



2 2011

ΑΛΕΤΗΙΩ
CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO



ISSN 1887-0929



αΛεθηεια
CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO

Comité Científico

SOSA WAGNER, FRANCISCO

SANTA-BÁRBARA RUPÉREZ, JESÚS

SAIZ DE MARCO, ISIDRO

RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL

REQUENA LÓPEZ, TOMÁS

PALMA LÓPEZ, CRISTINA

MOREU SERRANO, GERARDO

MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO

MARTÍN MORENO JOSÉ LUIS

MARTÍN CRISTÓBAL, JOSÉ

SECRETARIO:

RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL

GONZÁLEZ ALONSO, BENJAMÍN

GUILLÉN LÓPEZ, ENRIQUE

GALÁN JUÁREZ, MERCEDES

ESPEJO GONZÁLEZ, MIGUEL ÁNGEL

CHECA GONZÁLEZ, CLEMENTE

CAMY ESCOBAR, JESÚS

CAIADO AMARAL, RAFAEL

BORBÓN Y CRUZ, MILAGROS

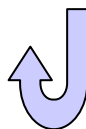
BELADÍEZ ROJO, MARGARITA

ALMANSA MORENO-BARREDA, JAVIER

SECRETARIA ADJUNTA:

PARERA CARRETERO, SOLEDAD

[Ver sumarios y archivos a texto completo desde 2006](#)



SUMARIO

DOCTRINA

Págs.

- 1-22 La internalización de las externalidades ambientales:
técnicas y opciones para el diseño de políticas públicas
ambientales.
- Tania García López
- 23-45 [Los principios generales del Derecho en el ámbito de la
protección de las personas con discapacidad](#)
- Alma Patricia Domínguez Alonso
- 46-63 [Declaração de Independência e Constituição americana:
uma história própria de federalizar o Estado.](#)
- Bruno J.R. Boaventura

JURISPRUDENCIA

Págs.

64-75 [Responsabilidad patrimonial de los poderes públicos por actos de naturaleza legislativa en el ámbito urbanístico \(STS de 18 de octubre de 2011\)](#)

Luis Miguel Rodríguez Segado

76-106 [Principio dispositivo y sistema de financiación autonómico: no cabe aceptación a la carta. Comentario a la STC 204/2011, de 15 de diciembre.](#)

José Luis Martín Moreno

La internalización de las externalidades ambientales: técnicas y opciones para el diseño de políticas públicas ambientales

Tania García López
Universidad Veracruzana, México

RESUMEN: El artículo aborda la necesidad de la internalización de las externalidades ambientales y se centra en las opciones para ello desde el diseño de políticas públicas ambientales. Analiza las técnicas para dicha internalización: ayudas públicas vs. principio quien contamina paga y las posibles consecuencias económicas y jurídicas de una y otra

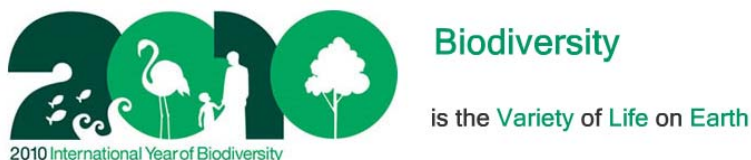
ABSTRACT: The article discusses the need for the internalization of environmental externalities and focuses on the options for doing so from the design of public environmental policy. Discusses techniques for such an internalization: public aid vs. polluter pays principle and the possible economic and legal consequences of the two

PALABRAS CLAVE: Externalidades ambientales, quien contamina paga, ayudas públicas

KEY WORDS: Environmental externalities, the polluter pays, public aid

CDU: 342.9. Derecho Administrativo.

SUMARIO: 1. Introducción. 2.– La aplicación del principio quien contamina paga. 3.– Las ayudas públicas.



Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
medio ambiente para el desarrollo
<http://www.unep.org/iyb/>

1. Introducción

La importancia de valorar la contaminación desde la economía constituye la pieza clave, según muchos autores, para una estrategia eficiente en materia de protección ambiental.

Así, la contaminación, conceptualizada desde la economía como una externalidad negativa generada por determinados procesos, se reconoce como un recurso fuera de lugar.

La diferencia que existe entre una situación con contaminación y otra sin contaminación es el valor de esa externalidad que, en la mayoría de las ocasiones, no la cubre totalmente el agente contaminador sino la sociedad en su conjunto.

La internalización, entonces, implica que lo que en un principio era considerado un coste externo de una actividad se transforme en un coste interno más del proyecto o actividad.

Para la internalización de las externalidades ambientales existen diversas alternativas, a saber:

- La utilización de ayudas públicas.
- La aplicación del principio quien contamina paga.

Además, en cualquiera de los casos, pueden utilizarse diferentes instrumentos:

- Instrumentos económicos (fiscales, financieros o de mercado)(regulación indirecta);
- Regulaciones que limiten las emisiones a un nivel determinado (regulación directa).

En la actualidad, la mayoría de las políticas públicas ambientales incluyen ambos tipos de instrumentos o regulaciones (regulación directa y regulación indirecta), los cuales conviven a su

vez con ayudas públicas para determinadas actividades o sectores, en el caso de la Unión Europea, controladas estas últimas con directrices y principios comunitarios tendentes a que afecten lo menos posible al objetivo del Mercado Común y a los principios de la libre competencia.

Además, la integración de la variable ambiental en las políticas económicas, como expresión concreta del principio de la integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales, conlleva que los objetivos de la política ambiental y los de otras políticas, como la económica, se potencien recíprocamente.

Desde una óptica tradicional ambiental de la necesidad de internalización de las externalidades ambientales poco importa si dicha internalización se hace desde las ayudas públicas o desde la aplicación del principio quien contamina paga; sin embargo, desde una visión de economía ambiental la decisión o decisiones de darle más peso a unas o al otro tiene consecuencias muy diferentes.

2. La aplicación del principio quien contamina paga

En el año de 1974, los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) adoptaron una recomendación conocida como el principio de quien contamina paga¹.



Desastre de Aznalcóllar: rotura de una balsa de residuos de la mina de pirita en 1998
<http://eco.microservos.com>

Dicho principio, nacido en el ámbito de las ciencias económicas, busca traspasar el coste de las llamadas externalidades negativas², que en principio soporta la colectividad en su conjunto, a los agentes potencialmente contaminadores.

De este modo, nace con un contenido claramente

económico y, poco a poco se juridifica, apareciendo hoy en normas de derecho positivo.

Lo que persigue es reflejar en el precio de las actividades y productos contaminantes las deseconomías externas causadas por el deterioro del ambiente³.

