

EL SISTEMA COMUNITARIO DE ETIQUETADO ECOLÓGICO

por Severiano Fernández Ramos

Profesor Titular de la Escuela Universitaria de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Cádiz.

1. INTRODUCCIÓN

Muchos problemas ambientales están vinculados de un modo u otro a esquemas y hábitos de consumo. En los países desarrollados la pauta a seguir viene marcada por un consumismo absorbente, que predica de un modo abierto el despilfarro —el usar y tirar—, de tal modo que los productos de gran consumo constituyen una fuente nada desdeñable de contaminación ambiental —gases clorofluorocarbonados que destruyen la capa de ozono, emisiones elevadas de plomo a la atmósfera, ingentes cantidades de envases que originan insalvables problemas para su eliminación inofensiva...—. Por otro lado, en estos mismos países desarrollados se viene manifestando en los últimos años una creciente sensibilidad por parte de los consumidores hacia las consecuencias ambientales de sus decisiones sobre consumo, mostrándose una cierta preferencia a elegir en iguales condiciones productos «verdes». De hecho, recientes sondeos en los países de la OCDE han demostrado que los consumidores están dispuestos a pagar a un precio razonablemente más caro los productos menos nocivos para el medio ambiente.

Por regla general, estas inquietudes ecológicas de los consumidores no se han visto correspondidas por ningún tipo de medidas por parte de las autoridades competentes, sino que han sido las empresas productoras quienes han reconducido su oferta hacia esta nueva tendencia de la demanda — el llamado «consumerismo verde»—. De este modo, se ha creado un auténtico «marketing ecológico», que mediante todo tipo de mensajes alusivos al medio ambiente buscan servir de gancho para captar la atención del consumidor —amigo del ozono, amigo del medio ambiente, natural, biodegradable, reciclable, reciclado, verde...—. Ahora bien, como dice Salzman (1), mientras un consumidor puede juzgar por sí mismo la veracidad de los argumentos de los fabricantes que pretenden que sus pilas duran más tiempo o que sus detergentes lavan más blanco, está, sin embargo, desprovisto de elementos de juicio para evaluar las supuestas cualidades ambientales de un producto. Y ello cuando no se busca confundir abiertamente a los consumidores. Así en Inglaterra, por ejemplo, se anuncian detergentes para la vajilla sin fosfatos, cuando lo cierto es que están absolutamente prohibidos en este tipo de productos, o se anuncian productos de limpieza para el baño sin nitratos, cuando ésta igualmente prohibida su utilización.

Esta situación, conformada, por un lado, por un uso y abuso de los términos ecológicos en la publicidad —el llamado «oportunismo verde»— y, por otro lado, por la inexistencia de una información fiable a disposición del consumidor sobre la calidad ambiental de los productos, está generando una cierta desconfianza y escepticismo por parte de los consumidores respecto a la publicidad de tipo ecológico, puesto que no existen garantías de hasta qué punto un producto es más o menos contaminante que otro. Y este problema de falta de fiabilidad afecta tanto a los consumidores —aquellos que eligiendo «verde» se sienten, no obstante, defraudados— como a los productores —aquellos que no se han limitado a invertir en publicidad sino que efectivamente han adaptado sus procesos productivos a las exigencias medioambientales— y, en última instancia, al propio medio ambiente, que puede ver frustrada una valiosa vía de prevención del impacto de los productos de consumo sobre medio ambiente.

Con objeto de evitar los abusos publicitarios y de garantizar a los consumidores una información veraz que permita orientar su elección se han creado, ya sea por organismos públicos o por entidades privadas, los sistemas de etiquetado ecológico, en virtud de los cuales un órgano imparcial —ajeno a los intereses económicos de los fabricantes— dictamina acerca de las cualidades ecológicas de un producto y, en su caso, le otorga el derecho a utilizar un distintivo alusivo a dichas cualidades. De los sistemas oficiales, es decir, garantizados por las autoridades públicas, es el sistema alemán del Ángel Azul, con diferencia considerable, el más antiguo, pues adjudicó sus primeras etiquetas ecológicas en 1978.

(1) Jim Salzman, «Un label pour consommer vert», L'Observateur de l'OCDE, 169, avnl/mai 1991.

Desde entonces se ha concedido el logotipo del Ángel Azul —adoptado del Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente— a más de tres mil quinientos productos, pertenecientes a sesenta y cuatro categorías diferentes —desde pilas hasta champús—, y cada año se reciben aproximadamente doscientas sugerencias para la creación de nuevas categorías de productos. Las decisiones son adoptadas, sobre la base de criterios ambientales específicos, por un jurado compuesto por dieciséis personas que representan intereses diversos —asociaciones de consumidores, asociaciones de defensa del medio ambiente, representantes de la industria, de las administraciones descentralizadas y de los medios de comunicación—, debiendo abonar los fabricantes una tasa anual por el uso del distintivo. Por lo demás, el sistema es voluntario y no impide que los fabricantes continúen utilizando sus propias etiquetas medioambientales.

El ejemplo alemán fue seguido en 1989 por Canadá y Japón. El sistema de etiquetado canadiense es, en general, similar al alemán, aunque se pone un mayor énfasis en la necesidad de evaluar el impacto medioambiental de un producto a lo largo de todo su ciclo de vida. Algunos productos que han obtenido el distintivo —consistente en la hoja que sirve de símbolo nacional integrada por varias aves— son productos fabricados en papel y plástico reciclados. El sistema japonés, similar a los anteriores, ha aceptado libros y revistas impresas en papel reciclado, productos libres de CFC. Además, el logotipo —consistente en unos brazos que circundan el globo terráqueo— aparece en los productos junto con una breve explicación del motivo que justifica su homologación. Finalmente, otros países como Noruega, Suecia, Finlandia, Austria, Francia, Portugal y Nueva Zelanda están elaborando ya sus propios sistemas de etiquetado ecológico (2).

2. ANTECEDENTES COMUNITARIOS

La resolución del Parlamento de 19 de junio de 1987 (3) sobre la gestión de desechos y los antiguos vertederos, fue el primer acto de las instituciones comunitarias que hizo hincapié, de un modo expreso, en que la política comunitaria dirigida a evitar los desechos debe superar la etapa de los debates pero instalarse en la realidad, en cuanto a la aplicación real de una etiqueta europea para los «productos limpios». En esta línea, la comunicación de la Comisión de 13 de septiembre de 1989 (4) sobre una estrategia comunitaria para la gestión de residuos, declaró que pre-venir la formación de residuos es también cuestión de productos, de tal modo que se trata de fomentar la utilización de productos que generen menos residuos, lo cual afecta tanto a los fabricantes e inventores de productos de consumo como a los consumidores —generadores de residuos—. Para ello, la Comisión apuntó, entre las acciones previstas, el establecimiento de un sistema comunitario de etiquetas ecológicas para los productos de consumo.

Igualmente, la resolución del Consejo de 7 de mayo de 1990 (5), sobre la política en materia de residuos, consideró que los productos comercializados deben concebirse de forma que contribuyan lo menos posible, en su fabricación, utilización o eliminación final, a incrementar la cantidad o la nocividad de los desechos, a los riesgos de contaminación. Y, por consiguiente, invitó a la Comisión a proponer, tan pronto como sea posible, criterios ecológicos para la fabricación de productos, así como un sistema «adicional» de etiquetado ecológico de ámbito comunitario que incluya el impacto medio-ambiental durante el ciclo de vida del producto. Finalmente, la resolución del Parlamento de 19 de febrero (6) sobre una estrategia comunitaria de gestión de desechos, reiteró en la consideración de que un sistema claro, bien estructurado y revisado con regularidad de etiquetado ecológico para los productos constituye un elemento esencial de la estrategia comunitaria de gestión de los desechos. De este modo, instó a la Comisión a que presentase propuestas claras y específicas relativas a un sistema de etiquetado del impacto medioambiental de los productos, en el que se tenga en cuenta la vida de los mismos desde la cuna hasta la tumba, en forma de un logotipo sencillo y fácilmente reconocible para el consumidor.

(2) Una exposición completa de los diversos sistemas de etiquetado ecológico en Jim Salzman, *L'etiquetage écologique de produits dans les pays del OCDE*, París, 1991

(3) DOC 190 de 10 07 87 p 154

(4) Bol CE 9-1989, 1

(5) DOC 122 de 18 05 90, p 2

(6) DOC 72 de 18 03 91, p 34

Junto a estas consideraciones de carácter netamente ambiental, a nadie se escapará el interés de la Comunidad Europea de intervenir en este ámbito debido a los efectos —más o menos deseados— que en materia de competencia manifiestan ciertos sistemas nacionales de etiquetado ecológico existentes —caso de Alemania— o en proyecto —caso de Francia— (7).

