por otra parte, en lo que hace al sector pesquero, para alcanzar el objetivo de explotación sostenible de los recursos pesqueros, se echan en falta las siguientes medidas:

- Prohibición de los desembarcos de capturas no declaradas y no reguladas («barcos con bandera de conveniencia»), de acuerdo con el Plan de Acción Internacional propuesto por la FAO¹⁵.
- Fomento de las vedas y las paralizaciones temporales de la flota ante situaciones de sobreexplotación del *stock*.
- Fortalecer las relaciones laborales a través de la negociación colectiva, mejorar las condiciones de trabajo y fomentar la formación continua de los trabajadores del mar, según lo sugerido por el CES en su Informe 3/1999, sobre La política de convenios pesqueros de la Unión Europea;
- Incremento de medios económicos y humanos para la investigación científica.
- Promover actuaciones dirigidas a la valorización de algunas especies pesqueras.
- Lucha contra la contaminación marina (vertidos, desastres ecológicos y extracción de áridos).

III.2.2.2. *Al apartado 4.2.2. Energía*

Por los efectos de la producción y uso de energía en el medio ambiente (cambio climático, contaminación urbana y ácida...), y su importancia para el desarrollo económico y el bienestar de la población, las políticas que se instrumenten en esta área son claves para avanzar hacia la sostenibilidad. Los planteamientos sobre sostenibilidad en relación con la energía deben unirse a las cuestiones de seguridad en el suministro, competitividad e incidencia ambiental. Más allá de estos planteamientos, también cabe efectuar una serie de consideraciones sobre las características generales para el trazado de la política energética a medio y largo plazo. Y, finalmente, es posible exponer una serie de concreciones sobre las medidas que propone el Documento de consulta de la EEDS en este campo.

¹⁵ En su reunión de 26 de febrero de 2001.

Seguridad de suministro

En este aspecto, en primer lugar el CES quiere recordar que uno de los tres objetivos básicos que han de presidir el diseño de la política energética es la seguridad en el abastecimiento. Habida cuenta de que la mayor debilidad de España en materia energética es la elevada dependencia del exterior, es necesario poner énfasis en la necesidad permanente de procurar la mayor diversificación posible de suministradores y recursos de energía, opciones tecnológicas y actuaciones por el lado de la oferta y de la demanda, para lograr sistemas energéticos flexibles que permitan afrontar objetivos, a veces en conflicto, de competitividad, de seguridad de aprovisionamiento y de control del cambio climático. En consecuencia, el CES considera imprescindible proseguir los esfuerzos para un mayor ahorro y diversificación en el consumo de energía, no sólo en fuentes primarias, sino en suministradores.

Incidencia ambiental

La producción y el consumo energético tienen impacto ambiental, tanto en áreas urbanas como en algunos focos emisores de gran volumen, al que hay que añadir los aspectos relativos al cambio climático, que requerirán una estrategia adecuada y grandes esfuerzos para alcanzar los objetivos en 2008-2010 que se fijaron en el Protocolo de Kioto. Como señala el Documento de consulta en el apartado sobre la atmósfera (pág. 69) que se incluye en el capítulo 2, de diagnóstico: «En el caso de España se permite, hasta 2012, un incremento del 15 por 100 de las emisiones de 1990. Sin embargo, los niveles actuales de emisión se sitúan lejos de este objetivo, con un aumento del 23,2 por 100 entre 1990 y 1999, lo que obligará a incrementar los esfuerzos de reducción de las emisiones».

La lucha contra el cambio climático ha de ser planteada en términos globales, tanto desde el punto de vista geográfico como sectorial. En cuanto a los instrumentos a aplicar se deben considerar, por su inmediatez de aplicación y por su mayor eficacia en la instrumentación, la celebración de acuerdos voluntarios y/o negociados con la industria y los mecanismos basados en el mercado que permitan una optimización de los recursos económicos empleados en la consecución de los objetivos fijados.

En este aspecto, además, el CES considera acertada la relación de medidas que propone el Documento de consulta en este apartado: «(...) aquellas destinadas a impulsar el fomento del ahorro y la eficiencia energética, tanto en la pro-

ducción como en el consumo de energía; las destinadas a promover el desarrollo y mayor implantación de energías renovables; las destinadas a potenciar la investigación en este campo y la promoción de sistemas y tecnologías energéticas que contribuyan a la reducción sustancial de las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero».

Dentro de la estrategia de lucha contra el cambio climático, el fomento y desarrollo de las energías renovables juega, pues, un papel importante; el CES quiere recordar que ya hay, en el Plan de Fomento de las Energías Renovables¹⁶, objetivos concretos para ellas: un 12 por 100 del consumo de energía primaria en el año 2010.

Además de los esquemas clásicos, de incentivos fiscales a estas fuentes de energía, que indudablemente han dado buenos resultados (como muestra el ejemplo del fomento fiscal a la energía eólica en algunos países europeos), el fomento de las energías renovables debería instrumentarse a través de mecanismos de mercado, sin distorsionar el nuevo marco de competencia que ha de regir el sector. En este sentido hay que dotar a las medidas o incentivos que se adopten de la suficiente transparencia y especificidad para no distorsionar los mecanismos de asignación de precios del sistema energético. Al mismo tiempo, sería conveniente, dada la situación actual, financiar la investigación y el desarrollo tecnológico de la energía solar fotovoltaica, cuyo desarrollo está todavía bastante lejos de poder ser objeto de explotación comercial.

El ahorro de energía, por su parte, también estriba en acometer una política de transportes que reduzca el excesivo aumento de las necesidades de movilidad, y sobre todo un uso más eficiente del transporte individual de personas. Como se dirá en las observaciones al apartado 4.2.3 del Documento de consulta, titulado «Transportes», los datos para el conjunto de la Unión Europea señalan que las congestiones crónicas del tráfico suponen un mayor gasto de 1,9 billones de litros anuales de combustible, cerca de un 6 por 100 del consumo total anual. Cabe, asimismo, recordar, que el exceso de velocidad en las carreteras no sólo parece estar indiscutiblemente relacionado con un mayor número de accidentes mortales de tráfico; también lo está con un mayor consumo de combustible por kilómetro de desplazamiento y, con ello, con un volumen de emisiones a la atmósfera también mayor.

¹⁶ Aprobado por el Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 1999.

Pero, además, el ahorro de energía no es sólo cuestión de la producción industrial o del transporte sino también, y de manera destacada, del sector residencial. Es de sobra conocido que una de las fuentes de contaminación ambiental más importantes en las áreas urbanas es, además de la automoción, la climatización de los edificios de uso residencial, privado o colectivo. En este sentido, medidas tendentes a mejorar las condiciones de aislamiento térmico de las edificaciones contribuirían notablemente a un menor consumo de energía y a un menor volumen de emisiones a la atmósfera.

La cuestión es que tales medidas, como la «certificación energética» de los edificios de la que habla el Documento de consulta, tienen un coste, y requerirán, sin duda, ayudas sustanciales. De ahí que el CES crea necesario insistir en el problema de la financiación y priorización de las distintas líneas de actuación que contempla la EEDS.

Características generales de la política energética

En lo que concierne a una política energética general es preciso manifestar: 1) la necesidad de buscar el equilibrio entre las políticas y medidas que afectan a la energía; 2) que en el diseño de las posibles políticas a proponer estén involucradas cada vez más los agentes económicos y sociales, y 3) en cuanto a alternativas de inversión se refiere, que se facilite la existencia de opciones más económicamente viables.

De forma más detallada cabe señalar:

- El contexto de mercado es el marco de referencia a utilizar en el diseño de la política de generación energética y en la definición del papel que corresponde a cada actor. Por su parte, el papel de los poderes e instituciones públicas debe orientarse a la intervención necesaria para la promoción, implantación y buen funcionamiento del mercado de la energía, garantizando el ejercicio de sus actividades en régimen de competencia.

Ahora bien, el papel del mercado en el proceso de liberalización del sector no debe obviar el hecho de que este proceso, todavía en curso, tiene por objeto garantizar el ejercicio de estas actividades en régimen de competencia: libertad de instalación, libertad de elección del consumidor y libertad de acceso a las redes de transporte y distribución. En este punto, el CES considera que la política energética debe atender especialmente a

los riesgos relativos a la seguridad en el abastecimiento y al aumento en la volatilidad de los precios. En todo caso, dado el carácter de servicio de interés general inherente a la energía, se debe garantizar: el suministro en cantidad, calidad y precios ajustados a los costes reales; la capacidad de elección del consumidor; racionalización en el consumo y el respeto a los recursos naturales y al medio ambiente; y manteniendo las prácticas actuales que desarrollan programas de transición con salvaguarda de las condiciones laborales de los trabajadores afectados y las condiciones de desarrollo socioeconómico del territorio afectado.

Consolidar la liberalización del sector energético requiere además garantizar la independencia de los órganos de regulación, y reforzar las interconexiones físicas entre las redes de transporte, facilitando la circulación internacional de productos energéticos. Debe mantenerse el carácter regulado y sujeto a planificación de las redes de distribución energética nacional y mejorar la capacidad de conexión entre las zonas de producción y de consumo.

- La electricidad puede jugar un papel muy importante en la consecución de sistemas energéticos flexibles si se le permite la mayor diversificación posible, en fuentes energéticas y tecnologías y tanto desde el lado de la oferta como desde el lado de la demanda. Una mayor penetración de la electricidad junto a la introducción de nuevas electrotecnologías o una mayor electrificación del transporte puede generar importantes ahorros en el balance global de energía.
- El gas natural es la fuente energética de mayor crecimiento previsto para los próximos años. La gran incertidumbre del gas viene del lado de los precios y no se eliminará mientras estén referidos a los del petróleo. Asimismo, es preciso facilitar el desarrollo de infraestructuras necesarias para disponer de las mismas en plazo. La seguridad de aprovisionamiento requerirá de actuaciones geopolíticas con otros países, como los del Norte de África.
- El carbón debe ser mantenido en la cesta de combustibles para la generación eléctrica por razones de flexibilidad, seguridad de abastecimiento y estabilidad de precios. Es necesario fomentar e intensificar la I+D+i en materia de tecnologías limpias y más eficientes de combustión.
- Es necesario facilitar el desarrollo de las redes de transporte de gas y electricidad y de las interconexiones internacionales, al tiempo que se demanda

la voluntad política que sea necesaria para remover las barreras existentes y se eliminen los cuellos de botella que existen hoy día para la autorización y ejecución de estas infraestructuras. Las políticas de ordenación del territorio han de prever la habilitación de pasillos para el desarrollo de infraestructuras energéticas.

- Uno de los problemas esenciales del sistema energético español en términos de sostenibilidad es el desmesurado crecimiento del consumo de energía. La EEDS considera este fenómeno en términos insuficientes. Es necesario que se desarrollen planes de fomento del ahorro y la eficiencia energética y de gestión de la demanda en todos los ámbitos: residencial, servicios, industrial, agrario y transporte.
- Si bien son importantes las medidas relativas a la gestión de la demanda, a menudo se olvida que aún existen posibilidades de mejora de eficiencia por el lado de la oferta. La gestión de la demanda debe plantearse en los términos globales que requiere el análisis de la eficiencia energética. Tal planteamiento permitiría identificar los sectores de uso final de la energía, como el transporte, donde la electricidad y sus implicaciones pueden jugar un papel destacado en la mejora de la eficiencia energética.
- Los poderes públicos han de intensificar el establecimiento de acuerdos comerciales basados en condiciones de mercado; procurar el acceso a las fuentes de energía primaria en terceros países y crear un clima estable de cooperación que motive la realización de las inversiones necesarias en terceros países. En este mismo ámbito, se deben crear las estructuras administrativas que permitan valorizar las actuaciones energéticas y de transferencia tecnológica desarrolladas por las empresas españolas en materia de cambio climático.

Medidas

En lo que se refiere a las medidas a poner en marcha, podrían completarse con las siguientes:

- Para un mayor ahorro y un uso más eficiente de la energía:
 - Plan de acción, suficientemente dotado, para el fomento del ahorro y la eficiencia energética en todos los sectores.

- Impulso de auditorías energéticas en todos los sectores: residencial, servicios, industrial y transporte.
- Potenciar la función del IDAE y propiciar la creación de organismos similares en todas las Comunidades Autónomas.
- Para el desarrollo de las energías renovables:
 - Reforzar las políticas de implantación de la eólica y potenciar la participación ciudadana en los parques eólicos.
 - Aumentar los apoyos económicos suficientes para garantizar el desarrollo de las energías renovables, especialmente biomasa y solar (térmica y fotovoltaica).
 - Impulsar el cumplimiento del objetivo máximo¹⁷ de participación de las renovables en 2010 que se fijó en el ya citado Plan de Fomento de las Energías Renovables y en la reciente Directiva europea sobre la materia¹⁸: un 29 por 100 del total del consumo bruto de electricidad en ese año.
 - Plan de desarrollo de biocombustibles líquidos que permita alcanzar objetivos más ambiciosos que el actual, fijado en 500 Ktep para 2010. Fijar como objetivo adicional para ese año la participación de los biocombustibles en un 10 por 100 en los combustibles de automoción.
 - Desarrollo y adecuado mantenimiento de la red eléctrica que permita la entrada de las energías renovables, conforme a la normativa actual¹⁹.
- Finalmente, para reforzar la seguridad, en el ámbito de la dimensión internacional de la energía: potenciar la colaboración internacional y la ayuda al desarrollo.

¹⁷ Esto es, el fijado a partir de lo que el Plan denomina «escenario de ahorro base».

¹⁸ Directiva 2001/77CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la Promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad (DOCE/L 283).

¹⁹ Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de Regulación del sector eléctrico; Real Decreto 2366/1994, de 9 de diciembre, sobre la Producción de energía eléctrica por instalaciones hidráulicas, de cogeneración y otras abastecidas por recursos o fuentes de energía renovables; Real Decreto 2818/1998, de 23 de diciembre, sobre Producción de energía eléctrica por instalaciones abastecidas por recursos o fuentes de energía renovables, residuos o cogeneración.