¹ OCDE, París, 14 de noviembre de 1974, Vid., OCDE, C(74) 223, 21 de noviembre de 1974, 14 ILM, 234, 1975 (V de la 11).

² Ayres y Kneese, "Producción, Consumo y Externalidades", en, Economía del Medio Ambiente, Instituto de Estudios Fiscales, Ed. J.A. Gallego Gredilla, Madrid, 1974, p.74.

³ Cfr., Hernández Berasaluce, Luis, Economía y Mercado del Medio Ambiente, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 1997, p.25.

La prosperidad y el bienestar se relacionan directamente con factores tales como el aire que respiramos y la salubridad del medio ambiente que nos rodea⁴ y aunque hasta hace relativamente poco tiempo se partía del supuesto de que estos elementos no faltarían; sin embargo, a medida que el desarrollo se hace más intensivo, aumenta la degradación del entorno y los recursos naturales comienzan a considerarse bienes económicos, y a la vez jurídicos (durante mucho tiempo se hablaba de ellos como *res nullius* que adquirirían su juridicidad en el momento en que se convertían en objeto de apropiación por parte de personas individuales⁵).

Hoy en día queda muy claro que una cosa es crecimiento y otra muy distinta desarrollo. Una economía puede crecer tomando en cuenta alguno de los indicadores frecuentemente usados mas ello puede acontecer con un gran coste social y ecológico. Por eso, en el actual contexto mundial se debe entender por desarrollo aquel proceso que, además de potenciar los recursos de un país o de una región, satisfaga los objetivos de incrementar la economía, elevar la calidad de vida de la población y respetar el equilibrio de los ecosistemas, contribuyendo en la medida de lo posible a reparar los daños ya causados.

Así, los costes que se pretenden internalizar son aquellos provenientes de la prevención de la contaminación, de manera que ella ya no ocurra, y comprenden, también, los provenientes del control de la actividad potencialmente contaminante; es decir, se deberán asumir por el contaminador los costos tanto en la etapa de prevención como en la de control.

De este modo, aparece el principio quien contamina paga.

Como fue originalmente concebido se trataba de un "principio fundamental para asignar los costes de las medidas de prevención y control de la contaminación introducidas por las autoridades públicas de los países miembros"⁶. Se planteaba, entonces, como una forma de imputar al contaminador la carga de la lucha contra

la contaminación, quien debía asumir el coste de las medidas necesarias para evitarla o reducirla hasta los estándares marcados por dichas autoridades.

Además, se pretendía que los bienes y servicios que causaban contaminación en la producción y / o consumo reflejasen en sus precios el coste de estas medidas ya que las valoraciones económicas pueden ayudar a los agentes económicos en

la tarea de tener en cuenta los efectos sobre el medio ambiente cuando toman decisiones de inversión o consumo.

⁴ En este sentido, Provencio, Enrique, "El desarrollo en los noventa: posibles implicaciones ambientales", en, Desarrollo Sustentable. Hacia una política ambiental, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1993, pp.61 y ss.

⁵ MADDALENA, Paolo, "Las Transformaciones del Derecho a la Luz del Problema Ambiental: Aspectos Generales", en, Derecho Ambiental. Revista del Derecho Industrial, año 14, mayo-agosto 1992, n° 41, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1992, p,365.

⁶ Vid., OCDE, C(74)223, 21 de noviembre de 1974.



Cuando una empresa, por ejemplo, no aprovecha al máximo las materias que utiliza y produce contaminantes al aire, al agua y al suelo, el producto de ese proceso tiene un precio menor al que le correspondería, se podría decir que ese producto tiene una subvención de la sociedad, con lo que el precio que obtiene en el mercado no es el real; y, además, colocaría en una situación de desventaja a aquellos productos que hubiesen sido producidos sin contaminar⁷.

Por otra parte, se plasma por parte de la OCDE la necesidad de aplicar uniformemente este principio a través de la adopción de una base común para las políticas ambientales de los países miembros, lo cual aumentaría el uso racional y la mejor asignación de recursos ambientales escasos y prevendría la aparición de distorsiones en el comercio y la inversión internacionales⁸.

La Recomendación del Consejo de la OCDE relativa a la aplicación del principio quien contamina paga⁹ a la contaminación accidental reitera que, de acuerdo a dicho principio, los costes de todas las medidas de prevención y control de la contaminación introducidas por las autoridades públicas de los Estados miembros para asegurar que el medio ambiente se encuentra en un estado aceptable deberían ser asumidas por el potencial contaminador.

En el ámbito de la contaminación accidental, el principio quien contamina paga implica que el operador de una instalación peligrosa debería soportar los costes de las medidas de prevención y control de la contaminación accidental que pudiera llegar a producirse fruto de sus actividades.

Ello implica que las exigencias de prevención y control de accidentes impuestas por las autoridades públicas, según el derecho interno de cada país, deberían cubrir las económicamente los operadores de dichas instalaciones.

Se recomienda, además, que "como regla general, las autoridades no ayuden a los contaminadores a soportar esos costes a través de subsidios, ventajas fiscales u otras medidas"¹⁰.

Es indudable que todo desarrollo económico debe basarse en una utilización racional de los recursos naturales que no sólo constituya la base sino también el límite de ese mismo desarrollo¹¹, por lo tanto, es imprescindible orientarse hacia el desarrollo sin destrucción, sin daño¹².

La armonización de las políticas ambientales de los países miembros de la OCDE llevaría a que no resultasen favorecidos aquellos países menos protectores del medio ambiente, y por ello con menores costes en la producción de sus productos, que aquellos más exigentes en dicha

⁷ Cfr., OECD, Taxation and the Environment. Complementary Policies, op. cit., pp. 16 y 17.

⁸ OCDE, C(74)223 de 21 de noviembre de 1974.

⁹ De 7 de julio de 1989, C(89)88(Final), G.36.2-G.36.5.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Fuentes Bodelón, Fernando, La Protección Ambiental en la Unión Europea. Apuntes para el X Curso de Especialización en Comunidades Europeas, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1994, p. 5.

¹² Cfr., Crecimiento. Competitividad. Empleo. Retos y pistas para entrar en el s. XXI, Libro Blanco, Boletín de las Comunidades Europeas, DOCE, suplemento 6/93, p.159.



protección, vulnerando el deseo común de proteger el ambiente y distorsionando el comercio y la inversión internacionales¹³.

En un ámbito fundamentalmente económico el principio quien contamina paga ayudaría a evitar estas distorsiones¹⁴.

Otra de las funciones importantes de este principio es la de definir de una manera clara y aplicable la medida en la que los costes de la lucha contra la contaminación deben ser soportados por las empresas responsables y no subvencionados por el Estado, para evitar que las ayudas financieras a favor de los productos nacionales se transformen en una medida de protección de la industria nacional, lo que amenazaría con afectar negativamente al sistema de intercambios internacionales.