Por otro lado, dada la relevancia que —como se verá— tendrá en el sistema comunitario, conviene recoger las recomendaciones formuladas por la Cámara de Comercio Internacional respecto a los sistemas de etiquetado ecológico (8):

- Representación adecuada del sector empresarial en la estructura organizatoria del sistema de EE, especialmente en los Comités y Jurados encargados de establecer criterios y adjudicar distintivos.
- Apertura a todas las empresas, con independencia de su nacionalidad.
- Carácter facultativo; las EE no deben imponerse ni con medidas directas ni indirectas.
- Carácter positivo; sin perjuicio de que otros sistemas de etiquetado se utilicen para informar sobre la nocividad o el peligro de otros productos.
- Transparencia del procedimiento, de modo que deberían estar a disposición de los interesados informaciones completas sobre criterios y transacciones, sin perjuicio del carácter confidencial de las características del producto que su fabricante se reserve.
- Eficacia del procedimiento, con formalidades mínimas y una exigencia limitada de datos.
- Criterios múltiples, utilizándose una aproximación objetiva.
- Indicación del criterio principal en la etiqueta, que incorporaría una frase corta indicando las razones de su asignación.
- Duración y revisión; se recomienda una vigencia limitada para los EE habida cuenta de la rápida evolución de las tecnologías y de los conocimientos ambientales; en principio la duración sería de tres años renovables automáticamente cada año salvo denuncia.
- Sectores prioritarios y productos a excluir; se recomienda comenzar por categorías de productos poco complejos que cuentan ya con una aptitud de análisis científico suficiente. De este modo, se deberían excluir productos con propia regulación, caso de alimentos, bebidas y fármacos.

(7) Véase Martín Mateo, Tratado de Derecho ambiental, vol. I, Madrid, p. 434.

(8) Véase Martín Mateo, op. cit., p. 430

— Autofinanciación del sistema para garantizar su independencia, a partir de los fondos aportados por los utilizadores de los EE.

— Símbolo único fácilmente identificable, de modo de utilizarse un logo que permita conocer el sistema EE ampliamente desde su implantación.

Casi simultáneamente a la última resolución del Parlamento, la Comisión presentó el 11 de febrero de 1991 (9) la propuesta de Reglamento del Consejo relativa a un sistema comunitario de concesión de una etiqueta ecológica, fundamentada jurídicamente en el artículo 130 S del Tratado CEE, e inspirada en cuanto a su contenido en las anteriores recomendaciones de la ICC. La propuesta fue dictaminada por el Comité Económico y Social el 25 de septiembre de 1991 (10), el cual estimó acertada la elección del fundamento jurídico; el Parlamento, en cambio, propugnó naturalmente la fundamentación de la norma en el artículo 100 A, en su resolución de 21 de noviembre de 1991 (11), y, asimismo, aprobó una enmienda de transacción mediante resolución de 10 de diciembre de 1991 (12). La Comisión, por su parte, formuló su propuesta modificada el 12 de diciembre de 1991 (13), que recogió —como se tendrá ocasión de ver— gran parte de las enmiendas formuladas por el Parlamento, si bien la Comisión no sustituyó el fundamento jurídico inicialmente propuesto. Finalmente, el 23 de marzo de 1992 (14) el Consejo aprobó el Reglamento número 880/92, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica, sobre la base del artículo 130 S del Tratado (15).

El Reglamento número 880/92 tiene por objeto establecer «un sistema comunitario» de etiquetado ecológico. Es decir, el primer aspecto a resaltar es que la Comunidad Europea no se ha limitado a prever una norma de armonización de los posibles sistemas nacionales de etiquetado ecológico, para lo cual habría bastado adoptar una Directiva, sino que se ha propuesto la creación de un verdadero sistema de ámbito comunitario, en el que

—como se verá— participan los Estados miembros y las instituciones comunitarias, y de aquí la elección para el acto comunitario de la forma reglamentaria.

(9) DOC 75 de 20.03.91, p. 23.

(10) DO C 339 de 31.12.91, p. 29.

(11) DO C 326 de 16.12.91, p. 191.

(12) DOC 13 de 20.01.92, p. 36.

(13) DOC 12 de 18.01.92, p. 16.

(14) DO L 99 de 11.04.92, p. 1, en un número exclusivo para esta disposición.

(15) Sobre la cuestión del fundamento jurídico de la Intervención de la Comunidad a partir del AUE en materia relativa al medio ambiente es decisiva la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de junio de 1991, asunto 300/89, Comisión/Consejo. Véase, asimismo, la nueva redacción dada al artículo 130.S.1 por el Tratado de la Unión

Por otro lado, teniendo en cuenta el considerable retraso que con frecuencia se da en la aprobación de disposiciones comunitarias relativas al medio ambiente, es plausible la rapidez con que se ha adoptado esta norma —poco más de un año desde la presentación de la propuesta—. A ello hay que añadir que al tratarse de un Reglamento — y no de una directiva que, como es sabido, es la forma que comúnmente presentan las disposiciones en este ámbito del derecho comunitario— es directamente aplicable a partir de su publicación en el DOCE. Ahora bien, en realidad para que el sistema de etiquetado sea operativo es imprescindible — como se verá— que se proceda a la previa definición de las primeras categorías de productos y al establecimiento de sus respectivos criterios ecológicos, para lo cual es necesario constituir previamente el foro consultivo a que hace referencia el artículo 6 y el Comité contemplado en el artículo 7. Debido a estos condicionantes, es de lamentar que no se haya acogido la propuesta del Parlamento de fijar un plazo de seis meses tras la entrada en vigor del Reglamento para el establecimiento de los primeros grupos de productos y de sus correspondientes criterios ecológicos específicos. A este respecto, el texto definitivo se limita a ordenar (art. 17) que los Estados miembros informarán a la Comisión, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del Reglamento, acerca de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a lo dispuesto en el mismo. No obstante, en dicho plazo los Estados miembros únicamente deben designar al organismo u organismos encargados de efectuar diversas tareas (art. 9.1).

Por lo demás, hay que destacar que este sistema comunitario de etiquetado ecológico tiene su claro complemento en el sistema comunitario de auditoría medioambiental previsto en la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión el 6 de marzo de 1992 (16), y dirigido —igualmente— a promover la mejora de los resultados de las actividades industriales en relación con el medio ambiente.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

La delimitación del ámbito de aplicación del sistema previsto en el Reglamento requiere tres tipos de cuestiones:

1) El Reglamento establece en su artículo 2, si guiendo de nuevo las recomendaciones del ICC, que no se aplica a determinados grupos de productos: a los alimentos, a las bebidas y a los productos farmacéuticos. Respecto a los envases de las bebidas y alimentos hay que tener presente la Directiva 85/399/CEE, relativa a los envases para alimentos líquidos, la cual estableció en su artículo 5.1 la obligación de los Estados miembros de asegurar la indicación de los envases reutilizables —ya sea en el envase mismo ya sea en la etiqueta, pero en todo caso de forma fácilmente visible y duradera, que se conserve tras la apertura del envase (17)—. Por lo demás, los servicios de la Comisión han elaborado un proyecto que no se limita a los envases para alimentos líquidos. En cuanto al contenido de los envases para alimentos, como dice Martín Mateo (18), el reconocimiento de un alimento como agrobiológico, aun que sigue una tramitación parecida a la de las etiquetas ecológicas, presenta un propósito diverso. No obstante, la propuesta de la Comisión había previsto que, a más tardar cinco años después de la entrada en vigor del Reglamento, la Comisión habría de presentar una propuesta de aplicación del ámbito de aplicación del Reglamento, en particular, a productos alimenticios y bebidas. El texto definitivo, en cambio, se ha limitado a prever de un modo genérico (artículo 18) su revisión, a más tardar cinco años después de su entrada en vigor.

2) La propuesta inicial no precisó con claridad si el Reglamento sólo debe ser aplicable a los productos destinados al uso y consumo privado o si también se aplicará al consumo de las entidades públicas y empresas

comerciales e industriales —como, por ejemplo, material de construcción reciclado, y maquinaria de construcción de bajo nivel de ruido—, si bien, en la comunicación de la Comisión de 13 de septiembre de 1989, se explícito que el sistema comunitario se establecería para los productos de consumo. A este respecto, el CES manifestó que, si bien la etiqueta ecológica comunitaria debe ir dirigida principalmente a los productos fabricados en serie para el uso y el consumo privado, el sistema debería estar abierto también a los productos de consumo público e industrial, así como a los servicios.

(16) DO C 76 de 27 03 92, p. 2.

(17) Hay que recordar que la Comisión propuso incluso utilizar un símbolo que representara una «R».

(18) Martín Mateo, op. at., p 433.

El CES estimó, incluso, que dicha incorporación debería realizarse desde un primer momento, pues no consideró que haya razón alguna para ponerla en vigor posteriormente de un modo gradual. La Comisión, en su propuesta modificada, se limitó, en cambio, a contemplar la aplicación del sistema a los productos de uso público e industrial, así como a los servicios, como una posible ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento en el plazo antes mencionado. Y, finalmente, el Consejo no ha formulado previsión expresa alguna sobre este punto.