III.2.2.3. *Al apartado 4.2.3. Transportes*

El Consejo Europeo de Gotemburgo, de junio de 2001, señaló que el reequilibrio de los modos de transporte existentes era esencial para la aplicación de una estrategia de desarrollo sostenible a la política de transporte. Esta misma afirmación se halla recogida en el nuevo Libro Blanco del Transporte²⁰ adoptado por la Comisión Europea el 12 de septiembre de 2001, del que no se hace eco el Documento de consulta de la EEDS.

En opinión del CES, las medidas a favor de una estrategia de desarrollo sostenible en el sistema de transportes deben partir inicialmente del Libro Blanco comunitario, aunque adecuado a las peculiaridades de España. Deben partir, asimismo, de la adopción de un acertado desarrollo de las infraestructuras que, adaptado a las características orográficas españolas, permita eliminar algunos cuellos de botella existentes en la actualidad en el sistema de transporte. Solamente contando con unas redes de transporte de gran capacidad y velocidad, y con una dotación de infraestructuras suficientes en las zonas rurales y periféricas, se asegurará la eficiencia y la competitividad de determinados servicios.

Algunas líneas básicas del texto comunitario son perfectamente asumibles como punto de partida para la evaluación de la EEDS en sus consideraciones y propuestas de actuación sobre el transporte: diez años después de la presentación del primer Libro Blanco sobre el desarrollo de la política común de transportes, aprobado en diciembre de 1992, cuyo objetivo fundamental era la apertura del mercado de transporte, se ha venido observando en Europa un crecimiento desequilibrado de los diferentes modos de transportes. En la actualidad, el modo predominante es el realizado por carretera, tanto para mercancías (44 por 100) como para personas (79 por 100). La excesiva utilización de este medio de transporte ha hecho surgir una serie de externalidades negativas, relacionadas principalmente con la seguridad en carretera y con el deterioro medioambiental²¹.

²⁰ COM (2001) 370, «Libro Blanco: la política europea de transportes de cara a 2010: la hora de la verdad», de 12 de septiembre.

²¹ No se dispone, por el momento, de datos sobre estos costes externos que permitan una evaluación comparativa de los distintos modos de transporte en España. A título de ejemplo, no obstante, cabe citar que, según el Ministerio de Fomento, las pérdidas generadas por accidentalidad en la carretera en España superan el billón de pesetas (Observatorio social del transporte por carretera, 8-10-2001). Asimismo, aunque son datos medios y pueden resultar poco representativos para el caso español, el Libro Blanco ya citado da los siguientes: mercancías (euros/1.000 toneladas/km): carretera, 88; ferrocarril, 19; aéreo, 205. Pasajeros (euros/1.000 pasajeros/km): autobús, 38; automóvil, 87; ferrocarril, 20; aéreo, 48.

Entre los costes externos atribuibles al sistema de transporte destaca la elevada accidentalidad, concretamente en la carretera²², tanto en el transporte de mercancías como en el transporte individual de pasajeros. El CES considera positivo que dentro de los objetivos de la EEDS se incluya la reducción de la siniestralidad y del número de víctimas del transporte. No obstante, en la descripción de medidas a poner en marcha no se ha concretado ninguna orientada a aumentar la seguridad vial. El CES propone que entre la batería de medidas se incluya una aplicación más estricta de los límites de velocidad, como medio no sólo de evitar accidentes, sino de reducir, además, parte de otra externalidad, las emisiones de CO₂, y para reducir también el consumo de energía.

El CES considera además conveniente promover la investigación o el estudio de la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), como por ejemplo el denominado GPS, al sector transporte en cuanto que favorecen una mayor optimización del transporte de mercancías así como un incremento de la seguridad vial. Al respecto, se valora positivamente tanto la potenciación en el Plan Nacional de I+D+i de aquellas acciones orientadas a compatibilizar el desarrollo sostenible con el transporte como aquellas medidas previstas de apoyo a programas piloto en el desarrollo de tecnologías o sistemas de transportes.

Por lo que respecta a la contaminación, otra de las externalidades negativas generadas por el transporte, el CES manifiesta su acuerdo con el objetivo expresado en la EEDS de introducir y difundir tecnologías limpias. No obstante, se echa en falta dentro de las medidas o de las propuestas una referencia a la promoción de los biocombustibles líquidos, tal como recoge además el Plan de Energías Renovables. El incremento de la utilización de fuentes de energía renovables de origen agrario para la obtención de biocombustibles permitiría alcanzar el objetivo comunitario de que las energías renovables contribuyan en un 12 por 100 al consumo total de energía para el año 2010. Además de respetar de este modo el compromiso suscrito en Kioto, el desarrollo de biocombustibles de origen agrario permitiría reducir la dependencia energética española del exterior, fomentaría la creación de empleo, unos 20.000 puestos de trabajo, y contribuiría al desarrollo económico alternativo de las zonas rurales, ya que supondría una

²² De las 5.776 víctimas mortales registradas en España como consecuencia de los más de 44.000 accidentes de circulación en el año 2000, 4.706 se produjeron en carretera interurbana y 1.070 en zonas urbanas. De ellas, correspondían a transporte profesional de mercancías un total de 567 (en su mayor parte conductores de vehículos de menos de 3,5 toneladas de PMA) y al de viajeros 44 (en su mayoría pasajeros) (Ministerio de Fomento, Observatorio social del transporte por carretera, 8-10-2001).

extensión de cultivo de cerca de un millón de hectáreas. Respecto a esto último, cabe destacar, además, que la explotación de este tipo de cultivos se beneficiaría de instrumentos de apoyo adecuados en el marco de la Política Agrícola Común (PAC).

Asimismo, respecto a la necesaria reducción de gases de efecto invernadero, el CES acoge favorablemente la medida de promover los modos de transporte de menor impacto ambiental y estima conveniente recordar que, de acuerdo con las estimaciones²³ de la Comisión Europea, del 28 por 100 de las emisiones en el conjunto de la Unión Europea de CO₂ atribuibles al sector transportes, un 84 por 100 corresponden al transporte por carretera; además, las proyecciones para 2010 calculan, *ceteris paribus*, que las emisiones de CO₂ del sector transportes alcanzarán el 50 por 100 del total de las emisiones en la Unión Europea.

En opinión del CES, la promoción de métodos alternativos de transporte menos contaminante deberá adaptarse a las características de España en cuanto a su carácter periférico, su orografía o el diseño radial de las actuales infraestructuras de transporte terrestre. Las autoridades comunitarias han centrado su atención en la recuperación de la viabilidad del transporte ferroviario²⁴; al respecto, destaca la aprobación de un segundo «paquete ferroviario»²⁵ que trataría de solventar algunas de las ineficiencias actualmente atribuibles a este modo de transporte; entre las medidas propuestas destacan el aumento de la velocidad media del transporte de mercancías por ferrocarril, de 18 kilómetros por hora a 50 o 60 kilómetros por hora, asegurar el libre acceso a las redes nacionales de transporte de mercancías y la prestación de servicios de «cabotaje»²⁶ ferroviario.

Asimismo, resulta interesante, en particular para España dado su extenso litoral, el fomento de la utilización del cabotaje marítimo de corto recorrido para el transporte de mercancías; en este sentido, cabe subrayar la necesidad de que los

²³ COM (2001) 370.

²⁴ COM (2001) 370.

²⁵ El primer paquete ferroviario, Directivas 2001/12/CE, 2001/13/CE y 2001/14/CE, DOCE de 15 de marzo de 2001 habría entrado en vigor en marzo de 2003. Tras la aprobación del nuevo Libro Blanco la Comisión propone en este segundo paquete ferroviario avanzar más rápido en la reactivación del ferrocarril.

²⁶ El término cabotaje, que en el DRAE se define exclusivamente para la navegación marítima, se ha incorporado en la terminología comunitaria también para el transporte terrestre, en relación a la autorización de operaciones de transporte interior en Estados miembros de la Unión Europea, distintos del de origen del transportista, complementarias a un transporte inicial internacional entre Estados miembros.

puertos abiertos al cabotaje se conviertan en auténticos nodos logísticos (*hinterlands*) que aseguren una distribución rápida y eficiente de las mercancías transportadas.

En cualquier caso, la promoción de uno u otro modo de transporte debe partir de una armonización en sus condiciones de competencia, en concreto, de una equiparación de las exigencias medioambientales, sociales e, incluso, fiscales. Esto pasaría sin duda por la internalización ya señalada de los costes externos producidos por cada modo de transporte; sólo desde esa perspectiva se podrían comparar unos y otros en términos de eficiencia.

Hay que insistir, además, en que el elemento fundamental a la hora de lograr el desarrollo equilibrado de los modos de transporte es la denominada intermodalidad²⁷, que será la que permita asegurar la armonización e interoperatividad entre sistemas de transportes. La cadena de unión de los diferentes modos de transportes se deberá, en cualquier caso, gestionar teniendo en cuenta criterios de eficiencia económica, social y medioambiental. Al respecto, la medida prevista en la EEDS de «Fomento activo de la intermodalidad tanto en el transporte de mercancías como de pasajeros, y de una gestión más eficiente de las infraestructuras actuales» que aparece marginalmente entre las «Otras propuestas» debería considerarse una de las medidas prioritarias a poner en marcha.

La congestión que sufren tanto las carreteras como los ferrocarriles y los aeropuertos genera, igualmente, elevados costes externos que se traducen en pérdidas de competitividad. De acuerdo con el Libro Blanco de la Comisión²⁸, las redes transeuropeas de transportes sufren congestiones crónicas: cerca de 7.500 kilómetros de carreteras, un 10 por 100 de la red europea, se atascan diariamente; unos 16.000 kilómetros de vías de ferrocarril, el 20 por 100 de la red, están clasificados como cuellos de botella; finalmente, 16 de los principales aeropuertos de la Unión Europea registran retrasos de más de un cuarto de hora en el 30 por 100 de los vuelos.

Las congestiones del tráfico son, además, el principal factor contaminante en las grandes ciudades y comportan, por otro lado, un consumo adicional de com-

²⁷ Al respecto cabe señalar que el ejercicio 2001 ha sido el último de aplicación del programa comunitario PACT (Pilot Action for Combined Transport), sustituido por el programa «Marco Polo», cuyo interés principal es promover la utilización de transportes más respetuosos con el medio ambiente (ferrocarril o cabotaje marítimo de corto recorrido) frente al transporte por carretera.

²⁸ COM (2001) 370.

bustible claramente ineficiente: se estima²⁹ para el conjunto de la Unión Europea un gasto adicional de combustible de 1,9 billones de litros anuales por esta causa, cerca de un 6 por 100 del consumo anual comunitario. En este sentido, el CES acoge favorablemente las medidas previstas por la EEDS para evitar el impacto medioambiental del transporte en el ámbito metropolitano, como son la integración de la planificación territorial y urbana con la de transporte, la reducción de las necesidades de movilidad, o la mejora del transporte colectivo³⁰.

EL CES considera, no obstante, que tales medidas se podrían completar con las siguientes:

- Plan de acción en las áreas metropolitanas; reducción de la penetración del automóvil en la ciudad.
- Favorecer el uso de vehículos pequeños y compartidos.
- Afrontar los problemas asociados al transporte al centro de trabajo, mediante una planificación urbana más adecuada respecto de las nuevas áreas residenciales y los nuevos polígonos empresariales, así como planificando los sistemas de transporte colectivo adecuados que conecten con las zonas donde se concentran las actividades empresariales (industriales o de servicios).
- Plan de recuperación del ferrocarril. Establecimiento de redes internas en las Comunidades Autónomas.
- Favorecer el uso de biocombustibles líquidos.
- Favorecer el uso de pilas eléctricas para los automóviles.

Hay que recordar que varias de estas actuaciones se ven limitadas por la inseguridad jurídica que actualmente existe en cuanto a la normativa sobre suelo y que se debería resolver de antemano. De hecho la legislación de suelo debería recoger la necesidad de promover la limitación del crecimiento urbano difuso, tendencia que afecta no sólo a las grandes áreas urbanas, sino crecientemente a

²⁹ COM (2001) 370.

³⁰ La EEDS se refiere al transporte público, pero el CES llama la atención sobre la utilización del término transporte público como opuesto al transporte individual o personal, cuando en realidad es más correcto referirse a transporte colectivo.

las medianas. En cualquier caso, respecto a una de las medidas previstas al respecto en el Documento de consulta de la EEDS: «Impulsar una creciente integración de la planificación territorial y urbana con la de transportes», el CES considera que su redacción resultaría más correcta si añadiera «en el marco de la normativa de suelo tanto autonómica como estatal».

En definitiva, el CES entiende que cualquier estrategia que pretenda integrar la política de transporte y la sostenibilidad requiere la identificación e internalización de este tipo de externalidades negativas generadas tanto por el transporte de mercancías como por los transportes colectivos e individuales de personas.

Asimismo, el CES recuerda la propuesta recogida en su Informe 2/1995, sobre el Plan Director de Infraestructuras (PDI), haciéndola extrapolable, en este caso, a la necesidad de medir el grado de integración del desarrollo sostenible en la política de transportes. Entonces se consideraba «(...) necesario acompañar al PDI de su correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), hasta ahora el único medio legal de salvaguardar el medio ambiente, y no con referencia a los EIA parciales sino a uno global de todo el plan. Ello permitiría comprobar si el PDI va a ser capaz de corregir o potenciar los efectos externos de las infraestructuras que plantea. (...)»; esta necesidad surge, actualmente, en cualquier actuación de la política de transportes desde el momento en que se ha aceptado la aplicación transversal del principio de desarrollo sostenible.

III.2.2.4. *Al apartado 4.2.4. Turismo*

El CES estima acertado el planteamiento que se hace sobre esta política en el Documento de consulta de la EEDS, tanto en lo concerniente a los objetivos para un desarrollo sostenible como en la fijación de las distintas medidas a poner en marcha para la atención de esos objetivos. Estima que son especialmente importantes la relativa a la ordenación del desarrollo urbanístico en las regiones costeras y el fomento de medidas para la diversificación del turismo, ampliando la oferta a otras opciones, como la del turismo rural o, entre otras, el «ecoturismo»; por su directa incidencia en la cohesión territorial y social, la gestión de los recursos y la conservación de la biodiversidad, y la conservación del cambio climático, entre otras áreas clave del desarrollo sostenible. Además, el CES se reitera en las observaciones anteriormente expuestas con ocasión del apartado 4.1.6 del Documento de consulta.