Por otra parte, existe una estrecha relación entre la política ambiental de un país y su política socioeconómica general¹⁵; y, por ello, aunque el principio estudiado pretende que las autoridades de un país fomenten que sea el contaminador quien asuma el deber de prevenir y controlar la contaminación y sus costes, se puntualiza por parte de la OCDE que, en circunstancias excepcionales, pueden desarrollarse problemas socioeconómicos de tal importancia que justifiquen la consideración de otorgar asistencia gubernamental, cuando:

- sea necesario aplicar rápidamente un régimen de control de la contaminación especialmente estricto y necesario;
- los objetivos de política ambiental de un país miembro deban realizarse dentro de un tiempo prescrito y específico;
- se otorgue asistencia con el objeto de estimular la experimentación con nuevas tecnologías de control de la contaminación.

Cuando las medidas tomadas para promover los objetivos socioeconómicos específicos de un país tengan el efecto incidental de constituirse en asistencia para efectos de control de la contaminación, el otorgamiento de esa asistencia no sería inconsistente con el principio quien contamina paga.

¹³ Cfr., Díez Velayos, María Rosa, "Fiscalidad Ambiental", en, Temas de Legislación. Gestión y Derecho Ambiental, Ed. Dyquinson, Madrid, 1997, p.45.

¹⁴ Cfr., OECD, Economic Instruments for Environmental Protection, France, 1989, pp. 25 y ss.

¹⁵ LEFF, Enrique, "Sociología y ambiente: Formación socioeconómica, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento", en LEFF, ENRIQUE, (comp.), Ciencias Sociales y Formación ambiental, Ed. Gedisa, Barcelona, 1994, p. 21.

Sin embargo, se recomienda que, como regla general, los países miembros no apoyen a los contaminadores en el pago de los costos del control de la contaminación, ya sea mediante subsidios, ventajas fiscales u otras medidas¹⁶.

Como podemos observar, desde el momento en que se plantea el principio quien contamina paga por parte de la OCDE, se resalta la posibilidad de que existan excepciones que permitan que las autoridades de un determinado Estado puedan apoyar de distintas maneras a los contaminadores, asumiendo ellas, por ende, los costes de la lucha contra la contaminación.

La Comunidad Económica Europea, por su parte, pronto reflejó dicho principio en sus Programas de acción¹⁷ en materia ambiental y, con base en ellos, se aprobaron numerosas directivas.

El V Programa de acción descansa, entre otros, en el principio quien contamina paga, como forma de conseguir un desarrollo sostenible, esto es, un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro las necesidades de las generaciones futuras¹⁸.

El VI Programa de acción en materia de medio ambiente¹⁹, en su artículo 2, en el cual se definen los principios y metas generales del mismo, señala:

Estará especialmente basado en el principio de que quien contamina paga, en los principios de cautela y acción preventiva y en el principio de la corrección de la contaminación en su fuente.

El artículo 3, que establece los planteamientos estratégicos para alcanzar los objetivos en materia de medio ambiente, se refiere también al principio, al establecer que es necesario fomentar:

...modelos sostenibles de producción y consumo mediante la aplicación efectiva de los principios indicados en el artículo 2, a fin de internalizar, tanto las consecuencias negativas como las positivas en el medio ambiente mediante la utilización de una combinación de instrumentos, incluidos instrumentos basados en el mercado y económicos.

¹⁶ OECD, Energy Prices and Taxes, 1995, International Energy Agency, France, 1995, pp. 5 y ss.

¹⁷ I Programa de acción comunitario en materia ambiental. DOCE C 112 de 20 de diciembre de 1973.

II Programa de acción comunitario en materia ambiental. DOCE C 139 de 13 de junio de 1977.

III Programa de acción comunitario en materia ambiental, DOCE C 46 de 17 de febrero de 1983.

IV Programa de acción comunitario en materia ambiental, DOCE C 328 de 7 de diciembre de 1987.

V Programa de acción comunitario en materia ambiental, DOCE C 138 de 17 de mayo de 1993.

¹⁸ Cfr., JAQUENOD DE ZOGON, Silvia, "Política ambiental y cooperación al desarrollo en la Unión Europea.

El 5º Programa de acción", en, Temas de Legislación, Gestión y Derecho Ambiental, op. cit., pp. 33 y ss.

¹⁹ DOCE L 242 de 10/09/2002.



A partir del artículo 5 se señalan los objetivos y ámbitos de actuación frente a problemas ambientales concretos. El primero de ellos es el cambio climático, frente al cual, una de las estrategias planteadas consiste en “fomentar medidas que reflejen todos los costes medioambientales en el precio del transporte”.

En cuanto a la estrategia sobre medio ambiente, salud y calidad de vida, en lo que se refiere a los productos químicos, se propone:

hacer recaer en los productores, importadores y usuarios la responsabilidad de desarrollar conocimientos sobre todos los productos químicos y evaluar los riesgos que supone su utilización, incluida la utilización en productos, así como su recuperación y eliminación.

Desde el Acta Única Europea de 1986 el principio quien contamina paga se refleja en normas de derecho positivo.

El artículo 130 R²⁰ señalaba:

2. La acción de la Comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga.

El Tratado de la Unión Europea²¹ (en adelante TUE) también contempla el principio.

Artículo 191²².

3. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.

No podemos obviar que el TUE hace de la cohesión económica y social su objetivo prioritario²³. Se pretende garantizar la solidaridad comunitaria para con los países, regiones y grupos de población menos favorecidos, a través de:

1. La distribución equitativa de los beneficios que producirá la unificación europea.
2. La aceleración de la aproximación de los niveles económico y social de los países menos desarrollados para que se puedan adherir plenamente a la unión económica y monetaria.

²⁰ Título VII del tratado CEE, añadido según lo dispuesto por el artículo 25 del Acta Única Europea de 1986.

²¹ DOCE C 224 de 31 de agosto 1992. Tratado de Lisboa de 2007; DOCE C 306 de 17 de diciembre de 2007

²² Versión consolidada, DOCE C 83 de 30 de marzo de 2010.

²³ Fuentes Bodelón, Fernando, "Derecho Ambiental Comunitario(UE)", en, Temas de Legislación, Gestión y Derecho Ambiental, op. cit., p. 157.

3. La corrección de los desequilibrios actuales considerados como fuentes potenciales de distorsión de la competencia, generadores de migraciones forzosas, etc.
4. Acompañar la creación de un mercado europeo del empleo a favor de los grupos más amenazados.
5. La contribución al crecimiento, la competitividad y el empleo en la Unión Europea con obras de infraestructura y proyectos de formación.