3) La propuesta inicial de la Comisión consideró que los sistemas de etiquetado ecológico independientes, actuales —en el momento de entrada en vigor del Reglamento o futuros— podrían mantenerse por un período de cinco años, si bien, al finalizar este período, la Comisión reconsideraría esta solución teniendo en cuenta la experiencia adquirida. El CES por su parte tras considerar que las experiencias efectuadas en los Estados miembros demuestran que el establecimiento en el mercado de un sistema de etiquetas lleva su tiempo, estimó positiva la propuesta de la Comisión de permitir que de momento sigan en vigor las etiquetas nacionales. Ahora bien, el CES consideró inconveniente destacar como uno de los posibles motivos para modificar el Reglamento la coexistencia de etiquetas nacionales y comunitarias, pues podría entenderse como un anuncio de la expiración de las etiquetas ecológicas nacionales y reducir el interés por la concesión de estas etiquetas antes de que la etiqueta europea se haya impuesto realmente. Además, el CES manifestó sus dudas acerca de si sería posible desde el punto de vista legal prohibir etiquetas privadas no oficiales que hagan publicidad según criterios ecológicos. De este modo, la prohibición exclusiva de etiquetas nacionales oficiales no alcanzaría el objetivo de llegar a una única etiqueta de cualificación ecológica. Por contra, al Parlamento consideró necesario que el Reglamento anunciara que, tras el período de cinco años, se utilizará el sistema de una etiqueta ecológica comunitaria en lugar de los sistemas nacionales de concesión. Incluso, entendió que tras la entrada en vigor del Reglamento los Estados miembros no debían conceder etiqueta ecológica alguna en el marco de sus propios sistemas de concesión de una etiqueta ecológica. Por su parte, la propuesta modificada de la Comisión —siguiendo al parecer la consideración del CES— no dispuso expresamente la revisión de la coexistencia de los sistemas nacionales con el comunitario a la finalización del mencionado plazo de cinco años, si bien no suprimió dicha posibilidad del texto del preámbulo. Y en este sentido, el texto definitivo, si bien en su articulado no hace mención alguna a esta cuestión, en el preámbulo señala que, aunque se podrán mantener los sistemas independientes de concesión de una etiqueta ecológica que ya existan o que se creen en el futuro, la finalidad del Reglamento es establecer las condiciones necesarias para que la creación de una etiqueta ecológica única y eficaz en la Comunidad —considerando séptimo—. De este modo, con evidente prudencia, se deja abierta la posibilidad de la supresión de los sistemas nacionales en la antes mencionada revisión del Reglamento.

4. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS GENERALES

1) El Reglamento número 880/92 establece un sistema comunitario de concesión de una etiqueta ecológica con dos grandes objetivos:

— Promover el diseño, la producción y la comercialización de productos que tengan repercusiones reducidas en el medio ambiente durante toda su vida, es decir, durante su fabricación, distribución, consumo y utilización, así como durante su eliminación tras su utilización. Y como es prácticamente imposible concebir un producto absolutamente inocuo para el medio ambiente (19), se trata de promover productos —«menos perjudiciales»— cuyo impacto global sobre el medio ambiente sea significativamente menor que el de otros productos del mismo

grupo o categoría, y sin comprometer por ello la seguridad de los productos ni de los trabajadores, no afectar a las propiedades que hacen que un producto sea apto para el consumo. Se trata, no obstante, de dos cuestiones diversas. Respecto a la seguridad de los productos, es importante precisar que la calidad ecológica de un producto no debe suponer una merma de la seguridad de los trabajadores y consumidores, y cabe traer a colación que la reciente Directiva 92/59/CEE, de 29 de junio de 1992 (20), relativa a la seguridad general de los productos, que viene a establecer un marco legislativo horizontal en la materia, dispone, con carácter general, que los productores tendrán la obligación de comercializar únicamente productos seguros (art. 3.1).

(19) Véase Martín Mateo, op c/t., p 431.

(20) DO L 228 de 11 08.92, p. 24.

Ahora bien, respecto a la precisión de que las propiedades ecológicas de los productos candidatos al distintivo ecológico no deben afectar apreciablemente a la idoneidad de las mismas para el uso previsto, se trata de un requisito superfluo, pues es obvio que los consumidores, por muy preocupados por el medio ambiente que puedan estar, no adquirirán productos que no respondan debidamente a la necesidad a la que están llamados a cubrir.

Es evidente, además, que al animar a las empresas europeas a integrar el factor ecológico en su estrategia, ello las situará en una posición favorable de cara a la competencia internacional.

— A la vista del interés creciente del público por estar informado de los productos menos perjudiciales para el medio ambiente (21), el sistema tiene por objeto proporcionar a los consumidores una mejor información sobre las repercusiones ecológicas de los productos, poniendo de manifiesto las alternativas menos perjudiciales desde el punto de vista del medio ambiente, orientando así su elección hacia los productos anteriores. En este sentido la resolución del Consejo de 13 de julio de 1992, sobre futuras prioridades del desarrollo de la política de protección de los consumidores (22) en el apartado relativo a la información y formación de los consumidores, contempla expresamente la información de los consumidores sobre los programas de reciclado, el uso racional de los recursos naturales y la utilización del etiquetado ecológico.

En definitiva, se trata de alentar a los fabricantes para que diseñen y fabriquen productos menos perjudiciales para el medio ambiente y, a la vez, orientar a los consumidores y usuarios a la utilización de los mismos. El Reglamento no puede reducirse, pues, a una norma sobre residuos, pues su alcance es más amplio. No obstante, como se dijo más arriba, un sistema de etiquetado ecológico es esencial para una correcta política de gestión de residuos, entendida ésta —como debe ser— de un modo global y preventivo.

(21) Sobre la función de orientar a los consumidores, véase Martín Mateo, op cit, p. 428.

(22) DO C 186 de 23.07.92, p. 1.

Por lo demás, los Estados miembros están obligados a velar por que los consumidores y las empresas estén informados de forma apropiada sobre los objetivos del sistema de concesión de la etiqueta ecológica [art. 15.a.)].

2) El Reglamento titula el artículo 4 bajo el epígrafe de «principios generales», si bien los principios que realmente informan el sistema no están explicitados en dicho artículo ni todos ellos están contenidos en él. Pueden considerarse como principios que vertebran el sistema comunitario de etiquetado ecológico los siguientes:

A) SISTEMA DE PROTECCIÓN ADICIONAL

El Reglamento establece que no podrá concederse la etiqueta ecológica a los productos que no se ajusten a los requisitos comunitarios en materia de sanidad, seguridad y medio ambiente (art. 4.1). Ahora bien, esta adecuación a la legislación comunitaria —por definición de obligatorio cumplimiento— no es suficiente para la concesión del distintivo. Como expresó el CES, la concesión de la etiqueta ecológica ha de servir para «completar» las medidas legales, no para sustituirlas. La etiqueta ecológica no debe servir en ningún caso de pretexto para descuidar la adopción, en caso necesario, de medidas legales más rigurosas —por ejemplo, la prohibición de productos que contengan los denostados CFC—. En este sentido, la mencionada resolución del Consejo de 7 de mayo de 1990, sobre la política en materia de residuos, tras considerar que los productos comercializados deben concebirse de forma que contribuyan lo menos posible, en su fabricación, utilización o

eliminación final, a incrementar la cantidad o la nocividad de los desechos, o los riesgos de contaminación, invitó a la Comisión a proponer, tanto criterios ecológicos —que hay que entender de carácter obligatorio— para la fabricación de productos, que tengan en cuenta la mejor tecnología disponible sin acarrear gastos excesivos y que incluyan, en su caso, el uso de materiales reciclables, reutilizables o biodegradables, como un sistema «adicional» de etiquetado ecológico de ámbito comunitario que incluya el impacto medioambiental durante el ciclo de vida del producto.

Por otro lado, de acuerdo con la elevada protección del medio ambiente que debe presidir el sistema (art. 5.4), se dispone (art. 4.2) que no se concederá en ningún caso la etiqueta ecológica a los productos que:

—Sean sustancias o preparados clasificados como peligrosos con arreglo a las Directivas 67/548/CEE, modificada recientemente por la Directiva 93/32/CEE, y 88/379/CEE. Ahora bien, la propuesta de la Comisión disponía que tampoco se concedería el distintivo a los productos que contengan una sustancia o preparado clasificado como peligroso con arreglo a dichas Directivas y que pueda causar daños al hombre y/o al medio ambiente. El texto definitivo, en cambio, siguiendo un criterio cuestionable, admite que se podrá conceder la etiqueta a productos que contengan una sustancia o preparado considerado peligroso con arreglo a dichas directivas, siempre que cumplan los objetivos del artículo 1, lo cual parece difícilmente compatible.