No obstante, la disminución de la actividad turística provocada por los hechos acaecidos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos por acción del

terrorismo internacional, es un factor cuyos efectos son todavía difíciles de evaluar, y de señalar si se trata de circunstancias que van a afectar al turismo de forma coyuntural o van a perjudicar al sector en el futuro. En cualquier caso, el CES estima que esta nueva variable debería ser objeto de un análisis detallado en el desarrollo de la Estrategia, considerando todos los aspectos relativos a la política de seguridad, y su interrelación con la política del transporte, tan directamente afectados por aquellos incidentes.

III.2.2.5. *Al apartado 4.2.5. Producción industrial*

El CES considera adecuado el enfoque que aporta el Documento de la EEDS respecto a las bases para una política industrial, por cuanto éste parte de considerar que habrá de afrontar el doble reto de garantizar la competitividad económica del proceso de producción industrial como una de las bases de la economía y, al mismo tiempo, reorientar las pautas productivas del mismo para aminorar algunos de los problemas que afectan al medio ambiente.

Es acertado, asimismo, subrayar que por esta doble condición la producción industrial está en relación directa con la mayoría de las áreas clave para el desarrollo sostenible: crecimiento económico, empleo y competitividad; gestión de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad; formación, investigación e innovación tecnológica; cohesión social y territorial; lucha contra el cambio climático y contaminación atmosférica; y gestión y reducción de residuos.

No se puede olvidar, además, que la industria sigue siendo la base del crecimiento económico, incluso en el momento actual, donde se observa un claro proceso de transición de nuestra economía hacia lo que ha dado en llamarse *terciarización*, esto es, hacia una economía basada en los servicios. Y ello porque buena parte del desarrollo de éstos se encuentra ligado al propio sector industrial, como principal demandante de servicios avanzados y como origen de la oferta de nuevos servicios a los consumidores y a otras empresas: la industria es, por ejemplo, el motor principal de las actividades de I+D+i.

Es poco discutible, por otra parte, la elección de objetivos para el sector que se realiza en el Documento de consulta. El sector industrial, abierto a la competencia internacional, requiere, entre otros, de una constante innovación, tanto de procesos como de productos, para mantener y aumentar su competitividad. En combinación con el objetivo de preservar el medio ambiente y lograr una alta calidad de vida, ello entraña la apertura de nuevas oportunidades para la indus-

tria, por ejemplo, todo el conjunto de nuevas producciones que se ha dado en denominar «industria ambiental»; pero también requiere elevar las exigencias de transparencia, no discriminación y coherencia en la aplicación del principio de precaución, pues ésta recae fundamentalmente sobre la producción industrial. Y quizá en este último aspecto sería recomendable la inclusión de alguna línea de actuación, similar a la que se propuso en las observaciones del CES al apartado 4.1.3, de formación, investigación e innovación tecnológica.

Entrando ya en las observaciones sobre la formulación concreta de objetivos, medidas a poner en marcha, acciones clave, actores, y otras propuestas, que contiene el cuadro-resumen adjunto a este apartado del Documento de consulta, cabe señalar lo siguiente:

El CES estima que sería adecuado dar nueva redacción al segundo objetivo, para incluir la reducción de los riesgos asociados a la salud laboral. En coherencia con esta ampliación del segundo objetivo, cabría incorporar una nueva medida en el apartado siguiente, orientada al fomento de los sistemas de gestión medioambiental, salud laboral y calidad, en particular el derivado del Reglamento europeo EMAS³¹. También en coherencia con ello, se propone incluir otra nueva medida, para lograr la utilización de procesos, técnicas y prácticas que optimicen la prevención de riesgos laborales.

La segunda medida reza literalmente: «políticas integradas del producto, ciclo de vida y asignación correcta de precios reales». Al margen de no ser especialmente comprensible su alcance y significado en cuanto que medida a poner en marcha, el CES cree que es erróneo el término «precios reales», por lo que recomienda su sustitución por el de «costes reales».

Como desarrollo o concreción de la tercera medida, que se refiere al fomento de la innovación tecnológica empresarial para la sostenibilidad, el CES estima conveniente incluir otra, de creación de una «oficina de producción limpia» como centro de innovación, asesoramiento, centralización de datos y experiencias, y conexión y coordinación entre las áreas I+D+i; centros tecnológicos, empresas, agentes sociales y ambientales.

Igual que se propone una cuarta medida, de promoción de sistemas y tecnologías energéticas limpias y eficientes en la producción industrial, habría que in-

³¹ Reglamento CEE núm. 1836/93, del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría ambiental (*Environmental Management and Assessment System*).

corporar una nueva para promover una mejor gestión del agua en los usos industriales, con el objetivo de reducir su consumo y su contaminación.

La séptima medida, de impulso a la introducción de instrumentos para favorecer la reducción en la generación de residuos, debería complementarse con otra más, orientada a la reducción de los de carácter peligroso; su concreción podría residir en la asunción de los objetivos que al respecto se fijaron en el Plan Nacional de Residuos Peligrosos de 1995.

La décima medida que recoge el cuadro-resumen dice: «mejora del entorno empresarial, reducción de costes de creación de empresas». El CES entiende sería más coherente cambiar el término «mejora» por «impulso».

El CES echa en falta en este epígrafe una línea de actuación relativa a la consolidación de la competitividad de los sectores industriales dinámicos y la requalificación de los sectores más frágiles, conforme a las valoraciones recogidas en el apartado 2.3.4 del Documento de consulta (págs. 55 a 57) partiendo de la clasificación que se hace del conjunto de actividades industriales en distintos grupos, de acuerdo con su nivel de intensidad tecnológica, aspecto este último para el que tampoco recoge ninguna medida concreta.

De igual forma, cabría añadir una nueva línea de acción relativa a la creación de empleo en actividades de proyección de futuro, dada la mención que a esta orientación se hace en el punto 2.6.1, relativo a «Un sistema productivo competitivo y eficiente en un escenario de cambios rápidos» (págs. 83 y 84). En este sentido, cabría hacer aquí referencia a la necesaria formación continua que debe acompañar cualquier actividad industrial, pero muy especialmente aquéllas que incorporen innovaciones, de proceso o producto o, aún más importante, en el caso de aquellas actividades de nueva creación que nacen al amparo de un entorno tecnológico favorable.

Finalmente, además de las once medidas que actualmente recoge el cuadro-resumen y de las nuevas que acaba de proponer, todas ellas de carácter positivo, esto es, incentivadoras, el CES opina que sería adecuado incorporar algunas otras, para la mejora de la capacidad disuasoria frente al incumplimiento de la normativa ambiental. Se propone así, aumentar la dotación de los medios con que cuentan los distintos cuerpos de inspección ambiental.

Por otra parte, en el apartado del cuadro-resumen sobre política de producción industrial titulado «Otras propuestas», el CES quiere advertir que la redac-

ción de la primera, que dice: «elaborar programas de sustitución de complejos industriales contaminantes o poco eficientes por parques tecnológicos basados en la innovación» no tiene un significado claramente comprensible, ya que mezcla dos conceptos que en principio parecen diferentes. Por ello, podría ser conveniente su sustitución por otras dos propuestas:

- Elaboración de programas de apoyo y corrección para reducir los impactos medioambientales de los complejos industriales, mediante la incorporación de las mejores tecnologías disponibles económicamente viables.
- Impulso a la creación de parques tecnológicos basados en la innovación.

Cabría añadir, además, entre las propuestas que figuran en este apartado del cuadro-resumen, una referente a actuaciones en materia de ordenación del territorio, tendentes a mejorar en la planificación del suelo la suficiente separación entre esos complejos industriales y las zonas residenciales, así como una adecuada orientación de unos y otras para evitar fenómenos, como los inducidos por vientos dominantes, de mayor contaminación en zonas residenciales.

Otra propuesta adicional consistiría en impulsar los trabajos de investigación sobre la posible relación entre varias enfermedades y la exposición a sustancias tóxicas y otros contaminantes (compuestos orgánicos persistentes, metales pesados, campos electromagnéticos...), provocados por contaminación difusa; así como la prevalencia de algunas enfermedades en determinados sectores de trabajadores más expuestos a unas y otros, en consonancia con lo señalado en las observaciones generales al epígrafe 2.4, «Dimensión ambiental de la sostenibilidad en España».

Además, el CES, haciéndose eco de la preocupación social por esa posible relación recomienda al Gobierno un seguimiento prioritario de las previsibles modificaciones de la legislación de la Unión Europea en relación con:

- El registro y uso de sustancias peligrosas.
- Las estrategias de sustitución de aquellas sustancias que impliquen riesgos graves para la salud.

Por último, dentro del apartado del cuadro-resumen titulado «Actores, agentes y responsables de actuaciones concretas», el CES quiere llamar de nuevo la atención sobre la ausencia de los distintos agentes que componen el entramado

social organizado; muchos de ellos, como los de las propias empresas y sus trabajadores, están además directamente implicados en la producción industrial. Al margen de ello, habría que añadir el Ministerio de Fomento, ya que éste desarrolla políticas de ordenación del territorio, infraestructuras, transportes y suelo industrial a través de la SEPES, en coherencia con la propuesta sobre ordenación del territorio que se acaba de efectuar; asimismo, hay que señalar la necesidad de incluir en esta relación de agentes a las universidades, pues en ellas se desarrolla una parte importante de las actividades de investigación básica que componen, entre otras, la I+D+i.

III.2.2.6. *Al apartado 4.2.6. Consumo*

Con carácter previo, el CES estima conveniente apuntar algunas consideraciones sobre el contenido propuesto en el Documento de consulta para la política de consumo en el marco del desarrollo sostenible:

En primer lugar, el fomento de las culturas de respeto al medio ambiente, al patrimonio cultural y de solidaridad intergeneracional, que se apunta como primera medida en este campo, debería incorporarse al sistema educativo. Llama por ello la atención, y debería subsanarse la omisión, que entre «los objetivos para un desarrollo sostenible» no se incluya la incorporación de los hábitos de consumo sostenible a los diferentes niveles y sistemas educativos y formativos. El concepto de desarrollo sostenible tiene que abordarse desde la escuela primaria, de forma que todas las personas tengan fundamentos sólidos sobre dicho concepto.

Asimismo, el CES considera que el diseño de políticas formativas e informativas dirigidas de forma específica a la población de más edad podría ayudar a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible en materia de consumo, pues es preciso en este caso diseñar medidas complementarias que atiendan a las personas mayores.

Para ello además, como en tantas otras materias de la EEDS abordadas a lo largo de este Informe, es preciso subrayar el importante papel desempeñado por los medios de comunicación en el ámbito del consumo, tanto en la conformación de la opinión ciudadana como en lo que concierne al suministro de una información veraz. En este sentido, el papel de estos medios es esencial a la hora de facilitar la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible en materia de consumo.

Es de notable interés, por otro lado, el impulso del consumo sostenible por parte de las Administraciones Públicas, dado el «efecto demostración» que, de acuerdo con el texto de la EEDS, ello tiene en el comportamiento de los distintos actores. Pero no es de menor interés, en opinión del CES, la obligación de esas mismas Administraciones de suministrar información suficiente y adecuada a los actores del consumo, y tampoco es irrelevante, sino todo lo contrario, el ejercicio por parte de los poderes públicos de las facultades de vigilancia, regulación y control de los comportamientos sociales y económicos. Todas estas cuestiones tienen fiel reflejo en el apartado 3.2.3 del Documento de consulta de la EEDS, sobre «producción y consumo sostenibles» y sin embargo, se han omitido en las conclusiones de la política de consumo.

Además de las observaciones anteriores, cabe hacer algunas otras más concretas, sobre las propuestas que contiene el Documento de consulta en este apartado:

En el segundo párrafo del apartado, el Documento de consulta menciona «la equidad en los intercambios comerciales, en particular en relación con las áreas del mundo menos desarrolladas». El CES cree necesaria una nueva redacción de esta frase que aclare su significado. Más aún, sería conveniente dar nueva redacción a todo el segundo párrafo, de forma que transmitiera con claridad que debería fomentarse el intercambio comercial con los países menos desarrollados, y en particular la apertura de nuestros mercados a los productos de esos países. Éste es un aspecto que contribuye al desarrollo sostenible global, al posibilitar la mejora del bienestar de los habitantes menos favorecidos del planeta, objetivos básicos de los que se propone alcanzar la EEDS.

No sólo en la cuarta medida de las que figuran en el cuadro-resumen de esta política, pero especialmente en ella, llama la atención que no se aclare el alcance del «incentivo al consumo de productos duraderos reutilizables y de materias primas recuperables» en qué consiste tal medida.

Puede parecer un tanto trivial, pero mejoraría indudablemente la corrección y cabal comprensión del Documento de consulta el que no incurriera, casi sistemáticamente, en la confusión entre precios, costes y asignaciones eficientes desde el punto de vista de la sostenibilidad (o si se prefiere, eficientes no sólo en sentido estrictamente económico, sino también ambiental y social). Como muchas otras medidas expresadas en distintos apartados dentro del capítulo 4, la octava incluida en el cuadro-resumen que acompaña a este apartado dice: «avanzar hacia una evaluación real de las externalidades ambientales y sociales para una correcta asig-

nación de precios». Pero los precios son un indicador, dentro del mecanismo de asignación de recursos descentralizado que es el mercado, que orienta las decisiones de producción y consumo; lo que se quiere decir, entonces, es que los precios deben reflejar los costes reales, esto es, incluyendo los de las externalidades ambientales y sociales, para lograr una asignación eficiente, desde el punto de vista de la sostenibilidad, de los recursos a través del mercado.