Como señala Enrique Alonso²⁴, el TUE aprovecha para constitucionalizar las excepciones al citado principio; en su artículo 192 dispone literalmente que "sin perjuicio del principio quien contamina paga, cuando una medida adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado Miembro, el Consejo establecerá, en el propio acto de adopción de dichas medidas, las disposiciones adecuadas en forma de:

- excepciones de carácter temporal;
- apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión.
- o ambas posibilidades.

En las Directrices Comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente²⁵ se reitera que "la aplicación del principio quien contamina paga sigue siendo la norma principal; las ayudas estatales constituyen, de hecho, la segunda mejor opción".

La aplicación del principio quien contamina paga en ocasiones no se considera suficiente para conseguir un nivel de protección ambiental elevado²⁶ debido a que:

- No es fácil determinar el coste exacto de la contaminación y siempre existe un grado de incertidumbre al calcular los costes de la contaminación.
- Puede producir un alza demasiado abrupta del precio de una serie de productos industriales para internalizar el coste de la contaminación, provocando un choque exógeno y creando perturbaciones en la economía.

El principio quien contamina paga no significa que quien quiera o pueda pagar esté facultado para contaminar.

²⁴ Alonso García, Enrique, El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea, vol. 1, Ed. Civitas, Madrid, 1993, p. 111.

²⁵ Directrices Comunitarias sobre Ayudas Estatales en favor del Medio Ambiente, op. cit., p.7.

²⁶ El principio de protección elevada es otro de los principios de la política ambiental, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 191 del Tratado de la unión Europea, versión consolidada tras el tratado de Lisboa.



Tampoco conlleva la idea de sanción una vez que el daño ambiental se ha producido. Por lo tanto, las sanciones penales y administrativas no se basan en el principio estudiado.

Aunque buena parte de la doctrina considera que la responsabilidad civil por daños al ambiente se basa en el principio , creemos que esto no es así, debido a que la finalidad de la responsabilidad civil es la de reparar, en la medida de lo posible, el daño causado.

La acción de responsabilidad civil tiene por objeto indemnizar los daños y perjuicios que se han ocasionado en el ejercicio de una actividad contaminante, mientras que el principio quien contamina paga tiene un marcado carácter preventivo, buscando que el daño ambiental no se produzca.

Todas aquellas medidas preventivas que buscan evitar la contaminación, imponiendo al potencial contaminador la consiguiente carga económica se basan en el principio analizado.

Como ejemplos de las anteriores encontramos: el estudio del impacto ambiental, el establecimiento de estándares, la regulación de las características de las materias primas, las homologaciones y las imposiciones de niveles tecnológicos.

Del mismo modo, los instrumentos de control de la contaminación que cargan el coste económico al contaminador, como los instrumentos fiscales, las restricciones y prohibiciones a la importación, los permisos de emisión negociables, los acuerdos entre administración y administrado, las auditorías ambientales y el análisis y la cobertura del riesgo ambiental se basan, también, en el principio quien contamina paga.

Desde el punto de vista del derecho internacional público, el principio *quien contamina paga* implica que el país potencialmente contaminador adopte todas las medidas necesarias para evitar y, en su caso, controlar la contaminación.

Así, los lineamientos contenidos tanto en tratados internacionales como en textos sin carácter vinculante que exigen que los Estados realicen determinadas conductas o que se abstengan de otras, con la finalidad de prevenir y controlar la contaminación y, al mismo tiempo, imponen que los mismos soporten la consiguiente carga económica para lograrlo, están inspirados en el principio.

No obstante lo anterior, se producen, en el plano internacional, numerosas derogaciones del principio, fundamentadas en la consideración del medio ambiente como interés común de toda la humanidad, en el principio de responsabilidad común pero diferenciada y, especialmente, en la situación de los países en desarrollo, con los cuales se reconoce que los Estados desarrollados han contraído una deuda ecológica al haber realizado, durante décadas, un desarrollo poco respetuoso del entorno natural.

Con base en las anteriores consideraciones, en algunos casos no será el país potencialmente contaminador el que asuma el coste económico de la prevención y el control de la contaminación, sino el resto de los Estados, a través de un reparto de esa carga económica.

Existen muchos ejemplos de materiales e instrumentos distintos de los tratados en los que aparece, ya directamente enunciado, ya en normas concretas inspiradas en él, el principio *quien contamina paga*.

Es, precisamente, en este contexto donde aparece positivado por primera vez, consecuencia, quizá, del carácter flexible, funcional y fluido del derecho ambiental internacional.

Un ejemplo de este tipo de instrumento en el que encontramos disposiciones basadas en el principio *quien contamina paga* es la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un convenio mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de bosques de todo tipo²⁰.

El principio 13 de esta Declaración alude a que debería alentarse, en los planos nacional e internacional, la incorporación de los costos y beneficios para el medio ambiente en las fuerzas y los mecanismos del mercado, con el fin de lograr la conservación forestal y el desarrollo sostenible.



Rio de Janeiro, Brazil • 4-6 June 2012

Dentro de esta categoría de instrumentos nos encontramos también, con las conclusiones del estudio sobre los aspectos jurídicos del medio ambiente en relación con la minería y las perforaciones que se lleven a cabo frente a las costas dentro de los límites de la jurisdicción nacional²⁵.

Se afirma que son los Estados dentro de cuya jurisdicción se están considerando o llevando a cabo actividades los que tendrían que asegurarse de que se elaboren y, cada vez que sea necesario, se apliquen planes para hacer frente a accidentes y otros acontecimientos imprevistos que causen contaminación y otros efectos adversos sobre el medio ambiente o la amenaza de tales efectos.

²⁰ Conjunto de principios adoptados por el Comité preparatorio de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), negociados en el contexto de la Conferencia, en Río de Janeiro, 1992, respecto a los cuales no pudo llegarse a un instrumento jurídicamente vinculante.

²⁵ El estudio de esta cuestión fue llevado a cabo en respuesta a la decisión del Consejo de Administración del PNUMA 91(V) del 25 de mayo 1977. El Grupo de trabajo que se estableció para tratarlo se reunió entre 1978 y 1981, y presentó su informe final al Consejo de Administración del PNUMA el cual lo apoyó mediante su decisión 10/14 (VI) del 31 de mayo de 1982 y lo envió a la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual mediante Resolución 37/217 del 20 de Diciembre de 1982, recomendó a los Estados Unidos que considerasen estos lineamientos.