— Estén fabricados mediante procedimientos que puedan causar daños apreciables a las personas o al medio ambiente. Ahora bien, teniendo presente que —como se verá— la fase de fabricación del producto está incluida en la evaluación para la concesión de la ecoetiqueta, esta precisión de que los procedimientos de fabricación del producto no han de causar daños «apreciables» a las personas o al medio ambiente no parece innecesaria sino perturbadora.

B) SISTEMA COMPLEMENTARIO

El preámbulo del Reglamento manifiesta —considerando decimosegundo— que la etiqueta ecológica debe constituir un «complemento» de otros sistemas comunitarios de etiquetado, actuales o futuros. Es decir, las etiquetas ecológicas se concederán sin perjuicio de que sigan aplicándose las disposiciones comunitarias sobre clasificación, envasado y etiquetado de productos, y, en particular, de lo dispuesto en la Directiva 83/189/CEE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas. Es decir, de acuerdo con las recomendaciones del ICC, el sistema de etiquetado ecológico no sustituye a otros sistemas dirigidos a informar sobre la seguridad de manejo de un producto, sobre su contenido, o cumplimiento de las reglamentaciones técnico-sanitarias.

C) SISTEMA GLOBAL

Los sistemas de etiquetados vigentes —sobre todo el alemán y el japonés— en la práctica suelen conformarse con evaluar los aspectos medioambientales particularmente más importantes de un producto — por ejemplo, su carácter reciclable o biodegradable—, es decir se trata de un etiquetaje «monocriterio», que no comprende una evaluación integral del producto. En cambio —en la línea de las recomendaciones del ICC y de las resoluciones del Parlamento y del Consejo, antes de mencionadas—, el Reglamento —como ha quedado dicho— establece en su artículo 5.4 que los criterios ecológicos que servirán para evaluar las propiedades ecológicas de un producto deberán establecerse de acuerdo con un «planteamiento global», que comprenda todo el ciclo de vida de un producto —«de la cuna a la tumba»— desde su fabricación, incluida la elección de materias primas, la distribución, el consumo y el uso, hasta la eliminación tras su utilización [art. 3.d)] (23)—. Por otro lado, la propuesta de la Comisión ordenaba que debían tenerse en cuenta las emisiones a la atmósfera, las aguas, y al suelo, así como la generación de residuos y ruidos. El texto definitivo, si bien no establece esta precisión en su articulado, sí prevé la evaluación de estos y otros campos ambientales en la matriz de valoración contemplada en el Anexo I. Mediante esta evaluación integrada de la calidad ecológica durante todo el ciclo de vida de un producto permite evitar la transferencia de la contaminación de un medio a otro (24).

D) SISTEMA VOLUNTARIO

En coherencia con el carácter de protección adicional del sistema, la propuesta de la Comisión disponía que la concesión o denegación de una etiqueta ecológica a un producto no sería motivo para impedir, prohibir o restringir la comercialización de dicho producto. Este precepto relativo a la libre circulación de los productos en

la Comunidad no ha sido recogido en el texto definitivo, no obstante hay que entender que la falta de solicitud de adhesión al sistema o la denegación de la etiqueta por sí mismas, no deben significar restricción alguna a la libertad de circulación del producto en la Comunidad, dado el carácter voluntario del sistema (considerando octavo), todo ello sin perjuicio— como se dijo antes— de que la Comunidad no descuide la imposición con carácter general y obligatorio de determinados criterios ecológicos a la producción industrial. En definitiva, ningún productor ni importador estará obligado a solicitar la concesión de la etiqueta ecológica sino que ésta será solicitada de forma voluntaria, al igual que el futuro sistema comunitario de auditoría medioambiental, más aún puede decirse que estos sistemas se basan en las propias fuerzas del mercado.

(23) Martín Mateo expresa algunas reservas acerca de la consideración de la fase de fabricación previa de un producto en el procedimiento de evaluación de la etiqueta ecológica, op. cit., pp. 432 ss.

(24) En la industria papelera se plantea la cuestión acerca del papel reciclado, supuestamente más ecológico pero que necesita mayores cantidades de lejía que el papel normal para su blanqueo, y por tanto su procesamiento vierte más desechos contaminantes; con lo cual, evitando la tala de árboles se incrementa la contaminación de las aguas.

E) SISTEMA ABIERTO

De nuevo de acuerdo con las recomendaciones del ICC, al sistema comunitario de etiquetado ecológico puede adherirse no sólo los productos manufacturados en la Comunidad Europea, sino también los productos importados en la Comunidad, a condición —como es lógico— que cumplan los mismos criterios «rigurosos» que se aplican a los productos fabricados en la Comunidad (art. 4.3) introducido por una enmienda del Parlamento.

5. ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN EL SISTEMA

En el sistema ordenado en el Reglamento, además de la Comisión que tiene atribuido un papel predominante, intervienen diversos órganos. En líneas generales, el Parlamento procura conciliar, de un lado, el carácter público del sistema con la imprescindible participación de los grupos afectados, y, de otro lado, la necesaria uniformidad en su aplicación con la descentralización de la gestión.

A) LOS ORGANISMOS COMPETENTES NACIONALES

Cada Estado miembro, a más tardar seis meses después de la entrada en vigor del Reglamento deberá nombrar al organismo u organismos —en adelante «organismo competente»— encargados de realizar diversas tareas encomendadas por el Reglamento, informando de ello a la Comisión. Si bien, como es sabido, en esta materia rige el principio de autonomía institucional, el Reglamento establece en su artículo 9.2 que los Estados miembros velarán por que la composición de los organismos competentes sea tal que permita una actuación neutra e independiente de los mismos y por que los organismos competentes apliquen de forma coherente las disposiciones del Reglamento.

Además, como se verá, a las personas vinculadas a los organismos competentes se les exige un deber de confidencialidad respecto a la información a la que han accedido en el procedimiento de concesión de una etiqueta ecológica (art. 13). Es precisamente en este procedimiento en el cual los organismos competentes desarrollan su función principal (art. 8.3), si bien, como se verá, también participan inicialmente en el procedimiento de creación de nuevas categorías de productos (art. 10.8).

Por lo demás, la Comisión deberá publicar en el DOCE el nombre y el domicilio de los organismos competentes [art. 14 c)] y los Estados miembros deberán velar por que los consumidores y las empresas estén informados de forma apropiada sobre los organismos competentes del Estado miembro de que se trate [art. 15.e)].

B) EL COMITÉ CONSULTIVO

El Reglamento dispone en su artículo 7.1 que la Comisión estará asistida por un Comité compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión. A este Comité corresponde dictaminar los proyectos de medidas de la Comisión referentes a los temas siguientes-

- definición de las categorías de productos y establecimiento de los criterios ecológicos específicos (art. 6.5);
- adaptación al progreso técnico de la matriz de valoración indicativa contenida en el Anexo I del Reglamento (art. 5.4);
- decisión sobre la concesión de la etiqueta en caso de que se formulen objeciones o discrepancias entre distintos Estados miembros (art. 10.4 y 5);

- establecimiento de normas para la consignación en la etiqueta de los motivos de la concesión de la misma, así como decisión en cada caso sobre si es posible consignar esta indicación (art. 8.4);
- establecimiento de directrices indicativas para fijar el importe de los cánones a satisfacer por tramitación de solicitudes y por utilización de la etiqueta (art. 11.3);
- establecimiento de un contrato tipo sobre las condiciones de utilización de la etiqueta (art. 12.1);
- aprobación del reglamento interno del foro de consulta (art. 6.3).

En todos estos casos el procedimiento a seguir es el mismo. El representante de la Comisión en el Comité presentará a éste un proyecto de medidas. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podrá determinar según la urgencia de la cuestión. El dictamen se emitirá según la mayoría prevista en el artículo 148.2 del Tratado CEE para la adopción de las decisiones que el Consejo deba tomar a propuesta de la Comisión —cincuenta y cuatro votos—. A estos efectos los votos de los representantes de los Estados miembros en el seno del Comité se ponderarán de la manera definitiva en dicho artículo, y el Presidente no tomará parte en la votación.

La propuesta de Reglamento de la Comisión disponía que la Comisión tendría en cuenta «en la mayor medida posible» el dictamen emitido por el Comité, informando al mismo de la manera en que ha tenido en cuenta dicho dictamen. De este modo, el dictamen del Comité, si bien preceptivo, carecía de eficacia vinculante para la Comisión, de modo similar al dictamen del Comité previsto en la reciente Directiva 92/3/Euratom, relativa al traslado de residuos radiactivos. El texto definitivo, en cambio, ha seguido el criterio de otras disposiciones, tales como las recientes Directivas 91/156/CEE, relativa a los residuos y la Directiva 91/271/CEE, relativa al tratamiento de aguas residuales, en los cuales el dictamen del Comité presenta una mayor vinculación para la Comisión.