A propósito de esta misma cuestión de la incorporación de las externalidades —que cabe recordar también existen de signo positivo, y que habrían de incorporarse como tales entre los ingresos para lograr una asignación realmente eficiente de los recursos—, el CES debe insistir en que el origen de éstas no es sólo la producción; las externalidades se generan en múltiples actividades, algunas consideradas dentro de lo económico y otras no. Dentro del ámbito de la actividad económica en un sentido amplio, las externalidades también se generan en el consumo, y más en concreto en el uso que dan los individuos a los bienes y servicios que adquieren. Por tanto, el CES recomienda que se revise la redacción del Documento de consulta de la EEDS y se eliminen estas referencias genéricas y poco correctas a la producción como única fuente de externalidades. Si uno de los objetivos de este Documento es impulsar la concienciación social respecto al desarrollo sostenible, parece cuando menos exigible que esa conformación de la conciencia de los ciudadanos, en especial en su faceta de consumidores, se haga desde el mayor rigor posible compatible con su comprensión por el público en general.

Este mismo argumento fundamentaría, aunque no es el único, la última consideración que el CES cree necesario efectuar sobre las medidas a poner en marcha que contiene la EEDS en el apartado de política de consumo, y que estriba en la oscura redacción de la primera medida que figura en el cuadro-resumen bajo el rótulo de «Otras propuestas». En efecto, no se entiende el significado cabal de esa medida, que dice: «sustitución de propiedad por usos y de productos por servicios». Es preciso incluir una aclaración de la propuesta por parte de los redactores del Documento de consulta, o suprimirla.

Finalmente, el CES cree que entre las medidas a desarrollar dentro de la política de consumo para el desarrollo sostenible debería incluirse:

- La promoción del diálogo entre los interlocutores sociales y de éstos con el Gobierno, para impulsar instrumentos efectivos que den más información a los consumidores sobre el respeto a los derechos de los trabajadores en las distintas etapas de la cadena productiva y comercial.

- Una medida adicional, similar a la quinta de las que figuran en el cuadro-resumen de esta política, que reza: «elaboración de un programa para el incremento de la eficacia, el ahorro y el buen uso del agua», con el mismo enunciado pero para la energía.
- Medidas que trasluzcan el especial énfasis con que hay que afrontar la necesidad de considerar el desarrollo sostenible en la fase inicial de diseño de aparatos y máquinas teniendo en cuenta el reciclado de sus componentes.
- Medidas que, igualmente, den cuenta de la necesidad de poner *un énfasis especial* en la «Tutela de Producto». Es decir, medidas para involucrar responsablemente a los diferentes agentes económicos que participan a lo largo del ciclo de vida del producto (I+D, diseño, materias primas, fabricación, comercialización, utilización y tratamiento de residuos, etc.).
- Medidas que hagan mención a la demanda, en atención a las previsiones del diagnóstico sobre la modificación de los modelos de consumo personal y familiar realizadas en los puntos 2.6.3 y 2.6.5, sobre «Desvinculación de la mejora de la calidad de vida con la degradación de los recursos naturales y el patrimonio cultural», y «Formación, información, cooperación y responsabilidad para la sostenibilidad», respectivamente.

Tras todas las consideraciones y propuestas que se acaban de efectuar para un mejor trazado de la política de consumo en la EEDS, el CES quiere recordar que cualquier medida en materia de desarrollo sostenible debe realizarse, para lograr su plena eficacia, con la cooperación de los interlocutores o agentes económicos y sociales, de consumidores y ciudadanos en general. Esta reflexión es especialmente acertada y obligada en el campo del consumo.

III.2.2.7. *Al apartado 4.2.7. Cohesión e integración social*

Como preámbulo de las observaciones del CES a propósito del apartado 4.1.4 (cohesión social y territorial) del Documento de consulta de la EEDS, se recordaron las necesidades que subrayó el Consejo Europeo de Lisboa para avanzar en la consolidación y modernización del modelo social europeo. De su lectura se desprende, de forma inmediata, que la integración social puede considerarse un ámbito, bien que de indudable importancia, de la cohesión social. Por tanto, buena parte de las consideraciones que allí se formularon sobre el tratamiento en la EEDS de esta área clave tienen perfecta cabida ahora, al atender a una de las

políticas, denominada cohesión e integración social, en las que se instrumenta el desarrollo de esa área. Entre ellas, sobre todo, y además de las orientadas a la mejora de la cantidad y calidad del empleo: la necesidad de incorporar medidas que faciliten el acceso a la vivienda en general; medidas para la mejora de la protección social; medidas de apoyo a la familia, y medidas para la extensión y mejora de la calidad de la cobertura sociosanitaria de la población española.

Cabe, no obstante, centrándose en los aspectos más relacionados con la estricta política de integración social, efectuar algunas observaciones al Documento de consulta de la EEDS.

En primer lugar, y aun cuando pueda parecer una cuestión menor, hay que destacar la incoherencia de las medidas a poner en marcha. Muchas de ellas están extraídas del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIS), pero sin la articulación y vinculación a objetivos intermedios con que se presentan en dicho Plan. Por otra parte, una en concreto reza literalmente «Desarrollo del Plan de Inclusión Social», lo que hace pensar que el redactor de las medidas, o no conoce los contenidos de este Plan, o está pensando en la necesidad de proceder a su dotación presupuestaria (ya que por el momento se desconoce), o estima que es necesario reforzarlos; si éste es el caso, parece conveniente recordar que las líneas básicas para ello deberían ser, precisamente, las que se expusieron en la EEDS como medidas a poner en marcha.

El CES recomendaría, por lo tanto, que se reformulase este apartado, por ejemplo agrupando bajo una línea de actuación denominada «desarrollo del PNAIS», las medidas de este plan que se consideren estratégicas, y bajo otra línea de «refuerzo del PNAIS», otras que se considerase necesario integrar en éste para completarlo.

En este punto el CES quiere recordar que en su Informe 2/2001, sobre la pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social, se formuló un amplio abanico de medidas de actuación precisamente para desarrollar y reforzar el PNAIS, ordenadas además en las distintas políticas donde habrían de incardinarse: educativa, de empleo, sanitaria, de vivienda, servicios sociales y de garantía de recursos (PNC y rentas mínimas). Y, dentro de cada una, expresando más concretamente objetivos intermedios y líneas de acción.

La amplitud de las propuestas que el CES efectuó con ocasión del citado Informe hacen difícil resumir aquí todos los contenidos que entonces se expusie-

ron, por lo que parece más adecuado efectuar una recomendación general, que es que se incorporen dentro de la EEDS. Es conveniente insistir, para esa incorporación, en que la EEDS debería tener muy en cuenta las propuestas relativas a la necesidad de reconocer el papel de la iniciativa ciudadana en las estrategias de integración social, por su indudable valor intrínseco en el ámbito de la cohesión e integración social.

En segundo lugar, el capítulo de diagnóstico de la EEDS expone que el empleo es un factor clave para la integración social, pero no el único, y que lo más adecuado es considerar la exclusión como el resultado de la concurrencia de varios hechos (fenómenos de fragmentación social, de crisis del empleo ligadas a factores culturales o étnicos, padecer situaciones de enfermedad que implican rechazo social, residir en áreas desfavorecidas, entre otras) que se traducen en pobreza, dificultad de integración laboral, déficit de acceso a la educación, a la vivienda y a la sanidad. Se afirma asimismo, citando el PNAIS, que la exclusión es mucho más un proceso —o un conjunto de procesos— que una situación estable. Y dichos procesos no afectan sólo a grupos predeterminados concretos, más bien al contrario afectan de forma cambiante a personas y colectivos.

Lo interesante es, por tanto, prevenir estos procesos, reduciendo la vulnerabilidad de los colectivos en los que el riesgo de concurrencia de algunos de esos hechos es mayor: mujeres, desempleados, jóvenes, inmigrantes, mayores. Pero, además de prevenir, el CES quiere recordar que habrá que afrontar las situaciones existentes de exclusión.

Pues bien, el desarrollo de las líneas de actuación de la EEDS en este campo olvida dos aspectos de singular importancia:

- El primero, considerar la vivienda como un factor básico de inclusión. No se considera el acceso a la vivienda dentro de los objetivos incluidos en este apartado, a pesar de que el diagnóstico parece que así lo indicaría, y a pesar de que es un factor que enfatizan tanto el PNAIS como la propia Agenda Social Europea aprobada en el Consejo de Niza; por otra parte, la redacción de la única medida a poner en marcha al respecto, «promover la formación de hogares jóvenes mediante medidas que faciliten el acceso al empleo y la vivienda» indica que su relación básica es con el objetivo (trazado en el apartado 4.1.4, «Cohesión social y territorial») de lograr una estructura demográfica equilibrada, y no con el de aumentar la integración y la cohesión social.

Cabe recomendar, entonces, que se incluya el acceso a la vivienda entre los objetivos, y que se incorporen otras medidas que extiendan ese objetivo bastante más allá de la población joven (entre ellas, la promoción de fórmulas que permitan un mayor acceso de la población inmigrante a una vivienda digna o, como ya se señaló en el apartado 4.1.4, la de promover nuevos modelos residenciales para mayores).

- El segundo, mejorar y extender los distintos programas que garantizan una renta mínima como forma de comenzar a afrontar las situaciones de exclusión.

En este sentido, el PNAIS recoge, entre las líneas de actuación agrupadas bajo el epígrafe de «Objetivo 1.2: Fomento del acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios», las referidas a la mejora y extensión de garantías de recursos mínimos, tales como las pensiones no contributivas, la renta mínima de inserción y otras.

En cuanto a las medidas a poner en marcha, el CES estima que deben desarrollarse programas de apoyo a los inmigrantes, con el objeto de remover los obstáculos que pudieran impedir su integración efectiva en la sociedad española en condiciones de igualdad en el acceso a los distintos bienes y servicios, sin discriminación alguna por razón de la condición de inmigrante. El CES considera conveniente afrontar caminos que permitan la integración intercultural y la consecución de una sociedad más cohesionada.

A este respecto, como línea de actuación, cabría facilitar al inmigrante el conocimiento de alguna de las lenguas oficiales de España, con la finalidad de que su integración sea lo más completa posible en el territorio de residencia. Teniendo en cuenta la frecuencia con que el itinerario inicial de los inmigrantes supone cambios de territorio, debería facilitarse especialmente el aprendizaje del castellano como lengua vehicular en todo el territorio del Estado. Además, y en congruencia con los objetivos estratégicos de esta política, debería facilitarse a los inmigrantes el acceso a la educación, la formación y la cultura.

Por otra parte, en relación con la garantía de acceso a la salud de los colectivos más vulnerables, debería prestarse atención a los problemas del envejecimiento de la población en aspectos distintos de los estrictamente sanitarios, en particular a la atención en el hogar para las personas mayores, con gran frecuencia afectadas por procesos incapacitantes, bien directamente producto de una edad avanzada, bien relacionados con ella (demencias, pérdidas severas de audición o vista, etc.).

Finalmente, cabe recomendar una vez más la inclusión, dentro del cuadro-resumen que acompaña a esta política en el Documento de consulta, y en concreto bajo el epígrafe relativo a «Actores, agentes y responsables de actuaciones concretas», de una referencia a otras organizaciones e instituciones de iniciativa privada (ONG, asociaciones empresariales y sindicales, entidades de la economía social, etc.). Asimismo, debería incluirse al Ministerio de Fomento, como responsable de la política estatal de vivienda, y a los organismos competentes de las Comunidades Autónomas en las materias de salud, sanidad, educación y vivienda.

III.2.2.8. *Al apartado 4.2.8. Educación*

En política educativa, el CES quiere reiterar de nuevo, en primer lugar, la conveniencia de recoger las propuestas que incluyó al respecto en su ya citado Informe 2/2001, porque ello reforzaría el indudable papel de la educación en el logro de una alta cohesión social. Así, cabría recomendar que se formulara una primera línea de actuación con medidas articuladas en torno a los objetivos intermedios de: generalizar la educación temprana, erradicar el analfabetismo, reducir las tasas de abandono y fracaso escolar, conseguir para la mayor parte de la población joven un nivel educativo posterior a la enseñanza obligatoria (reforzando además la FP), y aumentar el nivel formativo de la población adulta. Además de ello, para una igualdad real en el ámbito educativo, es preciso adoptar una serie de medidas encaminadas a una mayor igualdad de oportunidades, en sentido horizontal (es decir, en el sentido de reducir la diferencia entre los ámbitos rurales y los urbanos) y en sentido vertical (esto es, en el sentido de reducir la diferencia entre las posibilidades educativas por nivel de renta), así como las orientadas a una mayor igualdad de resultados, o políticas de compensación de desigualdades distintas de las dos anteriores, tales como las que afectan a personas con discapacidad, a las que están en situaciones de marginación o exclusión social, o a los inmigrantes.

El CES considera que el planteamiento general de este apartado debería recoger, asimismo, los siguientes aspectos para el trazado de la política educativa dentro de la EEDS: gestión del conocimiento (con especial atención a la adaptación de las generaciones jóvenes a las nuevas herramientas y contenidos), educación a distancia, mejora e impulso del acceso a Internet (para ello sería preciso la introducción de los contenidos educativos en Internet como herramienta de educación y formación), y fomento de los idiomas, prioritariamente inglés.

Además, es preciso insistir en la importancia de las denominadas «habilidades sociales» (expresión oral y escrita, capacidad de trabajo en equipo, creatividad, liderazgo), que deberían impulsarse como complemento a la formación básica. Por otra parte, sería también necesario incluir, desde la educación básica en adelante, la *promoción de emprendedores*, por el importante papel que realizan las empresas en la sociedad, y en general el conocimiento de los agentes sociales, principalmente sindicatos y organizaciones empresariales, y de las organizaciones de intereses ciudadanos, pues en ellos se articula la participación social, que la propia EEDS reconoce imprescindible.