También, las directrices y principios para el manejo ecológicamente racional de los desechos peligrosos,²⁷ que hacen énfasis en la necesidad de transferencia de tecnología, en especial hacia países en desarrollo que necesiten y soliciten asistencia técnica en esta esfera,²⁸ señalan que la carga del tratamiento de los desechos que reduzca al mínimo y que los efectos sobre el medio ambiente deben asumirla los Estados y las personas que participan en el manejo de desechos peligrosos, no limitándose a la mera transformación de un tipo de contaminación en otra, ni transfiriendo los efectos de la contaminación de un lugar a otro.

Uno de los instrumentos que, pese a no haber quedado plasmado en un tratado internacional, ha supuesto un parteaguas en el tratamiento internacional del medio ambiente es la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo³⁰.

El principio 15 de la Declaración hace referencia directa al principio *quien contamina paga*:

Las autoridades nacionales procurarán fomentar la asunción de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales...³⁴

Los ejemplos dados para cada rubro son ilustrativos, no exhaustivos, pero representan una referencia útil respecto a la inclusión del principio *quien contamina paga* en los instrumentos no vinculantes que los Estados han desarrollado hasta ahora para asistirlos en la negociación de tratados bilaterales o multilaterales relevantes, en la promulgación de legislación nacional y de políticas y estrategias ambientales.

Dentro de las fuentes del derecho internacional ambiental⁴⁰ existe un gran número de tratados internacionales que regulan los diversos aspectos relacionados con la protección del medio ambiente.

²⁷ Popularmente conocidas como las directrices de El Cairo, por haber sido adoptadas en esta ciudad. Vid. UNEP'S Environmental Law Series, número 8.

²⁸ Cfr., CUBEL SÁNCHEZ, Pablo, "El control internacional de los desechos", en, JUSTE RUIZ, José Derecho Internacional del Medio Ambiente, op. cit., cap. VII, p.p.303 y ss.

³⁰ Adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.

³⁴ Anexo 2.

⁴⁰ Son las mismas que las del Derecho Internacional Público General. Para el estudio de las fuentes de Derecho Internacional Público, cfr., DIEZ DE VELASCO, Manuel, Instituciones de Derecho Internacional Público, Ed. Tecnos, 10ª edición, Madrid, 1994, pp. 114 y ss.; FERNÁNDEZ FLORES, José Luis, Derecho Internacional Público. Introducción y Libro Primero, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1980, pp. 495 y ss.; JUSTE RUIZ, José, ¿Derecho Internacional Público?, Ediciones Nomos, 4ª edición Valencia, 1994, pp. 134 y ss.; MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M., Derecho Internacional Público. Parte General, Ed. Trotta, Madrid, 1993, pp. 195 y ss.; ORTIZ AHLFF, Loretta, Derecho Internacional Público, Edit. Harla, México, 1993, pp. 13 y ss.; SEPÚLVEDA, Cesar, Derecho internacional, Ed. Porrúa, 18ª edición, México, 1997, pp. 91 y ss.; SORENSEN,

Algunos autores consideran que:” El predominio de la fuente convencional, que corresponde a una situación generalizada en el ordenamiento internacional, ha adquirido en el campo ambiental una exacerbación particular que no ha dejado de presentar ciertos inconvenientes. El formidable volumen adquirido por el pilar convencional ha contribuido a poner en pie un paquete de normas ambientales considerablemente tupido, pero ha tenido también su cara negativa ya que ha marcado el conjunto de un tinte inevitablemente voluntarista y, lo que es peor, particularista”⁴¹.

El derecho internacional ambiental se ha desarrollado sobre todo, de forma fragmentada y sectorial, por medio de tratados específicos que abordan temas concretos en razón de actividades humanas que afectan a espacios ambientales determinados⁴².

En 1970 se adoptó en Ginebra el Convenio sobre contaminación atmosférica transfronteriza, que no incluye obligaciones concretas para los Estados. Sin embargo, a partir de 1984 se empezaron a adoptar Protocolos por las partes⁵⁹ en los cuales se especifican obligaciones para las mismas.

Así, en el Protocolo de Helsinki de 1985 los países se comprometieron a reducir sus emisiones de dióxido de azufre al menos un 30% antes de 1993.

En 1998 se comprometieron a reducir las emisiones de tal forma que éstas no superasen en 1994 las de 1987, y, en cada uno de los ulteriores protocolos se adoptaron obligaciones concretas con base en el principio *quien contamina paga* pues cada uno de los Estados debería cubrir el coste económico que estas medidas conllevan.

En 1982¹⁰¹ se aprobó la convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar¹⁰² que busca “satisfacer las necesidades de un nuevo orden jurídico sobre la materia que sea generalmente aceptable”.¹⁰³ Por otra parte, se expresa que la Convención está inspirada en la conveniencia de establecer, con el debido respeto a la soberanía estatal, un orden jurídico para los mares y océanos que facilite la cooperación internacional y promueva:

- Los usos con fines pacíficos de los mares y océanos.
- La utilización equitativa y eficiente de los recursos.

Max, Manual de Derecho Internacional Público, 5ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 149 ss.

⁴¹ Vid., JUSTE RUIZ, José, Derecho Internacional del Medio Ambiente, op. cit., p. 54.

⁴² Cfr, REY CARO, Ernesto, “La cooperación internacional para la protección del medio ambiente”, en, Temas de Legislación, Gestión y Derecho ambiental, op. cit., pp.101 yss.

⁵⁹ Protocolo de Ginebra de 28 de septiembre de 1984. Protocolo de Helsinki de 8 de junio de 1985. Protocolo de Sofía de 31 de Octubre de 1988. Protocolo de Ginebra de 18 de diciembre de 1991. Protocolo de Oslo de 14 de junio de 1994.

¹⁰¹ Vid., JUSTE RUIZ, José, “La entrada en vigor del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar y los intereses españoles”, Separata del Anuario Argentino de Derecho Internacional, Vol. XII, 1996-1997, pp. 167 y ss.

¹⁰² Suscrita el 10 de diciembre de 1982 en Montego Bay, Jamaica

¹⁰³ El artículo 308.1 de la Convención establece que está entrará en vigor doce meses después de que se deposite el sexagésimo instrumento de ratificación. Doce años después de la adopción del texto, el 16 de noviembre de 1994 entró en vigor. Cfr, JUSTE RUIZ, José, “La entrada en vigor del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y los intereses españoles”, op. cit, pp. 167 y ss.



- El estudio, la protección y la preservación del medio marino.
- La conservación de sus recursos vivos.