De este modo, la Comisión deberá obrar como sigue:

- Si el dictamen del Comité es conforme a las medidas previstas, la Comisión deberá adoptarlas.
- Si el dictamen es contrario o falta el dictamen — en el plazo establecido para ello—, la Comisión deberá someter sin demora al Consejo una propuesta relativa a las medidas que deban tomarse, debiendo pronunciarse el Consejo por mayoría cualificada. Si transcurrido un plazo de tres meses a partir del momento en que la propuesta se haya sometido al Consejo, éste no se hubiera pronunciado, la Comisión adoptará las medidas propuestas (25).

En definitiva, el Consejo ha circunscrito el amplio margen de discrecionalidad de que gozaba la Comisión en la propuesta de Reglamento, otorgando mayor virtualidad jurídica al Comité de representantes de los Estados miembros.

(25) No obstante, no se ha recogido una precisión presente en la Directiva 91/271/CEE, en virtud de la cual la Comisión no podía adoptar las medidas propuestas en el caso de que el Consejo se hubiese pronunciado por mayoría simple contra dichas medidas

C) EL FORO CONSULTIVO

Junto al Comité consultivo anterior, la propuesta inicial de Reglamento de la Comisión contemplaba la creación de un Jurado, de composición multiparte con representación de los Estados miembros y de diferentes grupos de interés, al cual se atribuía la competencia para la concesión de etiquetas a productos individuales. A este respecto, el CES subrayó la conveniencia de que en el procedimiento de selección de los grupos de productos y del establecimiento de los criterios que los mismos deberán satisfacer para hacerse acreedores de la etiqueta ecológica de la Comunidad participe un comité compuesto por representantes de los distintos grupos de interés, pues al fin y al cabo la aceptación de la etiqueta ecológica comunitaria como un instrumento del que los fabricantes o importadores interesados deberían servirse voluntariamente como testimonio del carácter ecológico de sus productos depende indudablemente de la participación de los grupos sociales en los procesos de decisión desde un principio. En este sentido, el Parlamento propuso inicialmente que se atribuyera al Jurado antes mencionado la competencia para el establecimiento de los grupos de productos y de los criterios ecológicos específicos. No obstante, en virtud de una enmienda de transacción del Parlamento, la propuesta modificada de la Comisión suprimió el Jurado, y contempló la constitución de un foro consultivo que debía intervenir exclusivamente en el procedimiento de definición de las categorías de productos y los criterios ecológicos específicos. En este sentido, el texto definitivo, tras considerar que el sistema deberá permitir que los grupos de afectados participen adecuadamente en la definición de categorías de productos y de criterios ecológicos específicos, prevé la reunión de los principales grupos interesados en el seno de un foro de consulta

(art. 6.1), el cual tendrá como único cometido intervenir en el procedimiento de definición de las categorías de productos y de establecimiento de los criterios ecológicos.

A diferencia del Jurado previsto en la propuesta inicial, el foro de consulta no agrupa a representantes de los Estados miembros, sino únicamente a representantes de los principales grupos de interés, con lo cual se diferencia claramente del Comité consultivo antes tratado. En concreto, el foro incluirá, al menos, a los representantes en el ámbito comunitario de los siguientes grupos de interés:

- la industria,
- el comercio,
- las organizaciones de consumidores,
- las organizaciones ecologistas.

Cada uno de estos grupos podrá estar representado disponiendo de tres escaños como máximo. En cuanto a los grupos de interés previstos, cabe señalar que —siguiendo el sistema alemán— la propuesta inicial de la Comisión —refiriéndose naturalmente al Jurado— contemplaba la inclusión de los medios de comunicación, lo cual fue criticado por el CES y desapareció de la propuesta modificada. Ahora bien, la propuesta modificada disponía la inclusión en el foro de científicos independientes, lo cual ha desaparecido del texto definitivo. Más importante es la aclaración presente a pie de página del texto definitivo, según la cual en los grupos de la industria y del comercio están incluidos, en su caso, los sindicatos, los cuales estaban presentes como grupo propio en la propuesta inicial de la Comisión.

Por otro lado, el Reglamento dispone que los grupos de interés participantes deberán garantizar una representación adecuada según las categorías de productos de que se trate, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la continuidad de los trabajos del foro consultivo. Parece deducirse, pues, que las personas que compongan el foro podrán —e incluso deberán— variar según el grupo de productos de que se trate. No especifica, sin embargo, el Reglamento cómo se efectuará la designación de los miembros del foro, si bien se remite a un Reglamento interno que será aprobado por la Comisión con arreglo al procedimiento de consulta al Comité, antes comentado (art. 6.3).

D) LA AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE

El Reglamento número 1210/90, de 7 de mayo de 1990 (26), por el que se crea la Agencia Europea del Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente, prevé, en su artículo 20, que a más tardar dos años después de la entrada en vigor del Reglamento —plazo evidentemente incumplido—, el Consejo decidirá sobre nuevos cometidos de la Agencia, entre otros ámbitos, en el establecimiento de distintivos «medio ambiente» así como en la elaboración de criterios para la atribución de dichos distintivos a los productos, tecnologías, mercancías, servicios y programas que respeten el medio ambiente y no deterioren los recursos naturales. En este sentido, la propuesta de la Comisión atribuía de inmediato a la Agencia la elaboración de los trabajos preparatorios para la fijación de los criterios ecológicos, y contemplaba, además, que en la revisión del Reglamento —a más tardar cinco años después de su entrada en vigor— la Comisión plantearía la transferencia a la Agencia de la función de determinar los criterios ecológicos, lo cual supondría una importante modificación del sistema de distribución de funciones previsto. No obstante, el texto definitivo incomprensiblemente ha silenciado a la Agencia en el sistema comunitario de etiquetado ecológico, de modo que este órgano, al menos inicialmente, no va a desempeñar función alguna en este sistema. Habrá, pues, que esperar a la revisión del Reglamento para que la Agencia pueda intervenir.

(26) DO L 120 de 11 05.90, p. 1.

6. EL ESTABLECIMIENTO DE LAS CATEGORÍAS DE PRODUCTOS Y CRITERIOS ECOLÓGICOS

Dado que, como se dijo antes, la determinación de si un producto aislado es o no perjudicial para el medio ambiente y, por consiguiente, merecedor del distintivo ecológico, constituye una tarea eminentemente relativa, con el objeto de aportar unas coordenadas y unos referentes que permitan objetivar la decisión de concesión de la etiqueta ecológica, el sistema gira en torno a la definición previa de grupos o categorías de productos homogéneos, de tal modo que todos los productos competidores que sirven para fines similares y tienen usos equivalentes estén incluidos en un mismo grupo (art. 5.3), y en la fijación para cada grupo de productos de unos criterios ecológicos específicos. La determinación de estos criterios ecológicos cobra especial relevancia en el texto definitivo, pues ésta ha renunciado— a diferencia de la propuesta de la Comisión— a la definición de unos

criterios ecológicos generales válidos para todos los grupos de productos. En todo caso, como antes se dijo, se establece que los criterios ecológicos aplicables a cada categoría de productos deberán establecerse según un planteamiento global «del nacimiento a la muerte» basado en los objetivos y principios generales antes tratados, y en los parámetros de la matriz indicativa del Anexo I, la cual presenta una doble entrada: por un lado, se especifican diversos aspectos ambientales (importancia de los residuos, contaminación del suelo, del agua, del aire, ruido, consumo de energía y recursos naturales y repercusiones en los ecosistemas) y, por otro lado, el ciclo de vida del producto (la fase previa a la producción, la producción, la distribución —incluido el embalaje—, la utilización y la eliminación). Por otro lado, se establece que los criterios ecológicos deberán ser precisos, objetivos y rigurosos:

— Las exigencias de claridad, precisión y objetividad están orientadas para que todos los fabricantes de los Estados miembros y de otros países no comunitarios que desean utilizar la etiqueta ecológica de la Comunidad, aportando las pruebas de que satisfacen dichos criterios, puedan estar razonablemente seguros de que la adjudicación de la etiqueta ecológica comunitaria se decidirá tan sólo con arreglo a dichos criterios y con el mismo trato para todos los solicitantes. En este sentido, el preámbulo del Reglamento declara que el sistema de etiquetado se podrá orientar mejor si se establecen criterios uniformes aplicables en toda la Comunidad; lo cual es especialmente importante a la vista de la supresión del Jurado como órgano en cargo de conceder el distintivo a los productos individuales, atribuyéndose, en principio, este cometido a los organismos competentes nacionales, tal como se verá.

— El texto definitivo, a diferencia de la propuesta de la Comisión, no ordena explícitamente que los criterios ecológicos deban ser rigurosos, aunque sí hace mención a esta característica a propósito de la admisión al sistema de productos importados de países terceros (art. 4.3). En todo caso, así debe interpretarse la exigencia de que los criterios deberán garantizar un elevado nivel de protección ambiental, y basarse, en la medida de lo posible, en el empleo de técnicas no contaminantes y cuando proceda —ha añadido el texto definitivo— deberán reflejar la oportunidad de extender al máximo la vida del producto. Obviamente, esta exigencia tiene por objeto que el consumidor pueda confiar en la calidad ecológica del producto que ostente la etiqueta ecológica de la Comunidad.