No obstante lo anterior, que obligaría a una casi completa reformulación del actual contenido de la EEDS en el apartado de educación, pueden efectuarse una serie de consideraciones concretas que contribuirían a mejorar dicho contenido actual:

- La trascendencia de la sociedad de la información se trata en este apartado con cierta superficialidad. Se propone reformular el punto 2.º «Introducir las nuevas tecnologías de la información en el sistema educativo», para enfatizar este aspecto. Es necesario, así, hacer una primera referencia a un mayor empleo de la gestión del conocimiento como un instrumento necesario para mejorar la formación, así como apoyar con más énfasis la formación a distancia como un método que claramente contribuye al desarrollo sostenible. También es necesario facilitar un mayor acceso a Internet, además de dotarla de contenidos educativos como soporte para la educación a distancia. Un buen ejemplo podría ser la inclusión del aprendizaje de lenguas extranjeras, especialmente del inglés.
- Sería más conveniente no ceñir el «Desarrollo de programas de formación» a colectivos concretos («grupos desfavorecidos o en riesgo de exclusión», 5.º punto). Pues, de acuerdo con el concepto de cohesión social que se ha expresado, el desarrollo de programas formativos debe alcanzar a toda población.
- Igualmente, se estima necesario hacer mención al impulso de la sostenibilidad en el nivel de la capacitación profesional.
- En relación al penúltimo punto referido a «Promover la formación profesional y empresarial en materia de turismo sostenible», y entendiendo que la FP abarca un ámbito más amplio que dicha materia, se propone la adición de una nueva medida en este sentido.

- Entre los actores y por lo que concierne a las Administraciones Públicas, sería conveniente incluir el ámbito correspondiente de «Trabajo», y muy especialmente, se hace notar la ausencia de toda referencia a los interlocutores económicos y sociales.

- Finalmente, es preciso advertir que la distinción entre los conceptos de «población activa» de una parte, y de «jóvenes que acceden por primera vez al trabajo», mencionados entre las distintas medidas de desarrollo de la política educativa, resulta incorrecta, incurriendo aquí el Documento de consulta de la EEDS en el mismo error que en el punto 4.1.3, sobre el área clave de «Formación, investigación e innovación tecnológica», en el detalle de «líneas de actuación y medidas».

III.2.2.9. *Al apartado 4.2.9. Investigación y desarrollo tecnológico*

El CES considera que sería reiterativa la formulación de observaciones sobre este apartado, toda vez que el grueso de ellas se encuentra en las correspondientes al área clave 4.1.3 «Formación, investigación e innovación tecnológica». Baste pues, con remitir a lo dicho en aquel apartado.

No obstante, el CES ha advertido que en la última línea de las que figuran bajo el epígrafe «Medidas a poner en marcha» dentro del cuadro-resumen que acompaña a este apartado en el Documento de consulta, se han omitido algunos conceptos básicos, por lo que propone corregir su redacción de manera que figure: «Fomento a la I+D+i empresarial orientada al diseño y desarrollo de procesos, productos y servicios limpios y ecoeficientes».

Asimismo, además de la ya reiterada ausencia de las organizaciones económicas y sociales, el CES quiere subrayar la notable omisión en este caso de las universidades bajo el epígrafe titulado «Actores, agentes y responsables de actuaciones concretas» que figura en el cuadro-resumen. Éstas, como ya se señaló en las observaciones al apartado 4.2.5, sobre política de producción industrial, llevan a cabo una parte importante de las actividades de investigación básica que componen, entre otras, la I+D+i. Pero, además, en este caso figuran a continuación como sujeto de la primera línea de las que se recogen en el cuadro-resumen bajo el título «Otras propuestas», que reza: «Incentivar la investigación aplicada en las universidades y la cooperación de éstas con las empresas (ecoeficiencia energética, transportes, producción y consumo)».

III.2.2.10. *Al apartado 4.2.10. Ordenación del territorio*

Respecto a la ordenación del territorio, la EEDS establece una serie de objetivos y medidas que se agrupan en los siguientes tres ejes de acción:

En primer lugar, el estímulo de una política de desarrollo territorial que favorezca una ocupación equilibrada del territorio, para lo cual se deberán integrar y coordinar las actuaciones y programas sectoriales a nivel nacional, regional y local.

El CES, aunque acoge favorablemente que se prevea la necesidad de «coordinar los Planes autonómicos de ordenación territorial entre sí y con la planificación sectorial del Estado, en un marco de cooperación interadministrativa y de colaboración institucional», estima conveniente en pro de una mayor seguridad jurídica que esta coordinación se lleve a cabo mediante una nueva legislación del suelo. Por consiguiente, en la propuesta establecida al respecto dentro del cuadro-resumen de este apartado, debería añadirse que dicha coordinación se realizará mediante una nueva legislación del suelo. De este modo se solventaría parte de los problemas que se derivan actualmente de la existencia de una política de suelo claramente difusa.

En este mismo sentido, la medida relativa al «Fomento de estrategias sectoriales y de ordenación del territorio que integren y coordinen las actuaciones y programas a nivel nacional, regional y local» debería concluir con el siguiente texto: «mediante la necesaria legislación».

Se deberían incluir, asimismo, medidas que permitieran paliar otro de los problemas asociados a la escasa disponibilidad y la carestía del suelo: la Administración Central del Estado debería ayudar financieramente a las entidades locales para evitar que utilicen los patrimonios municipales de suelo para la financiación de sus gastos corrientes en lugar de destinarlos a la promoción de viviendas protegidas o a la creación de polígonos residenciales, de acuerdo con sus competencias legales.

En definitiva, sigue vigente la observación que el CES incluyó en su Informe 3/2000, sobre Unidad de mercado y cohesión social, que, tras argumentar acerca de los orígenes de la escasez y la carestía del suelo en España, recordaba la necesidad de, entre otras, liberar suelo, incrementar la oferta del potencialmente urbanizable y reducir las cargas del proceso de urbanización. Se señalaba asimismo que estas actuaciones requerirían la participación activa de las

Comunidades Autónomas, mediante su legislación urbanística, y de los ayuntamientos, mediante la elaboración de sus planes de ordenación municipales. En este sentido, entre las medidas previstas se deberían incluir la necesidad a incentivar y agilizar los trámites administrativos en cuanto a la construcción de viviendas sociales, protegidas y para alquiler.

Asimismo, el CES considera que las medidas que desarrolle la política de ordenación del territorio, deben fundamentarse en el estímulo de una política que favorezca una ocupación equilibrada de éste, la incorporación de la evaluación ambiental, el impacto territorial de las políticas sectoriales y el incentivo al desarrollo de las zonas desfavorecidas. Por tanto, esos serían los criterios de definición de las estrategias sobre localización de inversiones públicas y el estímulo de las privadas, y sobre la dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos. A este respecto, tales premisas deberían informar la aplicación del Plan Director de Infraestructuras 2000-2007, así como las actuaciones posteriores que pudieran desarrollarse conforme a la EEDS, y que deben contar con los necesarios instrumentos de financiación públicos y privados.

Más en concreto, en la ordenación sostenible del territorio adquiere gran importancia el desarrollo de unas infraestructuras de transporte adecuadas y suficientes, como ya se ha expresado en el apartado dedicado al transporte; de ahí que el CES estime conveniente incluir entre las medidas a poner en marcha el apoyo a la planificación territorial y el urbanismo, que facilite el transporte colectivo eficaz y de calidad, y que permita la utilización de medios de transporte de menor consumo de energía y menos contaminantes.

No obstante, el CES entiende que resulta insuficiente plantear la ordenación del territorio a través, exclusivamente, del establecimiento de infraestructuras de transporte, teniendo en cuenta la existencia de las tecnologías de la información y su capacidad de influencia sobre la geografía, especialmente en las áreas remotas. Lo mismo sucede con otros servicios universales o de carácter general.

En segundo lugar, respecto al eje de acción relativo al medio ambiente y su reflejo en el conjunto de medidas, el CES echa en falta una referencia a las depuradoras de aguas residuales en zonas costeras. Algunos productos químicos de depuración, que impulsan la eutrofización de las aguas, pueden provocar a corto plazo la aparición de nuevas toxinas marinas. Por otra parte, en la actualidad las depuradoras de aguas residuales tratan conjuntamente estas aguas con las procedentes de la lluvia. En ocasiones, cuando la lluvia es intensa se llega a una saturación de acumulación de vertidos que obligan a abrir las compuertas y verter

todo directamente a los ríos o al mar, provocando contaminación. Por tanto, resulta imprescindible la separación de las aguas a tratar y de las aguas procedentes de la lluvia. La gestión de estas depuradoras corresponde además a las entidades locales, por lo que, además de intensificar su control en el ámbito administrativo que corresponda, cabría proponer un mayor apoyo de las distintas Administraciones Públicas a los ayuntamientos para que puedan atender con eficacia a estas tareas de gestión.

En tercer y último lugar, la EEDS establece como eje de acción prestar especial atención a las zonas rurales y establecer una política de ciudades adecuada.

El CES entiende que se deben potenciar las zonas rurales a través de la creación de infraestructuras y de la dotación de servicios a las mismas, de manera que estas zonas se conviertan en atractivas para sus habitantes y sus visitantes potenciales. Igualmente, se deben asegurar unas condiciones mínimas para poder vivir en ellas, permitiendo un fácil acceso a la vivienda y creando un entorno atractivo para jóvenes y mayores.

A este respecto resulta reseñable que entre los objetivos para un desarrollo sostenible no se encuentre el de incentivar el desarrollo de las zonas rurales o zonas desfavorecidas que, sin embargo, sí está recogido en el apartado de «Medidas a poner en marcha», lo que no parece correcto atendiendo a la inclusión expresa de la aplicación de los criterios de sostenibilidad en las ciudades y en cuanto a los desarrollos urbanísticos difusos. Esta formulación de objetivos no se corresponde con lo dicho sobre esta política en el punto 4.2.10 y también en el punto 2.2.1, de «estructura demográfica y sistema territorial» acerca del modelo desequilibrado de uso y ocupación del territorio, y en el punto 2.6.4 de «equilibrio del modelo territorial».

A su vez, sobre la política de ciudades, el CES entiende que el Documento de consulta resulta muy poco preciso. Sería necesario avanzar hacia un modelo de ciudad (que no de hábitat o poblamiento, pues este último está más asociado a las características propias de cada región, desde las físicas como la orografía, hasta las culturales). En este sentido, el CES quiere recordar la apuesta europea por un modelo de ciudad caracterizado por los usos mixtos o compartidos del suelo, favorecedor de la cercanía, favorable al transporte colectivo urbano y generador de dinámica social.

Finalmente, en el cuadro-resumen de la ordenación del territorio, se hace referencia a los actores, agentes y responsables de actuaciones concretas. El CES

considera que sería conveniente incluir los departamentos de pesca y alimentación entre los señalados; esta misma consideración se hace extensible a la enumeración de los órganos responsables de las Comunidades Autónomas señalados en segundo lugar.

III.2.2.11. *Al apartado 4.2.II. Cooperación internacional al desarrollo*

En este punto el Documento de consulta de la EEDS recoge básicamente los elementos que figuran en el espíritu y la letra de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación internacional al desarrollo, haciendo una remisión reiterada a los objetivos de la misma. El CES considera, en primer lugar, que el análisis del marco normativo de aplicación tiene sentido realizarlo con carácter previo a la elaboración del Documento pero no en esta fase de formulación de la estrategia, lo cual resulta, además, una novedad respecto al tratamiento que se otorga en el Documento a las diferentes políticas y áreas clave del capítulo 4 sobre «Instrumentación de la Estrategia», que no incorpora la normativa aplicable en cada caso. En segundo lugar, el desarrollo de la política de cooperación al desarrollo en el marco de la EEDS hubiera justificado un análisis de la situación de partida y una evaluación de la aplicación de las distintas medidas desarrolladas hasta el momento y, sin embargo, no aparecen tales datos en el diagnóstico, salvo la mención a la dimensión internacional (punto 1.3.1 del Documento de consulta). Por último, en opinión del CES, la articulación de una estrategia de desarrollo sostenible a nivel global no debe obviar el principio de «solidaridad mundial», que implica un grado diferente de responsabilidad de los Estados en función de su nivel de desarrollo, su contribución al deterioro medioambiental y sus capacidades tecnológicas y financieras.

En relación con las medidas que la EEDS plantea en este terreno, resulta un contrasentido incluir en esta rúbrica la elaboración de una estrategia de desarrollo sostenible para la cooperación española sin concretar el momento temporal, ya que el CES entiende que ésa debería ser precisamente la finalidad del Documento que se somete a su consideración. Por otro lado, las políticas que se articulen debieran prestar especial atención a aquellos territorios de particular interés medioambiental, cuyo mantenimiento contribuya a la mejora del ecosistema mundial. Además, el CES echa de menos la propuesta de políticas tendentes a potenciar el sector privado de los países en vías de desarrollo, y en este sentido opina que debiera otorgarse mayor protagonismo como agentes de desarrollo a las empresas españolas y a las organizaciones sociales, en tanto que participan en la provisión de bienes y servicios, en la gestión de proyectos de asistencia

técnica y en el desarrollo de estrategias de cooperación interempresarial. Por otro lado, el CES considera que deberían explicitarse más los criterios de selección de los destinatarios de las políticas, que habrían de incluir el grado de desarrollo y la capacidad financiera de los mismos.

III.3. OBSERVACIONES AL CAPÍTULO 5 DEL DOCUMENTO DE CONSULTA. APLICACIÓN Y GESTIÓN DE LA ESTRATEGIA

Con carácter general, el CES estima que en toda orientación estratégica, como la que pretende trazar la EEDS, tiene tanto interés fijar los objetivos prioritarios y líneas de actuación de las distintas áreas clave y de las diferentes políticas, partiendo del diagnóstico realizado, como establecer unos instrumentos de aplicación y gestión suficientes y adecuados para el éxito general de la Estrategia.

Ello obligaría a una precisión detallada de las medidas de aplicación, de los distintos programas operativos de actuación, de las medidas que pudieran ser desarrolladas prioritariamente, de los recursos disponibles, de las previsiones temporales de aplicación, así como de las funciones a desarrollar por los distintos actores, de lo que adolece el Documento, que dedica una especial atención a explicar la importancia de una definición adecuada de la aplicación y gestión teórica de la Estrategia, pero sin avanzar los criterios de aplicación de la EEDS, lo que resulta especialmente relevante en cuestiones como la necesaria cooperación institucional e interterritorial, o los procedimientos de participación social.

Tales circunstancias hacen que el Documento presente cierta imprecisión en este punto, pues no obsta que las previsiones en esta materia deban establecerse para un periodo corto de tiempo y ser objeto de revisiones temporales de la Estrategia, el que no contenga una mayor concreción el capítulo.