Se impone a los Estados una serie de obligaciones, muchas de ellas con base en el principio *quien contamina paga*, como:

- Tomar todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino (artículo 194).
- Deber de no transferir daños o peligros y de no transformar un tipo de contaminación en otro (artículo 195).
- Obligación de tomar las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por la utilización de tecnología bajo su jurisdicción o control o la introducción intencional o accidental en un sector determinado del medio marino de especies extrañas o nuevas que puedan causar en él cambios considerables y perjudiciales (artículo 196).
- Obligación de llevar a cabo la administración y conservación de los recursos marinos vivos localizados en las Zonas Económicas Exclusivas (artículos 61 a 68) y el Alta Mar (artículos 116 a 120).
- La adopción de reglas sobre la vigilancia de los riesgos de contaminación o de sus efectos, y sobre la evaluación de los efectos potenciales de las actividades (artículos 204 a 206).
- La adopción de reglas internacionales y legislación nacional para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino (artículos 207 a 212).

El Convenio sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación marina por hidrocarburos de 1990 hace una referencia directa al principio *quien contamina paga* en su preámbulo, afirmando que se trata de “un principio general de derecho ambiental internacional”¹⁰⁹.

3. Las ayudas públicas

El concepto de ayuda estatal es muy amplio, se refiere: "a la intervención de los poderes públicos en el capital de las empresas, de cualquier forma que sea"²⁷. Es decir, se refiere a todas las ayudas

¹⁰⁹ International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, Londres, 30 de noviembre de 1990. Texto en SCOVAZZI, Treves, T, World Treaties for the Protection of the Environment, Milano (Istituto per l'Ambiente), 1992, pág. 132, cit. en , JUSTE RUIZ, José, Derecho Internacional del Medio Ambiente, op.cit, p. 81.

²⁷ Bélgica vs. Comisión, asunto C-142/87.

financieras por medio de recursos públicos, incluyéndose las ayudas concedidas por entidades regionales y locales cualquiera que sea su estatuto y denominación"²⁸.

En la Unión Europea se considera que las ayudas estatales concedidas a las empresas pueden resultar contrarias al artículo 92 del Tratado CEE, al falsear la competencia y afectar a los intercambios entre Estados miembros, especialmente en los sectores industriales y agrarios más contaminantes, comprometiendo también la consecución del mercado interior.

Por ello, el artículo 87.1 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea afirma el "principio general" de su incompatibilidad con el Mercado Común²⁹.

En ocasiones, sin embargo, las ayudas estatales pueden revelarse indispensables y, por ello, el mismo artículo 87, en su segundo párrafo, establece un catálogo de supuestos considerados como excepciones.

Como resultado de esto, la Comisión adoptó unas directrices a principios de los setenta sobre las ayudas estatales para el medio ambiente³⁰, que se aplican a las ayudas concedidas en todos los sectores con excepción de aquellos regidos por normas comunitarias específicas en materia de ayudas estatales³¹.

Estas directrices contemplaban:

- ayudas a las inversiones;
- actividades en materia de información, formación y asesoramiento;
- ayudas para funcionamiento de las empresas;
- ayudas a los consumidores finales, y
- ayudas a proyectos de interés común europeo.

En 1993, la Comisión revisó el marco de 1974 para las ayudas públicas con el fin de ampliar las oportunidades de ayudar temporalmente a las empresas en proyectos y objetivos ecológicos. Se aprobaron, así, las "Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente", que servían de base para juzgar las ayudas públicas destinadas a proyectos medioambientales. El objetivo de las directrices era doble: garantizar por un lado que las ayudas

²⁸ García Ureta, Agustín, Marco Jurídico del procedimiento de impacto ambiental: El contexto comunitario y estatal, Colección Tesis Doctorales, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994, p. 64.

²⁹ Macera, Bernard-Frank y Fernández García, Yolanda, "El nuevo régimen jurídico-comunitario de las ayudas estatales a favor del medio ambiente", en, Noticias de la Unión Europea, núm. 219, abril, 2003, CISS, Valencia, p. 75.

³⁰ Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de noviembre de 1974, modificada en 1980, 1986 y 1994, DOCE C 72/3.

³¹ Acero, construcción naval, transportes, sector del automóvil, fibras sintéticas, agricultura, pesca, carbón y métodos de producción agraria compatibles con la protección del medio ambiente. En este último caso, no se aplicarán las Directivas al ámbito cubierto por el Reglamento (CEE) n° 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1993.

públicas autorizadas con fines medioambientales cumplieren el principio de que quien contamina paga y, por otro lado, que fuesen coherentes con el mercado interior y con las políticas de competencia de la UE. Las directrices distinguían entre las siguientes formas de ayuda:

- subvenciones,
- préstamos subvencionados,
- avales,
- desgravaciones fiscales,
- reducción de impuestos y subsidios,

y servían de guía a los Estados miembros a la hora de solicitar la autorización de la Comisión Europea para ayudas públicas.

En el año 2001, la Comisión aprobó unas nuevas directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente³².

Se incluyen, en el ámbito de aplicación de las directrices, las medidas a favor del ahorro energético, mientras que el diseño y la fabricación de máquinas o medios de transporte que necesiten menos recursos naturales para funcionar se excluyen.

El ámbito de aplicación de las Directrices, de acuerdo al punto número 7 de las mismas, se extiende a todas las ayudas destinadas a la protección del medio ambiente en todos los sectores regulados por el tratado CE, incluidos los sujetos a normas comunitarias específicas en materia de ayudas estatales³³, con excepción del ámbito regulado por las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario.

La política de control de las ayudas estatales a favor del medio ambiente de la Comisión tiene que responder, de acuerdo a estas directrices, a una doble exigencia, a saber:

1. Por una parte, garantizar el funcionamiento competitivo de los mercados, promoviendo a la vez la realización del mercado interior y una mayor competitividad de las empresas.
2. Por otro, garantizar la integración de las exigencias de protección del medio ambiente en la definición y ejecución de la política de competencia, especialmente para fomentar el desarrollo sostenible.

Las directrices de 2001 no admiten, ya, las ayudas a las inversiones cuyo objeto sea simplemente la adecuación a normas técnicas comunitarias nuevas o vigentes, excepto en el caso de las

³² DO n°C 037 de 03/02/2001.

³³ Transformación del acero, construcción naval, sector del automóvil, fibras sintéticas, transporte y pesca.

pequeñas y medianas empresas(PYME), limitadas a un período de tres años, contado a partir de la adopción de dichas normas.

También se justifican las ayudas si sirven de incentivo para superar el nivel de protección exigido por la normativa comunitaria.

Las inversiones para el ahorro energético también podrán beneficiarse de ayudas, así como las inversiones para la producción combinada de electricidad y calor y las inversiones a favor de energías renovables.