El procedimiento para la definición de las categorías de productos y de los criterios ecológicos específicos comprende las fases siguientes:

A) CONSULTA A LOS REPRESENTANTES DE LOS MEDIOS INTERESADOS

La Comisión debe consultar al foro comunitario de consulta, el cual deberá pronunciarse en un plazo que no podrá exceder de seis semanas (art. 6.4). La propuesta de la Comisión disponía que la Comisión tendría en cuenta el dictamen del foro durante la elaboración del proyecto que debe posteriormente presentar al Comité. Aunque del texto definitivo ha desaparecido esta precisión, hay que entender que la Comisión debe tener en cuenta el resultado de consulta, pues de lo contrario la preceptiva consulta a la previa elaboración del proyecto carecería de función alguna.

El texto definitivo ha añadido, además, que la Comisión «tendrá en cuenta los resultados de las consultas nacionales». Parece, pues, que a la consulta al foro anterior debe añadirse —no se precisa si antes o después— una consulta a otros foros de carácter nacional, cuya composición hay que entender por analogía a la del foro comunitario.

En todo caso, la Comisión remitirá al Comité el resultado de las consultas anteriores así como el proyecto de medidas que vayan a adoptarse (art.6.5).

B) CONSULTA A LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Tras las consultas anteriores, la Comisión debe presentar al Comité un proyecto de medidas, el cual será dictaminado por el mismo, con las consecuencias antes comentadas, acerca del carácter en cierto modo vinculante que el texto definitivo ha concedido al dictamen del Comité.

En cuanto al plazo de validez de los grupos de productos, la propuesta de la Comisión no fijaba un plazo determinado, sino que éste sería especificado para cada categoría de productos, a diferencia de una enmienda del Parlamento la cual disponía un plazo de validez de cinco años. Por último, el texto definitivo no sólo ha establecido un período límite de validez de las categorías de productos, sino que —siguiendo las recomendaciones del ICC— ha reducido el plazo propuesto por el Parlamento, ordenando un período de tres

años (art. 5.5). Además, consecuentemente, el período de validez de los criterios no podrá ser superior al período de validez de las categorías de productos a que se refieran. No obstante, de lo dispuesto en el artículo 8.5 se desprende que dichos plazos de validez pueden ser objeto de prórrogas.

Por lo demás, se establece en el artículo 3.b) que la Comisión deberá publicar las categorías de productos y los criterios ecológicos específicos correspondientes, así como sus respectivos períodos de validez en el DOCE, lo cual hay que entender extensivo a los casos de prórroga de dichos períodos de validez. Por otro lado, los Estados miembros deberán velar por que los consumidores y las empresas estén debidamente informados sobre las categorías de productos seleccionados y los criterios ecológicos aplicables a cada categoría de productos [art. 15.b) y c)].

7. EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LA ETIQUETA ECOLÓGICA

La concesión de una etiqueta ecológica comunitaria a un producto individual seguirá el procedimiento siguiente:

1. Cualquier fabricante o importador en la Comunidad que solicite la concesión de una etiqueta deberá (art. 10.1), presentar su solicitud exclusivamente a uno de los organismos competentes designados por el Estado miembro en que el producto se fabrique o sea puesto en el mercado por primera vez o al que sea importado el producto desde un país tercero. No hay, pues, libertad para formular la solicitud a las autoridades del Estado miembro que se quiera, aunque se comercialice en dicho Estado el producto. Asimismo, con objeto de autofinanciar el sistema, se ordena que las solicitudes de concesión de la etiqueta estarán sujetas al pago de los gastos de tramitación del expediente (art. 11.1). Además, previa notificación al organismo competente, la empresa podrá retirar su solicitud (art. 10.10).

2. El organismo competente, antes de proceder a la evaluación de las solicitudes, consultará los registros de solicitudes recibidas, aprobadas y rechazadas que —separadamente— deberá llevar la Comisión. Ahora bien, el rechazo con anterioridad de un producto de un fabricante no significa la inadmisibilidad de una nueva solicitud sobre el mismo producto, puesto que la concesión depende de una situación fáctica, el impacto del producto al medio ambiente, el cual, obviamente, puede mejorarse. Ahora bien, si el organismo competente decide conceder la etiqueta a un producto que ya hubiera sido rechazado por el organismo competente de otro Estado miembro, la decisión sobre la concesión de la etiqueta se traslada a la Comisión, al igual que el caso de objeciones a la concesión formuladas por otros Estados miembros (art. 10.5).

3. Tras la consulta al registro, el organismo competente evaluará las propiedades ecológicas del producto sobre la base de los principios generales del artículo 4 y de los criterios ecológicos específicos establecidos para cada categoría de productos. A tal fin deberán presentarse al organismo competente todos los certificados y documentos exigidos, incluidos los resultados de controles independientes (art. 10.2). La propuesta de la Comisión contemplaba que, en caso necesario, los solicitantes debían poner a disposición del organismo competente todo o parte del producto para su control. No obstante, hay que entender que esta posibilidad permanece vigente, pues de lo contrario se impediría una evaluación real del producto por las autoridades. En todo caso, con la finalidad de salvaguardar la confiabilidad de la información obtenida, se establece, (art. 13) que los organismos competentes, la Comisión y cualquier otra persona interesada estarán obligados a no revelar a terceros la información a que hayan tenido acceso en la evaluación de un producto para la concesión de la etiqueta.

4. La propuesta inicial de la Comisión atribuía la competencia para la concesión de la etiqueta ecológica al Jurado de composición multiparte —antes mencionado—, de tal modo que el organismo competente nacional, después de evaluar el producto, debía decidir si procedía someter al Jurado la solicitud para la concesión de la etiqueta, todo ello a semejanza del sistema alemán «Ángel Azul». Ha quedado dicho que el Jurado desapareció del texto de la Comisión, la cual atribuyo —al menos inicialmente— a cada organismo competente la competencia para la concesión de una etiqueta ecológica, aceptando así las consideraciones del Comité Económico y Social, en el sentido de que la concesión de la etiqueta obedece a una comprobación puramente técnica de que los diferentes productos y servicios responden a los criterios establecidos para recibir la etiqueta ecológica comunitaria. En este sentido, el texto definitivo establece que el organismo competente, después de evaluar el producto, decidirá si concede la etiqueta (art. 10.3).

Además, de esta modificación en la competencia para la concesión del distintivo, hay que señalar que la propuesta inicial de la Comisión establecía que se concederá la etiqueta ecológica a los productos que «mejor» satisfagan los criterios ecológicos, de suerte que —como puso de manifiesto el CES— parecía que la concesión

del distintivo debía decidirse en cierto modo por medio de un «concurso», en el cual se elegirían entre los productos presentados los más adecuados para ostentar la etiqueta. El CES se pronunció en contra de esta disposición, entendiendo, por el contrario, que se debe conceder la etiqueta ecológica a todos los productos que satisfagan las exigencias legales.

En todo caso, si el sistema de «concurso» pudo tener sentido en el contexto de la propuesta inicial, en la cual los organismos nacionales formulaban propuestas de concesión al Jurado, suprimido éste y atribuida la competencia a cada organismo nacional, lo que debe prevalecer es la objetividad y garantía de transparencia en la decisión. En este sentido, el texto definitivo —al igual que la propuesta modificada de la Comisión— ordena que se concederá la etiqueta ecológica a los productos que satisfagan los principios generales y los criterios ecológicos específicos (art. 8.3).

5. La decisión del organismo competente consistirá en una de las siguientes:

a) En el caso de que el organismo competente decida la concesión de la etiqueta, notificará su decisión a la Comisión, adjuntando los resultados de su evaluación y un resumen de los mismos, además, en caso de que el producto hubiera sido rechazado con anterioridad por otro Estado miembro, el organismo competente deberá llamar la atención de la Comisión sobre este extremo (art. 10.5). En la propuesta modificada de la Comisión se establecía que tras el vencimiento de un plazo de cuarenta y cinco días después de la comunicación del organismo competente a la Comisión, el organismo nacional podrá conceder la etiqueta ecológica, a no ser que la Comisión a cualquier otro Estado miembro comunique, dentro del mencionado plazo, sus objeciones motivadas contra la concesión de la etiqueta. En tal caso, la Comisión, a instancia del organismo competente, debía someter la propuesta de concesión de la etiqueta ecológica a la decisión del Comité consultivo. Tal mecanismo tenía por objeto, evidentemente, compensar la supresión del Jurado y la atribución de la competencia para la concesión del distintivo a los organismos nacionales, con la finalidad obvia de evitar decisiones favorecedoras de los productos nacionales. El texto definitivo, por su parte, aun manteniendo este esquema, ha introducido ciertas modificaciones de relevancia.

Dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la notificación —ordena el artículo 10.3— la Comisión enviará a los organismos competentes de los demás Estados miembros copia de la decisión y del resumen de los resultados de la evaluación y, si lo solicitaran, copia de los resultados completos de la evaluación —si bien no se prevé plazo alguno para que la Comisión traslade tal información—. Transcurrido un período de treinta días desde el envío de la notificación de la Comisión, el organismo competente podrá conceder la etiqueta, salvo que, durante dicho plazo, la Comisión le haya comunicado alguna objeción motivada contra la concesión. No se prevé, a diferencia de la propuesta modificada, que la Comisión por sí misma pueda formular objeciones, y esto es debido a que en caso de que se formulen objeciones que no puedan resolverse mediante consultas informales, se atribuye a la propia Comisión y no al Comité la decisión sobre la propuesta de concesión, si bien de acuerdo con el procedimiento de consulta al Comité. Para ello se ordena en el artículo 10.6 que la Comisión, en un plazo de cuarenta y cinco días tras haber recibido del organismo competente la decisión de conceder una etiqueta, deberá presentar un proyecto de medidas al Comité consultivo, que seguirá el procedimiento antes descrito. En suma, puede afirmarse que para la concesión de una etiqueta ecológica comunitaria el procedimiento a seguir puede resultar en extremo largo y complejo, si bien ello puede estar justificado por la trascendencia de cara a la competencia, a los consumidores sobre todo y al medio ambiente que tiene este distintivo.

b) Si el organismo competente decide denegar una solicitud de concesión de una etiqueta ecológica, deberá ponerlo inmediatamente en conocimiento de la Comisión e informar al solicitante sobre los motivos de la denegación —artículo 10.7—. No obstante, no parece que esta comunicación de la denegación a la Comisión tengan otro objeto que la anotación de la misma, por parte de la Comisión, en el registro correspondiente. Debe ser el solicitante, en defensa de su interés particular, quien impugne la decisión denegatoria de la solicitud. En este sentido, la propuesta de la Comisión establecía que los Estados miembros debían prever a este respecto un procedimiento de recurso, e incluso, el Parlamento propuso remitir dicho procedimiento de recurso a la vía contencioso-administrativa nacional. En todo caso, si bien respecto a la concreción de la vía impugnatoria prima, como es sabido, la autonomía institucional, hay que recordar que el Tribunal de Justicia ha reconocido el derecho a la tutela judicial (27).

c) Puede ocurrir que el organismo competente, al recibir una solicitud de concesión de la etiqueta ecológica, llegue a la conclusión de que el producto no se corresponde con ninguna de las categorías de productos para

los que se hayan establecido criterios ecológicos específicos. En tal caso, el organismo competente decidirá si se debe presentar a la Comisión, para su aprobación, con arreglo al procedimiento ya conocido, una propuesta de creación de una nueva categoría de productos (art. 10.8). A diferencia de los anteriores supuestos, en este caso no puede desconocerse que el organismo competente disfruta de una acusada discrecionalidad.

.6. La Comisión deberá llevar registros separados de todas las solicitudes recibidas, de todas las solicitudes aprobadas y de todas las solicitudes rechazadas. Sólo tendrán acceso a los registros de las solicitudes recibidas y de las rechazadas los organismos competentes de los Estados miembros (art. 10.9). De este modo, hay que entender que el público, previa petición, únicamente podrá tener acceso al registro de solicitudes aprobadas (28). A este respecto hay que señalar que, una vez que se haya decidido conceder la etiqueta, en ningún caso podrá considerarse confidencial la siguiente información: la denominación del producto, el fabricante o importador del producto y las razones y los datos relevantes que hayan justificado la concesión de la etiqueta (art. 13).

(27) Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 1986, Johnston, asunto 222/84, y de 15 de octubre de 1987, Heylens, asunto 222/86, entre otros.

(28) La denegación del acceso a las solicitudes rechazadas puede interpretarse en el sentido de no retraer a las empresas a que soliciten adherirse al sistema bajo el riesgo de que se haga pública la denegación de su solicitud.

Téngase en cuenta a este respecto que la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (29), establece que las autoridades públicas están obligadas a poner la información relativa al medio ambiente a disposición de cualquier persona que lo solicite, si bien podrá denegarse dicha información cuando ésta afecte a los secretos comerciales e industriales (art. 3.2). La Comisión, por otro lado, está obligada a publicar en el DOCE, por lo menos una vez al año, la relación de los productos que hayan obtenido una etiqueta ecológica, el nombre de los respectivos fabricantes o importadores, así como la fecha de expiración de las etiquetas [art. 14.t>j]. Asimismo, de vez en cuando la Comisión publicará — no ya en el DOCE necesariamente— para información de consumidores y empresas, una relación completa de los productos a los que se haya concedido la etiqueta ecológica.

Finalmente, cada Estado miembro está obligado a velar por que los consumidores y las empresas estén debidamente informados de los procedimientos de solicitud de la etiqueta [art. 15.d)].

29) DO L 158 de 23.06.90, p. 56.

8. LAS CONDICIONES DE UTILIZACIÓN DE LA ETIQUETA ECOLÓGICA

1. En caso de concesión de la etiqueta ecológica el organismo competente, a semejanza del sistema alemán del «Ángel Azul» celebrará con cada solicitante un contrato sobre las condiciones de utilización de la etiqueta (art. 12.1). Bajo ninguna circunstancia podrá utilizarse la etiqueta ecológica antes de la firma del mencionado contrato (art. 8.6). En todo caso, parece evidente que las condiciones de utilización ordenadas en el propio Reglamento son, por su propia naturaleza, de obligatoria y directa aplicación, independiente mente de que se expliciten o no en un contrato.

2. En la propuesta de la Comisión el logotipo de la etiqueta ecológica comunitaria consistía en media rueda de muescas que se engarzaban con los pétalos de media flor, todo ello rodeado de un círculo formado por las estrellas comunitarias, lo que estaba previsto también para la eco-auditoría en la correspondiente propuesta de la Comisión. El CES, por su parte, cuestionó la virtualidad del logotipo propuesto por la Comisión, manifestando la conveniencia de convocar un concurso destinado a fijar la configuración gráfica de la etiqueta, con objeto de alcanzar la mayor identificación posible del consumidor con la finalidad de la etiqueta. Finalmente el logotipo contenido en el Anexo II del texto definitivo parece plasmar acertadamente la finalidad inequívocamente ecológica del distintivo. El anagrama consiste en un tallo de flor de color verde coronado por un círculo formado por las estrellas comunitarias en azul y en el centro una E en color verde. Por otro lado, con objeto de garantizar a los consumidores la suficiente transparencia de información, la propuesta de la Comisión dispuso que los principales motivos por los que se haya concedido la etiqueta debían mencionarse en la etiqueta según las modalidades que la propia Comisión debía determinar. El texto definitivo, en cambio, ha establecido que la Comisión decidirá —siguiendo el procedimiento de consulta al Comité— caso por caso si es posible que en la etiqueta se consignen los motivos principales de la concesión de la etiqueta ecológica, así como establecerá

normas a tal efecto (art. 8.4), lo cual no se compagina bien con la reserva de la decisión en cada caso por la propia Comisión.

3. Con la finalidad de asegurar la autofinanciación del sistema, siguiendo el ejemplo del sistema alemán y las recomendaciones del ICC, se estableció que las condiciones de utilización de la etiqueta incluirán el pago de un canon de utilización (art. 11.2). La propuesta de la Comisión especificaba que el importe de este derecho deberá fijarse de forma que permita sufragar todos los gastos razonables que pueda realizar el organismo competente, e, incluso, una enmienda del Parlamento llegó a precisar que el importe del mencionado canon debía consistir en una contribución anual calculada en base a un porcentaje de la cifra de negocios realizados por el producto, a modo de una participación en los beneficios del sistema. Por su parte, el texto definitivo se limita a establecer que los importes de los cánones por utilización —y por tramitación de expedientes— serán fijados por los organismos competentes e, incluso, admite expresamente que podrán variar de un Estado miembro a otro (art. 11.3). No obstante, se ordena a la Comisión que establezca, siguiendo el procedimiento de consulta al Comité, directrices indicativas —es decir, no vinculantes— para los organismos nacionales.

4. Sólo podrá hacerse referencia a la etiqueta ecológica en los anuncios publicitarios —y en los propios productos habría que añadir— una vez que ésta haya sido concedida, y —hay que añadir— suscrito el contrato antes referido. En todo caso la publicidad sobre la etiqueta será exclusivamente con relación al producto específico al que se haya concedido (art. 16.1). Esta precisión es importante pues para la utilización por parte de la empresa del logotipo ecológico de un modo genérico, sin hacer referencia al producto concreto que ha obtenido la etiqueta, se prevé el sistema comunitario de ecoauditoría. Así, de un modo paralelo, la propuesta de la Comisión sobre un sistema comunitario de auditoría medioambiental prevé en su artículo 11.1 que no podrá utilizarse el logotipo de eco-auditoría para la publicidad de productos ni en los envases o embalajes de los mismos, sino en la publicidad de la empresa en general —catálogos, papel con membrete de la empresa...—, sin hacer referencia a productos o servicios concretos.