De manera más detallada, cabe hacer las siguientes observaciones al contenido de este capítulo:

III.3.1. **Al epígrafe 5.1. El valor añadido de la planificación integrada para el desarrollo sostenible**

Distribución de competencias entre instituciones

De modo previo, en coherencia con la postura que ha mantenido en su examen de las actuaciones que requieren distintos niveles políticos de decisión para

su desarrollo³², el CES estima oportuno no someter a consideración las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas (central, autonómica y local) que se exponen en algunos apartados dentro de este epígrafe y, más en concreto, en los titulados «Distribución de competencias entre instituciones» y «Cooperación interterritorial».

Cabe, no obstante, efectuar una aclaración de orden menor sobre lo que dice el Documento de consulta en su página 236 a propósito del principio comunitario de subsidiariedad. En efecto, allí se dice «es de esperar que conforme se vaya definiendo de manera precisa el principio comunitario de subsidiariedad...»; pues bien, el CES recuerda que este principio está plenamente definido en el derecho comunitario a partir de la aprobación del Tratado de Maastrich. Se propone por tanto sustituir el texto del Documento por el siguiente: «es de esperar que conforme se vaya aplicando e interpretando el principio comunitario de subsidiariedad...».

Asimismo, cabe recordar que los instrumentos de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas para la aplicación y gestión de la EEDS, deben ser, fundamentalmente, y sin perjuicio de cualesquiera otros que se definan en los pertinentes acuerdos entre tales Administraciones, los mecanismos previstos en la legislación vigente sobre el régimen jurídico común de las Administraciones Públicas, recientemente modificado precisamente en esta área de la colaboración y cooperación institucional, a través de conferencias sectoriales u otros órganos de cooperación, de convenios de colaboración y de planes y programas conjuntos. En este sentido, debe advertirse de la previsión legal sobre la concurrencia, además de la representación de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, de la Administración Local. Indudablemente, tales instrumentos constituyen también medios de cooperación interterritorial.

III.3.2. **Al epígrafe 5.2. Propuestas para un marco de cooperación interadministrativa**

A juicio del CES, resulta algo imprecisa la mención a la naturaleza del Foro específico de desarrollo sostenible, especialmente en cuanto a la definición de

³² Esta consideración se encuentra en el Dictamen 4/1993 sobre los Planes de Desarrollo Regional 1994-1999 para las regiones de España incluidas en el Objetivo núm. 1 de los Fondos Estructurales Europeos; en el Dictamen 14/1999 sobre el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el Objetivo núm. 1 de los Fondos Estructurales Europeos; en el Dictamen 15/1999 sobre el Plan del Objetivo núm. 3 para España del Fondo Social Europeo 2000-2006; y, entre otros, en el Dictamen 3/2000 sobre el Plan 2000-2006 para las zonas españolas incluidas en el Objetivo núm. 2 de los Fondos Estructurales Europeos.

quiénes deben integrarlo, y por la ausencia de toda alusión a la participación de los distintos interlocutores sociales y económicos.

III.3.3. Al epígrafe 5.3. Procedimientos de participación social

Definición del «partenariado» entre instituciones públicas y agentes sociales

El CES comparte la trascendencia del régimen del «partenariado» en la aplicación y gestión de la Estrategia, como condicionante del éxito de cualquier política. No obstante, en este punto el Documento no tiene más aportaciones que la de recordar la solicitud de informe de este Consejo durante la definición de la EEDS, como cauce de participación ciudadana, y que motiva la emisión del presente Informe, y la mención al «mecanismo de consulta abierta al público en general» a través de una página web. Sobre esta circunstancia ya se han hecho las consideraciones oportunas en otros apartados de este Informe, pero en este punto de aplicación y gestión de la Estrategia, debe señalarse que el Documento no contiene referencia alguna a los procedimientos de participación social en el desarrollo de la misma, lo cual resulta contradictorio con el énfasis que se da a las relaciones de «partenariado». En realidad, incurre el Documento en cierta redundancia, pues a esos mecanismos ya se hizo mención en el mismo preámbulo. En realidad, la crítica al silencio del Documento en materia de participación social tiene su mismo fundamento en lo expresamente recogido a este respecto sobre el hecho de que esta participación social «(...) no se agota con la formulación de la Estrategia sino que se pretende vaya mucho más allá y se asiente un proceso continuo de participación social activa». Sin embargo, el Documento de consulta no aclara cómo se va a aplicar este criterio.

Fórmulas para encauzar la participación social

En sus observaciones generales al Documento de consulta el CES ya expresó su opinión acerca del sentido y alcance, que debería tener la participación social en las fases de elaboración, puesta en marcha y seguimiento de la EEDS. Cabe reiterar, no obstante que, en síntesis, el CES entiende que el concepto de desarrollo sostenible tiene tres pilares, económico, social y medioambiental; en los dos primeros se incardina la participación de este Consejo, pero ésta no puede excluir la del conjunto de órganos consultivos del Estado —en sentido amplio— ni la de las organizaciones sociales; unos y otras se deberían mencionar en el ámbito de cada una de las políticas contempladas en la EEDS.

III.3.4. Al epígrafe 5.4. Seguimiento, evaluación y revisión

Sistemas de evaluación e indicadores

El CES estima insuficientes las previsiones del Documento de consulta en materia de seguimiento de la EEDS, particularmente en relación al Observatorio de la sostenibilidad, desde el punto de vista de la naturaleza de este organismo, de su imprecisa inserción institucional, de los recursos económicos puestos a su disposición, y particularmente, por la ausencia de toda mención a la representación de la sociedad en el organismo, cuyo papel debería concretarse en materia de revisión permanente y actualización de la Estrategia.

Por otra parte, el CES considera de enorme trascendencia para la puesta en marcha del Observatorio de la sostenibilidad, el diseño y elaboración, con carácter previo, del sistema de indicadores para el seguimiento de la EEDS.

Dicho sistema debería construirse sobre la base de los indicadores recogidos en el Documento de consulta, a los que cabría añadir que el CES propondrá en el apartado 4.4 de este Informe, y desde la necesaria consideración de todos aquellos que ya se vengán elaborando en organismos específicos; es obligada, además, su inclusión en el Plan Estadístico Nacional y su definición en el inventario de operaciones estadísticas de la Administración General del Estado en los casos pertinentes. Estas inclusiones permitirán evaluar la dotación presupuestaria necesaria para la producción de tales indicadores, pero es razonable avanzar que se trata de una tarea ingente y que se requerirán cuantiosos recursos.

Pues bien, el Observatorio de la sostenibilidad, responsable en principio del diseño del sistema de indicadores y de la producción o al menos compilación de los mismos, se perfila como una unidad reducida lo que hace prever que la posibilidad de contar con una buena base de datos relativa a indicadores de sostenibilidad e información periódica no será sencilla. A este respecto, cabe mencionar la importancia de contar con una buena información, por lo que el CES entiende que es prioritaria la puesta en funcionamiento de todo el sistema de indicadores de sostenibilidad (la mayor parte ya existentes, otros que habrá que confeccionar) como un instrumento de primer orden para que el Observatorio de la sostenibilidad pueda realizar con garantías el importante cometido que tiene asignado.

CAPÍTULO IV

OBSERVACIONES Y PROPUESTAS SOBRE LOS INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA EEDS

De modo previo, el CES quiere insistir en el necesario carácter de sistema que ha de tener el conjunto de indicadores que finalmente se adopte para la puesta en marcha y seguimiento de la EEDS. Así, los criterios básicos para la selección de los indicadores deben ser: aceptación científica, comparabilidad, consenso internacional e identificación de problemas característicos de España. A estos criterios cabe añadir los mínimos formales de: definición precisa de las unidades de medida e inclusión obligada de, al menos, un término de comparación.

No puede olvidarse, por otra parte, que en la mayoría de los casos los indicadores deberán ser susceptibles de plasmarse con distinto nivel de desagregación, fundamentalmente sectorial y territorial. En el primer caso será deseable, además, contar con algunos indicadores que alcancen un buen nivel de detalle, por ejemplo a dos dígitos de la CNAE; en el segundo, igualmente, hará falta en ocasiones un detalle no sólo por Comunidades Autónomas o grandes regiones geográficas, sino también a escala comarcal o local.

A continuación se repasarán los indicadores recogidos en los distintos cuadros-resumen que se incluyen tras cada apartado del capítulo 4 del Documento de consulta. Al margen de las consideraciones generales que se acaban de efectuar, el CES ha estimado conveniente realizar este ejercicio, tanto para sugerir

algunas mejoras como, sobre todo, para proponer la inclusión en el sistema que finalmente se defina de varios aspectos susceptibles de medición y, en su opinión, básicos para conformar una visión suficiente de la situación y progresos del desarrollo sostenible en España. Debe entenderse, en todo caso, que las propuestas que siguen no pretenden tener un rigor técnico que, aunque obligado, no corresponde al CES otorgar al sistema de indicadores; tampoco pretenden tener carácter exhaustivo, sino sólo apuntar líneas de trabajo en la futura elaboración de ese sistema.

Buena parte de las líneas que se apuntarán provienen de la propia Memoria anual del CES, pues en ella se incorporan de manera sistemática tablas de indicadores actualizados sobre diversos enfoques sectoriales cuya relación con los objetivos de sostenibilidad puede considerarse directa: educación, salud, vivienda, medio ambiente, consumo, protección social y «sociedad de la información»; estas tablas siempre incluyen datos internacionales, además de los de España, como herramienta de comparación y proceden de fuentes nacionales e internacionales de contrastado prestigio.

Indicadores del apartado 4.1.1. Crecimiento económico, empleo y competitividad

De modo previo hay que señalar que el sistema de indicadores económicos está bien definido, tanto en el ámbito español como en el internacional. Por tanto, sólo cabe entender los indicadores del Documento de consulta como meros ejemplos de los que se van a utilizar en esta área clave. Lo mismo cabe predicar de los que propone el CES. En todo caso, estos últimos intentan ajustarse al conjunto de objetivos y medidas que antes se expusieron en las observaciones al apartado.

CRECIMIENTO ECONÓMICO, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Tasa de crecimiento del PIB y del PIB por habitante.	Añadir indicador distribución personal renta. Añadir indicador PIB por habitante por CCAA.
Tasa de inflación.	Desagregar al menos en general y subyacente.

CRECIMIENTO ECONÓMICO, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD (Continuación)

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Tasa de paro.	Desagregar por sexo y edad. Añadir: Cobertura protección por desempleo, según niveles protección sistema y cuantía media de las percepciones. Porcentaje de gastos dedicados a políticas activas de empleo en relación con el gasto total en políticas de empleo.
Saldo de las cuentas públicas (en % del PIB).	
Deuda pública (en % del PIB).	
Saldo de la balanza por cuenta corriente (en % del PIB).	
Productividad (tasa de variación).	Desagregar al menos por ramas Contabilidad Nacional.
Competitividad (costes laborales unitarios).	
Precios de los sectores de telecomunicaciones, electricidad y gas.	
Estructura de mercado y propiedad en los sectores de telecomunicaciones, electricidad y gas.	
Rentabilidad de la inversión empresarial.	
Inversión en capital riesgo.	
Gasto en I+D.	Añadir indicadores eficiencia recursos I+D+i (patentes, innovaciones...).
Acceso a Internet.	
Gasto en formación en nuevas tecnologías.	
Tasa de actividad y porcentaje de variación.	Desagregar por sexo y edad. Añadir, también por sexo y edad: Tasa de empleo. Tasa de temporalidad. Añadir porcentaje empleo asalariado a tiempo parcial. Desarrollar indicadores sobre volumen y evolución teletrabajo.

CRECIMIENTO ECONÓMICO, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD (Continuación)

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Evolución salarial.	Analizar al menos salarios pactados y salarios percibidos.
Proporción de trabajadores con pensiones complementarias.	Sustituir por gasto total en protección social SEEPROS (en % PIB y por habitante). Añadir gasto en protección social SEEPROS por funciones.

Indicadores del apartado 4.1.2. Gestión de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad

Los indicadores que ofrece el Documento de consulta para esta área clave parecen insuficientes, por lo que se hace una propuesta extensa de adiciones que no agotaría, de cualquier forma, el conjunto de indicadores a adoptar.

GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Concentraciones medias anuales de inmisión en zonas urbanas, periurbanas y rurales.	
Índice de consumo de agua por sectores.	Añadir: Dotación de agua para usos domésticos y dotación global (l/hab./día). Indicadores de sequía y desabastecimientos coyunturales. Volumen de agua embalsada. Consumos energéticos por m ³ servido y depurado. Pérdidas en redes de abastecimiento urbano y en canalizaciones de regadío (en % del caudal servido). Inversión en ahorro y eficiencia de regadíos. Programas.

**GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y CONSERVACIÓN
DE LA BIODIVERSIDAD** (Continuación)

Indicadores Documento de consulta	PROPUESTAS DEL CES
Población sin tratamiento de aguas residuales.	<p>Añadir:</p> <p>Índices de calidad de las aguas subterráneas y superficiales, de acuerdo con la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60 CE).</p> <p>Porcentaje población conectada a servicios de abastecimiento y saneamiento.</p> <p>Porcentaje de reutilización de aguas residuales depuradas, por usos.</p>
Emplazamientos de suelos contaminados.	Añadir superficie de áreas degradadas recuperadas en porcentaje sobre el total.
Cambios en los usos del suelo.	Añadir intensidad de urbanización (intensidad de ocupación urbana/PIB municipal).
Contaminación en puntos críticos de la costa.	<p>Añadir:</p> <p>Número y proporción de puntos con aguas recreativas que cumplen las normativas sobre calidad de agua de baño.</p> <p>Puertos con instalaciones de recepción de residuos con relación al total, por tipo.</p>
Longitud de costa deslindada.	<p>Añadir:</p> <p>Medida de interrupciones físicas de origen antrópico en ambientes costeros y marinos: edificios, malecones, paseos marítimos, etc.</p> <p>Número de edificios por hectárea desde el borde del mar.</p>
Implantación de programas de gestión integrada de zonas costeras.	

**GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y CONSERVACIÓN
DE LA BIODIVERSIDAD (Continuación)**

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Número de barcos y potencia pesquera de la flota, en relación a los distintos caladeros.	Añadir: Inversión en acuicultura continental y marina. Producción en toneladas de la acuicultura continental y marina. Número de barcos y potencia flota artesanal. Producción pesquera de la flota española. Capturas efectuadas en aguas territoriales españolas.
Superficie de suelo afectada por erosión.	Añadir indicador sobre intensidad de la erosión (toneladas por hectárea y año).
Superficie de riesgo de desertificación.	
Gestión forestal sostenible (% de montes con instrumento de gestión).	Añadir: Inversiones en tratamientos silvícolas. Inversiones en protección y mejora de la cubierta vegetal. Indicadores recogidos en Estrategia forestal española sobre seguimiento del estado y evolución de los bosques.
Superficie forestal incendiada.	Añadir superficie reforestada en porcentaje de la superficie forestal incendiada.
Espacios naturales protegidos con plan de ordenación o de uso y gestión.	Añadir: Superficie con figura de protección en porcentaje sobre superficie total. Inversión en espacios Red Natura. Inversiones en desarrollo rural y conservación de la naturaleza. Para zonas boscosas, indicadores recogidos en Estrategia forestal española sobre seguimiento del estado y evolución de los bosques.
Especies amenazadas con plan de acción.	Añadir término de comparación: especies existentes (con detalle de las endémicas) amenazadas y en peligro de extinción.

Indicadores del apartado 4.1.3. Formación, investigación e innovación tecnológica

Igual que en la anterior, parece muy escasa la relación de indicadores que ofrece el Documento de consulta para esta área clave. Como mero ejemplo, se indican algunas inclusiones que resultarían imprescindibles. En todo caso, la construcción del sistema de indicadores asociados al ámbito de la I+D+i debe pasar por la adaptación del que rige en el ámbito internacional y, más en concreto, por los que se recogen para la evaluación de los sucesivos Programas Marco de Ciencia y Tecnología de la Unión Europea, y por los que periódicamente elabora la OCDE.

En el ámbito de la formación, igualmente, será necesario acudir a los estándares internacionales en numerosos aspectos, tales como la clasificación de los niveles formativos (clasificación ISCED). Parece obligado proponer, además, como indicadores de respuesta, los asociados al esfuerzo realizado en educación (gasto en porcentaje del PIB).

FORMACIÓN, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Niveles formativos y de escolarización de la población.	Añadir: Gasto total, público y privado en educación (como % PIB).
Gasto en I+D público y privado PIB.	Añadir: Gasto en TIC. Personal dedicado a I+D. Número de empleos en el sector TIC.
I+D, en especial referidos al desarrollo sostenible y al medio ambiente.	
Número de patentes por mil habitantes.	Añadir otros indicadores eficiencia recursos I+D+i (innovaciones, etc.).

Indicadores del apartado 4.1.4. Cohesión social y territorial

En esta área clave resultaría adecuado construir el sistema de indicadores a partir de los que se definen para la evaluación del resultado de los Marcos Comunitarios de Apoyo. Asimismo, se hará preciso investigar métodos de evaluación de las diferencias en renta, y en acceso a dotaciones de infraestructuras y equipamientos sociales y de servicios de interés general, entre los ámbitos rurales y los urbanos, además de por regiones. Un ejemplo reciente en este sentido puede ser el Anuario Social elaborado bajo el patrocinio de la Fundación La Caixa. En todo caso, para la caracterización demográfica y de cuestiones sociales básicas habrá que esperar a los resultados que vaya produciendo el Censo 2001 del INE.

COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Económicos (PIB, empleo, especialización productiva), por ámbitos territoriales.	Añadir renta media per cápita por territorio y tamaño del municipio, al menos en la clásica distinción entre rural (<2.000 hab.), semirural (2-10.000 hab.) y urbano (>10.000 hab.).
Sociales (demografía, integración, educación, sanidad), por ámbitos territoriales.	Añadir: Distancia media en km a equipamientos básicos (educación, sanidad) en núcleos de población de menos de 2.000 hab. Indicadores ejecución (gasto aplicado y actuaciones realizadas sobre previstas). Planes de vivienda. Esperanza de vida al nacer (desagregación por sexo). Población mayor de 65 años. Tasa de fecundidad. Gasto sanitario por habitante. Recursos sanitarios (personal sanitario o número de camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes).

COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL (Continuación)

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
	<p>Incidencia de enfermedades y/o accidentes (tanto laborales como fuera del ámbito profesional).</p> <p>Gastos e ingresos destinados a protección social.</p> <p>Nivel educativo de la población entre 25-64 años (distribución porcentual según niveles establecidos en Estándar de clasificación internacional de educación, ISCED).</p> <p>Tasa de escolaridad por grupos de edad.</p> <p>Alumnos universitarios graduados por área (porcentaje sobre total de graduados universitarios).</p> <p>Gasto en educación (en % del PIB, desgregado en gasto público y privado).</p> <p>Aspectos relativos a la política española de integración de los inmigrantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de residentes no nacionales. Saldo migratorio por cada 1.000 habitantes. Solicitudes de asilo, regularizaciones y nacionalizaciones.
Movilidad y flujos de transporte, por modos y ámbitos territoriales.	
Ambientales (espacios naturales, calidad del medio físico, riesgos, patrimonio cultural), por ámbitos territoriales.	

Indicadores del apartado 4.1.5. Lucha contra el cambio climático y la contaminación atmosférica

Para la construcción del sistema de indicadores en esta área clave, la base debería ser la obtención de un nivel suficiente de desagregación en los orígenes de las emisiones, la medición de la población expuesta y los contaminantes concretos, entre los que habría que incluir el ruido. Es, asimismo, necesario recordar que el consumo de energía no sólo se produce en actividades económicas, por lo que la eficiencia energética no puede medirse sólo a través del indicador «consumo de energía/PIB». De ahí que se proponga otro sobre el consumo de energía en el sector residencial (o, si se prefiere, el sector «hogares» de la Contabilidad Nacional). Esta misma consideración puede hacerse sobre las emisiones de CO₂ equivalente, que deben evaluarse también en el sector residencial y en los servicios. Parece obligado, finalmente, incluir como indicador la evolución de la temperatura media en España, no tanto para medir variaciones a corto plazo (cuyo origen y tendencia no son ponderables) como para construir, acudiendo a las técnicas hoy disponibles, de una buena serie histórica sobre esta magnitud.

LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Consumo de energía/PIB sectorializado.	Desagregar sectores a dos dígitos CNAE.
Emisión de CO ₂ en transporte y emisiones de CO ₂ /PIB.	Añadir: Emisiones de CO ₂ equivalente en sectores residencial y servicios. Producción y consumo de CFC y Halones. Evolución temperatura media en España.
Emisiones CO ₂ /kWh producido.	
Demanda y flujos de transporte.	
Población expuesta y duración de la exposición, a niveles de contaminación superiores a los estándares establecidos.	Incluir contaminación acústica (pobl. afectada niveles de ruido >65 dB).
Emisiones de NOx/habitante y NOx/PIB.	
Volumen o grado de penetración en el mercado de productos con ecoetiqueta.	

Indicadores al apartado 4.1.6. Turismo sostenible

Previamente hay que recordar la presencia de dos apartados sobre turismo: el 4.1.6, «Área clave: turismo sostenible», y el 4.2.4, «Incorporación del desarrollo sostenible a las políticas: turismo». Pero no se entiende qué resultado distinto del turismo sostenible puede tener la incorporación del desarrollo sostenible a la política de turismo. Menos aún se entiende que los contenidos no sean iguales en ambos casos y, en concreto, que en el apartado 4.2.4 se incluyan algunas medidas más que en el 4.1.6. Al exponer sus observaciones sobre ambos, el CES optó por salvar lo que entendía como duplicación remitiendo en el segundo apartado por orden en el texto a lo dicho acerca del primero. Al analizar ahora los indicadores se ha optado también por no duplicar los comentarios del CES en este ámbito, pero reproduciendo aquí la tabla de indicadores correspondiente al apartado 4.2.4, tras comprobar que no omite ninguno de los incluidos en el apartado 4.1.6 y sí incorpora algunos más.

La base para la construcción del sistema de indicadores reside en este caso en una eficaz definición de los necesarios para evaluar la capacidad de carga y la presión en cada zona. También necesariamente habrá que buscar formas de agregar las condiciones locales para obtener visiones más panorámicas, tanto a nivel regional como nacional. Por ello, quizá de manera singularmente acusada en este caso, será preciso investigar con detalle antes de proponer un sistema adecuado. De cualquier forma, los indicadores «positivos» sobre el turismo que ofrece el Documento de consulta (tales como los ingresos por turismo, o el gasto medio por turista) deben completarse con otros sobre la cantidad y calidad del empleo, directo e inducido, que genera esta actividad.

TURISMO SOSTENIBLE

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Contaminación en puntos críticos de la costa.	
Longitud de costa deslindada.	
Espacios naturales protegidos con plan de ordenación o de uso y gestión.	
Demanda y flujos de transporte.	
Número de turistas.	

TURISMO SOSTENIBLE (Continuación)

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Ingresos por turismo.	Añadir empleo generado e inducido por actividades turísticas.
Gasto medio por turista.	
Distribución territorial de los turistas.	Añadir indicadores de capacidad de carga y grado de saturación de cada zona: Abastecimiento y depuración de agua.
Distribución temporal de los turistas.	Tratamiento RSU.
Número de visitas a espacios naturales protegidos.	
Número de entidades acreditadas con un certificado de gestión medioambiental.	
Planes, programas y normas con incidencia en materia de turismo y sostenibilidad.	Añadir, en todo caso, los indicadores que se contemplen para el seguimiento de esos planes y programas.
Acuerdos internacionales en este sentido.	

Indicadores del apartado 4.1.7. Gestión y reducción de residuos

Igual que los que se recogieron en el apartado 4.1.2, los indicadores que ofrece el Documento de consulta en esta área clave parecen escasos, por lo que se efectúa una propuesta extensa de inclusiones. Entre éstas cabe destacar la evaluación de los recursos económicos aplicados como consecuencia de la ejecución de los distintos planes y programas, actualmente en curso o que se vayan a adoptar.

GESTIÓN Y REDUCCIÓN DE RESIDUOS

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Evolución temporal de las siguientes ratios: — Residuos urbanos/habitante/año.	Modificar la tercera ratio, de manera que en el numerador sólo se incluyan los residuos peligrosos de origen industrial.

GESTIÓN Y REDUCCIÓN DE RESIDUOS (Continuación)

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
<ul style="list-style-type: none"> — Residuos urbanos depositados en vertederos controlados/año. — Residuos peligrosos/tonelada de productos industriales (por sectores)/año. — Residuos reciclados/año. — Número de empresas con planes de prevención. 	<p>Desagregar por sectores la quinta ratio y ofrecerla como porcentaje sobre el total de empresas.</p> <p>Añadir, con desagregación territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> Producción de residuos totales/hab./año. Producción de residuos por tipología/hab./año. Porcentaje de residuos incinerados sin recuperación de energía. <p>Residuos urbanos depositados en vertedero incontrolado/año.</p> <p>Intensidad de producción de residuos (producción total de residuos urbanos y peligrosos/PIB).</p> <p>Emisiones de efecto invernadero de vertederos e incineradoras: volumen, toneladas de residuo y tipo de gas.</p> <p>Emisiones de sustancias peligrosas (dioxinas, metales pesados, etc.) en la gestión de residuos: volumen, toneladas residuo y tipo de sustancia.</p>
<p>Volumen o grado de penetración en el mercado de productos con ecoetiquetas.</p>	
<p>Número de emplazamientos o suelos contaminados.</p>	<p>Añadir:</p> <ul style="list-style-type: none"> Inversiones en restauración de suelos. Actuaciones de acondicionamiento, sellado y recuperación de vertederos.
<p>Capacidad total de tratamiento y gestión de las infraestructuras industriales disponibles para residuos peligrosos, inertes y no peligrosos.</p>	<p>Añadir:</p> <ul style="list-style-type: none"> Toneladas de residuos recuperados por tipo de residuo/año (excluyendo valorización energética).

GESTIÓN Y REDUCCIÓN DE RESIDUOS (Continuación)

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
	Toneladas de residuos reciclados por tipo de residuo/año. Porcentajes de objetivos alcanzados en los Planes Autonómicos y Nacionales de residuos, anual y al final de los periodos de planificación. Inversiones en gestión y tratamiento de residuos. Tasa de valorización energética: porcentaje de residuos con recuperación de energía sobre total.

Indicadores del apartado 4.2.1. Agricultura, silvicultura y pesca

Sobre este apartado se proponen varias adiciones imprescindibles, sobre todo las referidas a la incorporación de la dimensión ambiental en la actividad agraria, tales como la superficie acogida a las medidas agroambientales que contempla la PAC. El CES quiere subrayar además su extrañeza por la omisión, quizá fruto de un simple error, del desarrollo del turismo rural entre las líneas de actuación de este apartado, y la ausencia de indicadores sobre la evolución de este aspecto, básico en la opción de diversificación de la actividad económica en las zonas rurales.

AGRICULTURA, SILVICULTURA Y PESCA

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Población activa en el sector. Productividad del empleo. Participación en el PIB.	Añadir: Superficie agrícola y ganadera acogidas a medidas agroambientales PAC. Superficie de cultivo acogida a métodos certificados de control integrado de plagas.