Las empresas situadas en regiones asistidas se podrán beneficiar de ayudas, siempre y cuando cumplan determinadas condiciones.

Asimismo, podrán ser objeto de ayudas las inversiones realizadas por empresas que contribuyan a subsanar los daños ambientales mediante el saneamiento de instalaciones industriales contaminadas cuando no sea posible identificar al responsable de la contaminación.

En cuanto al traslado de empresas, cuando éstas se encuentren instaladas en el medio urbano o en una zona incluida en la red Natura 2000 y estén obligadas a abandonar su lugar de implantación para establecerse en una zona más adecuada, también podrán beneficiarse de ayudas, cumpliendo con los criterios establecidos en el punto 39 de las directrices.

También se autorizaban las ayudas:

1. Para servicios de asesoramiento a las PYME en materia de medio ambiente.
2. Para el tratamiento de residuos, cuando se adopten normas nacionales más estrictas que las normas comunitarias aplicables o en caso de adopción de normas nacionales en ausencia de normas comunitarias, que entrañen para las empresas una pérdida temporal de competitividad a escala internacional.
3. Cuando se adopten medidas fiscales que contribuyan significativamente a la protección del medio ambiente y se cumplan determinados requisitos.
4. Cuando los Estados fomenten la puesta a punto de procesos de generación de electricidad a partir de energía tradicional, como por ejemplo el gas, siempre que se alcance una eficacia energética sensiblemente superior a la obtenida con los procesos tradicionales.
5. Cuando se trate de ayudas de funcionamiento a favor de las energías renovables.

En 2008 se adoptan unas nuevas Directrices Comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente³⁴ en las que se cambia el planteamiento comunitario para su autorización. Se reconoce en éstas que en condiciones determinadas las ayudas públicas pueden corregir fallos de

³⁴ Directrices Comunitarias sobre Ayudas Estatales en favor del medio ambiente, 2008, op. cit.



mercado, mejorando así el funcionamiento de los mercados e incrementando la competitividad, “además de que pueden contribuir a la promoción del desarrollo sustentable, independientemente de que corrijan o no dichos fallos”.

También se señala que en algunos casos, “en ausencia de intervención pública, las empresas pueden evitar tener que asumir todos los costes del daño ambiental derivado de sus actividades”. Las ayudas estatales a favor del medio ambiente se plantean, así, como forma de alcanzar niveles de protección ambiental más elevados de los que se conseguirían sin éstas. Es decir, se parte de la base que las regulaciones ambientales no siempre evitan las externalidades (fallo reglamentario), por lo que las ayudas públicas podrían ser utilizadas para conseguir superar las exigencias dispuestas en las normas comunitarias.

De acuerdo a las Directrices y al Plan de Acción de Ayudas Estatales³⁵, las ayudas públicas deberán ser evaluadas para saber si se pueden considerar o no compatibles con el mercado común. Dicha evaluación se denomina “prueba de sopesamiento” y consta de tres fases, “las dos primeras se centran en los efectos positivos de las ayudas, mientras que la tercera aborda los efectos negativos y el balance de unos y otros”³⁶.

Las tres preguntas que se plantean para llevar a cabo la prueba de sopesamiento son las siguientes:

1. ¿Tiene la medida de ayuda un objetivo de interés común bien definido? (crecimiento, empleo, cohesión, medio ambiente o seguridad energética).
2. ¿están las ayudas concebidas de manera que permitan alcanzar el objetivo de interés común, esto es, se orienta la ayuda propuesta a resolver el fallo de mercado³⁷ o a otro objetivo?
3. ¿Son limitados la distorsión de la competencia y los efectos en el comercio, de modo que el balance global es positivo?³⁸.

Los tipos de ayudas que contemplan las Directrices son las siguientes:

- Incentivos individuales positivos para reducir la contaminación y otros efectos negativos sobre el medio ambiente.
- Incentivos positivos para introducir reglamentación ambiental nacional más estricta que las normas comunitarias.

Las ayudas públicas deben, entonces:

³⁵ COM (2005) 436 final de 21 de septiembre de 2005.

³⁶ Directrices Comunitarias sobre Ayudas Estatales en favor del Medio Ambiente, 2008, op. cit., p. 3.

³⁷ La existencia de fallos de mercado u objetivos políticos no justifica automáticamente la utilización de ayudas públicas.

³⁸ Directrices Comunitarias sobre Ayudas Estatales en favor del Medio Ambiente, 2008, op. cit., p. 6.

- Tener un efecto incentivador, es decir “la ayuda estatal a favor del medio ambiente debe dar lugar a que el beneficiario cambie su comportamiento de modo que el nivel de protección ambiental sea superior que si no le hubiera concedido la ayuda”³⁹.
- Ser proporcionales. Se considera que una ayuda es proporcional si no se podría haber logrado el mismo resultado con una ayuda menor.
- Conllevar efectos negativos limitados. Se considera que cuando la ayuda está bien enfocada y compensa solamente los costes adicionales relacionados con un nivel superior de protección, el riesgo de que la ayuda distorsione la competencia es limitado.

Además de la prueba de sopesamiento que se deberá llevar a cabo antes de autorizar ningún tipo de ayuda, las directrices, a priori, consideran que es posible autorizar las siguientes:

- Ayudas a las empresas que superen las normas comunitarias o que incrementen el nivel de protección ambiental en ausencia de normas comunitarias.
- Ayudas para la adquisición de nuevos vehículos de transporte que sobrepasen las normas comunitarias o que incrementen el nivel de protección ambiental en ausencia de normas comunitarias.
- Ayudas para la adaptación anticipada a futuras normas comunitarias-
- Ayudas para los estudios ambientales.
- Ayudas para el ahorro de energía.
- Ayudas para fuentes de energía renovables
- Ayudas para la cogeneración y para la calefacción urbana.
- Ayudas para la gestión de residuos.
- Ayudas para la recuperación de solares contaminados.
- Ayudas para la relocalización de empresas.
- Ayudas en el marco de regímenes de permisos negociables.
- Ayudas en forma de reducciones o exenciones de impuestos.

Hay autores⁴⁰ que han llegado a afirmar: "La realidad es que las ayudas estatales o comunitarias en materia ambiental se han incrementado desde la inclusión del principio quien contamina paga en el tratado".

En resumen, desde el momento en que se plantea por parte de la OCDE el principio quien contamina paga y más tarde por la Unión Europea, se considera incompatible con las ayudas

³⁹ *Ibidem*, p. 7.

⁴⁰ Díez Velayos, María Rosa, "Reforma Fiscal Ambiental", en, Temas de Legislación, Gestión y Derecho Ambiental, op. cit., p.90.



estatales pero en casos concretos se admiten excepciones⁴¹ fundadas en diversos motivos, entre ellos el de solidaridad.