5. El etiquetado ecológico constituye en esencia un «etiquetado de calidad», a semejanza de las denominaciones de origen, por ello debe estar dotado de la conveniente protección legal. Con esta finalidad el Reglamento establece que queda prohibida toda publicidad falsa o engañosa y el uso de etiquetas o logotipos que puedan confundirse con la etiqueta ecológica comunitaria (art. 16.2). A este respecto hay que tener en cuenta que la Directiva 84/450/CEE (30), relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa, cubre, según la doctrina (31), el etiquetado, y entiende por publicidad engañosa toda publicidad que en cualquier forma engaña o puede engañar a las personas a las que va dirigida o a quienes llega, y que, por razón de su naturaleza engañosa, puede afectar a su conducta económica o que, por tales razones, daña o puede dañar a un competidor —lo que se denomina «publicidad desleal»—. En esta línea el precepto del Reglamento 880/92 prohíbe dos tipos de conductas:

— Se prohíbe toda aquella publicidad —no limitada a distintivos— relativa a productos supuestamente ecológicos, pero que en realidad no responden a las cualidades ambientales anunciadas; se trata pues de una norma genérica de protección de los consumidores e indirectamente de la confianza que puedan éstas depositar en los valores ecológicos, si bien no viene a añadirse nada a lo ya previsto en carácter general en la Directiva 84/450/CEE.

(30) DO L 250 de 19.09.84, p. 17.

(31) Véase Dieter Hoffmann, «Publicidad engañosa, Derecho comunitario y reglamentación nacional», Estudios sobre Consumo, n.º 18, diciembre de 1990, p. 14 Véase también Rafael Ripoll, «Publicidad engañosa Tratamiento jurídico español y comunitario», La ley, 3 de septiembre de 1991.

— Se prohíben, asimismo, aquellos etiquetados que por sus similitudes al logotipo del etiquetado comunitario oficial puedan inducir a los consumidores a confusión con el mismo; se trata pues aquí de una específica norma de protección del sistema comunitario de etiquetado ecológico.

En todo caso, de lo anterior se desprende que el Reglamento no excluye otros etiquetados ecológicos diversos al que vienen siendo utilizados por numerosos fabricantes, siempre y cuando no resulten engañosos para los consumidores ni puedan inducir a confusión con el etiquetado comunitario oficial. Por lo demás, la infracción de las anteriores prohibiciones deberá ser consecuentemente sancionada por las autoridades competentes.

6. La etiqueta ecológica se concederá por un período de producción determinado que en ningún caso sobrepasará el período de la validez de los criterios ecológicos específicos que sirvieron para evaluar el impacto

medioambiental del producto, es decir, la limitación temporal de la validez del distintivo se fundamenta en el propio progreso científico y técnico, que puede determinar en un futuro relativamente cercano la obsolescencia de los procesos tomados hoy por innovadores. No obstante, cuando el período de validez de los criterios se amplíe, sin sufrir éstos ningún cambio, la validez de la etiqueta se «podrá» prorrogar para el mismo período (art. 8.5). Si bien del texto parece deducirse que esta prórroga no es automática —por la simple ampliación del período de validez de los criterios no se precisa, sin embargo, a qué órgano corresponderá aprobar dicha prórroga —la Comisión, o los organismos nacionales—. Por otro lado, una empresa podrá dejar de usar una etiqueta ya concedida previa notificación al organismo competente (art. 10.10), requisito éste de la notificación del cual discrepó el CES. Por último, el Reglamento establece en el artículo 12.2 que las condiciones de utilización incluirán disposiciones sobre la retirada de la autorización de uso de la etiqueta, si bien no se especifican las causas de esta revocación. No obstante, de acuerdo a lo antes considerado, parece lógico que la falta de mención de una causa de revocación que se desprenda del Reglamento —por ejemplo, el uso de la etiqueta para un producto distinto al concedido— no debe significar la imposibilidad legal de acordar válidamente la revocación de la etiqueta.

9. CONSIDERACIONES FINALES

El sistema comunitario ecológico debe encuadrarse en el conjunto de medidas orientadas a hacer efectivo el principio de acción preventiva, el cual, como ha puesto de manifiesto López González (32), constituye desde el Acta Única Europea un principio jurídico sustantivo del Derecho Comunitario. Desde este enfoque preventivo cabe mencionar las normas dirigidas a la prohibición de la comercialización de productos que contengan determinadas sustancias y preparados peligrosos —como es el caso de los policlorobifenilos y policloroterfenilos, los PCB y PCT—. También cabe citar las medidas de fomento en el sentido clásico. Así la Directiva 91/156/CEE (33), por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos, establece en su artículo 3.1 que los Estados miembros deberán adoptar las medidas adecuadas para fomentar el desarrollo de tecnologías limpias y que permitan un ahorro mayor de recursos naturales, así como el desarrollo técnico y la comercialización de productos diseñados de tal manera que no contribuyan o contribuyan lo menos posible, por sus características de fabricación, utilización o eliminación a incrementar la cantidad o la nocividad de los residuos y los riesgos de contaminación. En igual sentido, la propia Comunidad Europea contempla en el Reglamento 1973/92 del Consejo (34), por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE), entre los ámbitos de acción financieros al perfeccionamiento y desarrollo de nuevas tecnologías «limpias», es decir, poco o nada contaminantes y que puedan implicar una mayor economía de recursos. Ahora bien, este tipo de medidas de fomento presentan una eficacia muy limitada en orden a una efectiva incidencia sobre los procesos de producción.

(32) J. I. López González, «El régimen jurídico de la evaluación del Impacto ambiental», Revista Andaluza de Administración Pública, n.Q4, 1990, p. 62.

(33) DO L 78 de 26.03.91, p. 32

(34) DO L 206 de 22.07 92, p. 1.

Frente a ellas, el sistema de etiquetado ecológico, al reconducir la demanda de productos respetuosos con el medio ambiente, presenta la enorme ventaja de emplear el lenguaje que mejor entiende el fabricante, de las ventas, los beneficios, el del mercado en suma; y todo ello sin costes económicos apreciables para los poderes públicos y sin trastornar la competencia, sino, que todo lo contrario, impulsándola. El sistema de etiquetado ecológico constituye, asimismo, un ejemplo excelente de integración de la dimensión ambiental en la política de defensa de los consumidores, —tal y como exige también el Tratado CEE a partir del AUE—, y sobre todo, posibilita la participación directa de la sociedad en la defensa cotidiana —al hacer la compra doméstica— del medio ambiente, haciendo uso el consumidor sensibilizado de la conocida máxima «pensar globalmente, actuar localmente en interés del medio ambiente».

No obstante, aun cuando la temática del etiquetado ecológico no puede dejar de suscitar a todo aquel que se aproxime a ella un cierto optimismo, debe recordarse que el sistema alemán que lleva en funcionamiento catorce años no se aplica más que a una pequeña fracción de las categorías de productos existentes en el mercado. Será preciso aguardar un espacio de tiempo considerable para que una parte realmente importante de los bienes de consumo pueda acogerse al sistema.

Colaboradores

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

Profesor Titular de la Escuela Universitaria de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Cádiz.

LUIS GONZÁLEZ VAQUÉ

Licenciado en Derecho, Jefe adjunto de la División «Eliminación de las restricciones a los intercambios de mercancías (artículos 30 y ss.); medidas de salvaguardia», DG III, Comisión de las Comunidades Europeas, en Bruselas. Con anterioridad, de 1988 a 1992, prestaba sus servicios en la División «Productos alimenticios», también en la Dirección General III, de la Comisión, a la que se incorporó tras ocupar el cargo de jefe del departamento de Legislación Alimentaria, Veterinaria y Fitosanitaria de la FAO (de 1982 a 1987). Su especialización en el Derecho del Consumo se desarrolló, hasta esa fecha, no sólo en el ámbito de la empresa privada y de asociaciones de consumidores, sino también en el de la Administración autonómica y en consultorías internacionales.

MANUEL MENÉNDEZ ALZAMORA

Profesor de Derecho de la Información del Centro Universitario de Ciencias de la Información, CEU San Pablo, Universidad Politécnica de Valencia.

ANTONIO VALLES COPEIRO DE VILLAR

Profesor de Derecho de la Información del Centro Universitario de Ciencias de la Información, CEU San Pablo, Universidad Politécnica de Valencia.

PEDRO MARIO FERNÁNDEZ SAN JUAN

Licenciado en Farmacia por la Universidad Complutense de Madrid, Facultativo Especialista del Centro Nacional de Alimentación (Instituto de Salud Carlos III) de Majadahonda, actualmente trabaja en el Departamento de Bromatología de dicho Centro. Farmacéutico titular en excedencia, y miembro activo de varios grupos de la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria (CIOA), es especialista en grasas y en los aspectos nutricionales de la fracción lipídica de los alimentos.