AGRICULTURA, SILVICULTURA Y PESCA (Continuación)

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Nivel de contaminación de los suelos y presión sobre los usos del agua.	<p>Añadir:</p> <p>Cantidad de materia orgánica recuperada para compostaje de RSU y agropecuarios.</p> <p>Acuíferos contaminados por nitratos o plaguicidas.</p> <p>Consumo de agua en regadíos, en porcentaje sobre el consumo total de agua.</p>
Nivel de dependencia de recursos externos.	Añadir variedades vegetales y razas animales autóctonas recuperadas.
Número de barcos y potencia pesquera de la flota española.	<p>Añadir:</p> <p>Inversión en acuicultura continental y marina.</p> <p>Producción en toneladas de la acuicultura continental y marina.</p> <p>Número de barcos y potencia flota artesanal.</p> <p>Producción pesquera de la flota española.</p> <p>Capturas efectuadas en aguas territoriales españolas.</p>
Superficie de suelo afectado por la erosión y con riesgo de desertificación.	
Gestión forestal sostenible (% de montes con instrumentos de gestión).	<p>Añadir:</p> <p>Inversiones en tratamientos silvícolas.</p> <p>Inversiones en protección y mejora de la cubierta vegetal.</p> <p>Indicadores recogidos en Estrategia forestal española sobre seguimiento del estado y evolución de los bosques.</p>

Indicadores del apartado 4.2.2. Energía

Además de la necesaria desagregación que ya se explicó al repasar los indicadores del apartado 4.1.5, la propuesta básica a efectuar en este apartado tiene dos grandes líneas: por una parte, la inclusión de los indicadores imprescindibles para evaluar el cumplimiento del Plan de Fomento de las Energías Renovables 2000-2010, que habrá de recoger los referidos al ahorro energético; por otra, la incorporación de indicadores acerca de la seguridad en el abastecimiento, entre otros el grado de diversificación geográfica del suministro de fuentes primarias.

ENERGÍA

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Consumo de energía/PIB sectorializado.	Detallar a dos dígitos CNAE. Añadir: Consumo energía sector residencial y transporte individual personas. Estructura del suministro por fuentes primarias. Estructura de la producción de electricidad por fuentes primarias. Suministro por orígenes geográficos en combustibles fósiles.
Emisiones de CO ₂ /kWh producido.	Añadir indicador sobre fuentes primarias para la producción de energía eléctrica.
Emisiones de CO ₂ /PIB.	Recoger desagregación sectorial. Añadir indicador sobre emisiones del sector residencial y transporte individual de personas.

Indicadores del apartado 4.2.3. Transportes

En este apartado, además de algunas propuestas más concretas que se recogen en la tabla adjunta, una cuestión básica a recoger es la producción de un sistema suficiente para aproximar el monto económico de los costes asociados a las externalidades que se generan en cada modo de transporte.

TRANSPORTES

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Emisiones de CO ₂ en transportes.	Desagregar por modos.
Concentración contaminantes en zonas urbanas, periurbanas y rurales.	
Cambios en los usos del suelo.	<p>Añadir:</p> <p>Superficie de formaciones vegetales afectadas por obras, desagregando según escala territorial (local, regional, España, UE).</p> <p>Ocupación de suelo por modo de transporte.</p> <p>Longitud de autopistas y vías férreas.</p> <p>Km de carreteras y vías férreas que afectan a espacios protegidos.</p> <p>Km de carreteras por superficie territorial, desagregando según escala (local, autonómica, estatal y europea).</p> <p>Fragmentación territorial.</p>
Movilidad y flujos del transporte, por modos y ámbitos territoriales.	
Consumo de energía/PIB, por sectores.	Desagregar por modos.
Siniestralidad en el transporte.	<p>Añadir:</p> <p>Especies y poblaciones animales afectadas por el efecto barrera o por riesgos de atropellamiento.</p>

Indicadores del apartado 4.2.4. Turismo

Los comentarios sobre los indicadores que ofrece el Documento de consulta en este apartado ya se efectuaron al examinar los recogidos en el área clave 4.1.6, turismo sostenible.

Indicadores del apartado 4.2.5. Producción industrial

Como se señaló para el apartado 4.1.1, ya hay un sistema bien definido de indicadores disponibles para la actividad industrial, desde un punto de vista eco-

nómico y también técnico. En todo caso, cabría añadir algunos otros, con la suficiente desagregación, relacionados con la evaluación de los riesgos para la salud laboral asociados a la exposición a ciertas sustancias o contaminantes, o con la propia siniestralidad laboral. Parece adecuado recomendar, a este respecto, que se trabaje a partir de las Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo que cada cuatro años elabora el INSHT.

PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Población activa en el sector. Productividad del empleo. Participación en el PIB. Competitividad.	Añadir: Cifras de mortalidad, morbilidad y enfermedades profesionales en relación con la exposición a condiciones ambientales en el centro de trabajo. Cifras de mortalidad, morbilidad y pérdidas de salud derivadas de la exposición ambiental a contaminantes de origen industrial.
Niveles de contaminación del medio físico. Emisiones.	Añadir: Indicador sobre uso de sustancias peligrosas (por ejemplo, cancerígenas, mutágenas, tóxicas para la reproducción, persistentes, bioacumulativas, disruptores endocrinos, etc.). Número de sistemas de gestión ambiental implantados en las empresas. Nivel de satisfacción de la información ambiental (ratio de consultas ambientales realizadas y satisfechas).
Número y emplazamientos suelos contaminados.	

Indicadores del apartado 4.2.6. Consumo

En este apartado llama la atención la falta de un indicador sobre el consumo de energía en el sector residencial, con detalle por tipo de energía final y por fuentes primarias. Es asimismo notable la omisión de indicadores relativos a las

distintas medidas que se pretenden adoptar para el cambio de hábitos de consumo, comenzando por las distintas acciones de información y formación de los consumidores que se realicen (en número, personas acogidas y recursos financieros aplicados).

CONSUMO

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Concentraciones de contaminación en zonas urbanas, periurbanas y rurales.	
Índice de consumo de agua por sectores.	<p>Añadir:</p> <p>Consumo energía sector residencial y transporte individual personas.</p> <p>Diversificación energética: suministro por fuentes primarias.</p>
Actividades de I+D referidas al medio ambiente y al desarrollo sostenible.	
Movilidad y flujos de transporte, por modos y ámbitos territoriales.	
<p>Evolución de las siguientes ratios:</p> <p>Residuos urbanos/habitante/año.</p> <p>Residuos urbanos depositados en vertederos controlados/año.</p> <p>Residuos peligrosos/tonelada de productos industriales (por sectores)/año.</p> <p>Residuos reciclados/año.</p>	<p>Añadir, con desagregación territorial:</p> <p>Producción de residuos totales/hab./año.</p> <p>Producción de residuos por tipología/hab./año.</p> <p>Porcentaje de residuos incinerados sin recuperación de energía.</p> <p>Residuos urbanos depositados en vertedero incontrolado/año.</p> <p>Intensidad de producción de residuos (producción total de residuos urbanos y peligrosos/PIB, y por habitante).</p>
Número de empresas con planes empresariales de prevención.	<p>Añadir:</p> <p>Campañas de información sobre consumo sostenible: número de campañas, público objetivo, recursos aplicados.</p> <p>Planes de formación sobre desarrollo sostenible en el ámbito del consumo: número de planes, personas formadas, horas por persona y plan, recursos aplicados.</p>

CONSUMO (Continuación)

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Capacidad total de tratamiento y gestión de las infraestructuras industriales disponibles para residuos peligrosos, inertes y no peligrosos.	Añadir: Toneladas de residuos recuperados por tipo de residuo/año (excluyendo valorización energética). Toneladas de residuos reciclados por tipo de residuo/año. Porcentajes de objetivos alcanzados en los Planes Autonómicos y Nacionales de residuos, anual y al final de los periodos de planificación. Inversiones en gestión y tratamiento de residuos. Tasa de valorización energética: porcentaje de residuos con recuperación de energía sobre total.
Volumen o grado de penetración en el mercado de productos con ecoetiqueta.	Añadir indicador sobre niveles de satisfacción del ciudadano respecto a los servicios de interés general.

Indicadores del apartado 4.2.7. Cohesión e integración social

En este apartado la propuesta del CES es que se incorporen, al menos, los indicadores necesarios para el seguimiento del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social. Como medida global de las desigualdades se recomienda, además, incorporar uno o varios índices de pobreza, bien definidos en el ámbito internacional, y varios otros indicadores sobre estados de carencia, como los que se recogen en el Panel de Hogares de la Unión Europea que elabora Eurostat en colaboración con los distintos centros estadísticos de cada Estado miembro (en el caso de España, el Instituto Nacional de Estadística).

COHESIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Desempleo.	<p>Añadir:</p> <p>Desempleo de larga duración: mayores de 45 años, mujeres, jóvenes sin formación.</p> <p>Cobertura del sistema de protección por desempleo, por niveles.</p> <p>Periodo medio de derecho generado y consumido, e importe medio de la percepción económica en cada caso.</p> <p>Porcentaje de gastos dedicados a políticas activas de empleo en relación con el gasto total en políticas de empleo.</p>
Población con rentas por debajo del umbral de la pobreza.	<p>Completar con desagregación territorial.</p> <p>Añadir:</p> <p>Rentas mínimas de inserción: cuantías y número de beneficiarios.</p> <p>Pensiones no contributivas: número de beneficiarios en cada tipo.</p> <p>Hogares con carencias básicas o problemas (agua corriente, hacinamiento): número y distribución territorial, por hábitat y por edad del sustentador principal, número componentes hogar y país de origen.</p>
Evolución de los colectivos desfavorecidos.	<p>Añadir:</p> <p>Hogares monoparentales por fuente principal de ingresos del cabeza de familia, sexo y edad de éste, y número de personas dependientes.</p> <p>Jóvenes con estudios de nivel inferior a secundario obligatorio.</p> <p>Distancia media en km a equipamientos básicos (educación, sanidad) en núcleos de población de menos de 2.000 hab.</p> <p>Grado cumplimiento planes de vivienda.</p>

COHESIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL (Continuación)

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Evolución de los colectivos desfavorecidos (Continuación)	Esperanza de vida al nacer (desagregación por sexo). Población mayor de 65 años. Tasa de fecundidad. Gasto sanitario por habitante. Recursos sanitarios (personal sanitario o número de camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes). Incidencia de enfermedades y discapacidades. Gastos e ingresos destinados a protección social SEEPROS. Aspectos relativos a la política española de integración inmigrantes: Porcentaje de residentes no nacionales. Saldo migratorio por cada 1.000 habitantes. Solicitudes de asilo y número de nacionalizaciones.
Niveles de distribución territorial de la renta per cápita.	Añadir renta media per cápita por territorio y tamaño del municipio, rural, semirural y urbano.

Indicadores del apartado 4.2.8. Educación

Como ya se indicó en el texto de observaciones a este apartado, además de su valor intrínseco, y el que tiene para incrementar las posibilidades de desarrollo económico, la política educativa es crucial para el logro de una alta cohesión social. Llama así la atención que no se recojan indicadores sobre los distintos programas ya implantados (educación especial para personas con discapacidad, programas de garantía social, programas de integración para población inmigrante...) y sobre las medidas a adoptar. Además, pueden hacerse algunas propuestas más concretas para mejorar los indicadores que ofrece el Documento de consulta en este apartado.

EDUCACIÓN

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Niveles formativos y de escolarización de la población.	<p>Añadir:</p> <p>Nivel educativo de la población entre 25-64 años (distribución porcentual según niveles establecidos en Estándar de clasificación internacional de educación, ISCED).</p> <p>Tasa de escolaridad por grupos de edad.</p> <p>Alumnos universitarios graduados por área (porcentaje sobre total de graduados universitarios).</p> <p>Gasto en educación (en % del PIB, desgregado en gasto público y privado).</p> <p>Tasas de fracaso escolar, por niveles.</p>
Tasa de actividad, empleo, productividad del empleo y su evolución.	<p>Completar con detalle por nivel de estudios terminados, sexo y edad.</p> <p>Añadir tasas de paro, con mismo detalle.</p>
Acceso a Internet.	<p>Añadir:</p> <p>Horas lectivas dedicadas a desarrollo sostenible.</p> <p>Dotación de los centros educativos en infraestructuras y equipamientos TIC y para la educación a distancia (líneas digitales, ordenadores personales, etc.), por territorio y hábitat.</p> <p>Programas de formación del profesorado en TIC.</p>

Al apartado 4.2.9. Investigación y desarrollo tecnológico

Los comentarios sobre los indicadores que ofrece el Documento de consulta en este apartado se encuentran ya recogidos en los que se hicieron sobre el área clave Formación, investigación e innovación tecnológica (4.1.3).

Al apartado 4.2.10. Ordenación del territorio

El carácter genérico de los indicadores para esta política que ofrece el Documento de consulta hace prácticamente imposible sugerir la incorporación de alguno concreto. Si acaso, ello refuerza la idea del escaso desarrollo del sistema de indicadores en este ámbito, lo que hará necesario aplicar importantes recursos, materiales y humanos, a su construcción. Esta consideración refuerza la observación que hizo el CES a propósito de la definición, en el capítulo 5 del Documento de consulta, del futuro Observatorio de la sostenibilidad.

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
Demográficos.	
Socioeconómicos (PIB, empleo, especialización productiva) por ámbitos territoriales.	Incluir indicadores regionalizados de servicios de interés general o universal.
Ambientales (espacios naturales, calidad del medio físico) por ámbitos territoriales.	

Al apartado 4.2.11. Cooperación internacional al desarrollo

Igual que en el apartado anterior, el carácter genérico de los indicadores que ofrece el Documento de consulta en este apartado eximen de efectuar propuestas concretas. Pero no puede dejar de advertirse que la tercera línea propuesta no está directamente al alcance de la estrategia española. Con ello, quizá cabría recomendar una línea de actuación adicional, que es la de incluir la producción de datos sociales, económicos y ambientales en los países correspondientes entre las actuaciones a financiar mediante la cooperación internacional al desarrollo.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Indicadores Documento de consulta	Propuestas del CES
<p>Cuánta y número de planes y programas de cooperación al desarrollo</p>	<p>Añadir:</p> <p>Análisis de las aportaciones de las distintas Administraciones Públicas a la cooperación internacional al desarrollo, tanto cuantitativo (% de ayuda al desarrollo respecto al PIB) como cualitativo (ayudas condicionadas e incondicionadas).</p> <p>Análisis de presupuesto de las Administraciones Públicas y aportación en general a la cooperación internacional al desarrollo, para contrastar el grado de cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por los países desarrollados.</p>
<p>Indicadores específicos de seguimiento de la estrategia horizontal de medio ambiente y de desarrollo sostenible.</p>	
<p>Indicadores económicos, sociales, ambientales de los países con los que se mantiene cooperación para el desarrollo.</p>	