Las ayudas financieras hacen más pesado el gasto público⁴², lo cual exige la existencia de otros impuestos para financiarlo. Una importante consideración que va contra la utilización de las ayudas financieras en la protección del entorno, es el riesgo de que se conviertan en una forma de protección de sectores determinados. Puede ser muy vaga la delimitación entre ayuda financiera justificada y no justificada. Este ha sido, precisamente, un argumento fuerte en la adopción del principio quien contamina paga.

Por supuesto, pueden existir circunstancias como las que hemos señalado, en que estén justificadas las ayudas financieras⁴³, especialmente para cubrir los gastos de inversión en tecnologías limpias y de investigación y desarrollo de medidas de control de la contaminación, porque, sin ellas, quizá se arriesgarían otros objetivos ambientales prioritarios.

Pero, de forma general, las ayudas financieras presentan una serie de problemas:

- Constituyen un medio menos eficaz para la protección del medio ambiente que otros instrumentos basados en el principio quien contamina paga, como por ejemplo los impuestos.
- Falsean el funcionamiento normal de la libre y leal competencia.
- Las ayudas financieras pueden reducir el precio final de los productos, de tal forma que estos no reflejen de forma correcta los costes para la sociedad que su producción conlleva.
- Son contrarias al principio quien contamina paga⁴⁴.

Por ello, la política de la Comunidad de control de ayudas y la política ambiental se complementan para aplicar estrictamente el principio de quien contamina paga, de tal manera que el recurso a las ayudas estatales se considera una etapa transitoria, destinada a facilitar la introducción progresiva del principio que estudiamos.

⁴¹ Cfr., Jiménez Hernández, Jorge, El tributo como Instrumento de Protección Ambiental, Ed. Comares, Granada, 1998, p. 81.

⁴² Vid., Bayona de Perogordo, Juan José; Soler Roch, María Teresa, "Gasto Público y Medio Ambiente", en, Noticias de la Unión Europea, CISS, n° 122, op. cit., pp.25 y ss.

⁴³ Vid., Fuentes Bodelón, Fernando, "Incentivos medioambientales de la CEE", en, Noticias de la Unión Europea, CISS, n° 66, Valencia, 1990, p.82.

⁴⁴ Vid., Herrera Molina, Pedro Manuel, "Desgravaciones tributarias y protección del medio ambiente (análisis a la luz de los principios constitucionales y del derecho europeo)", en, Yábar Sterling, Ana, (Editora), Fiscalidad Ambiental, Cedecs Editorial, Barcelona, 1998, p.154.



En cuanto a las diferencias entre la utilización de ayudas financieras, como mecanismo de incentivación para reducir la contaminación y el uso de impuestos⁴⁵, cabe señalar las siguientes:

1. La definición de la referencia de cálculo de las ayudas financieras.

Dado que la subvención equivalente debe pagarse sobre cada unidad de contaminación suprimida y no sobre cada unidad producida, es indispensable definir un nivel de referencia de vertidos con el que se compararán los vertidos constatados.

2. El efecto sobre las entradas y salidas.

Los impuestos y las ayudas financieras pueden suministrar el mismo incentivo marginal, pero producen efectos diferentes sobre el nivel de beneficios realizados por los contaminadores.

3. Gasto público

Las ayudas financieras hacen más pesado el gasto público, exigen, por lo tanto, más impuestos para financiarlo, como ya se ha mencionado.

4. Protección encubierta.

Las ayudas públicas, como hemos mencionado al hablar de la necesidad de aplicar el principio quien contamina paga, pueden constituirse en una forma de protección encubierta a determinados sectores.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS CONSULTADAS

- Alonso García, Enrique, *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, vol. 1, Ed. Civitas, Madrid, 1993.
- *Desarrollo Sustentable. Hacia una política ambiental*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1993.
- Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, 10ª edición, Madrid, 1994.
- *Economía del Medio Ambiente*, Instituto de Estudios Fiscales, Ed. J.A. Gallego Gredilla, Madrid, 1974.
- Fernández Flores, José Luis, *Derecho Internacional Público. Introducción y Libro Primero*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1980.
- García Ureta, Agustín, *Marco Jurídico del procedimiento de impacto ambiental: El contexto comunitario y estatal*, Colección Tesis Doctorales, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.
- Hernández Berasaluce, Luis, *Economía y Mercado del Medio Ambiente*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 1997.
- Jiménez Hernández, Jorge, *El tributo como Instrumento de Protección Ambiental*, Ed. Comares, Granada, 1998.
- Juste Ruiz, José, *¿ Derecho Internacional Público?*, Ediciones Nomos, 4ª edición Valencia, 1994.

⁴⁵ Instrumentos basados en el principio quien contamina paga.



- Leff, Enrique, (comp.), Ciencias Sociales y Formación ambiental, Ed. Gedisa, Barcelona, 1994.
- Mariño Menéndez, Fernando M., Derecho Internacional Público. Parte General, Ed. Trotta, Madrid, 1993.
- OECD, Economic Instruments for Environmental Protection, France, 1989.
- OECD, Energy Prices and Taxes, 1995, International Energy Agency, France, 1995.
- Ortiz Ahlf, Loretta, Derecho Internacional Público, Edit. Harla, México, 1993.
- Scovazzi, Treves, T, World Treaties for the Protection of the Environment, Milano (Istituto per l' Ambiente), 1992.
- Sepúlveda, Cesar, Derecho internacional, Ed. Porrúa , 18ª edición , México, 1997
- Sorensen , Max, Manual de Derecho Internacional Público, 5ª edición, Fondo de Cultura Económica , México, 1994.
- Temas de Legislación, Gestión y Derecho Ambiental, Ed. Dyquinson, S.L. , Madrid, 1997.
- Yábar Sterling, Ana, (Editora), Fiscalidad Ambiental, Cedecs Editorial, Barcelona, 1998.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

- Anuario Argentino de Derecho Internacional, Vol. XII, 1996-1997.
- Derecho Ambiental. Revista del Derecho Industrial,, año 14, mayo-agosto 1992, n° 41, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1992.
- Noticias de la Unión Europea, núm. 219, abril, 2003, CISS, Valencia

DOCUMENTOS E INFORMES

- OCDE, Paris, 14 de noviembre de 1974, Vid., OCDE, C(74) 223, 21 de noviembre de 1974, 14 ILM, 234, 1975.
- Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de noviembre de 1974, modificada en 1980,1986 y 1994, DOCE C 72/3.
- Crecimiento. Competitividad. Empleo. Retos y pistas para entrar en el s. XXI, Libro Blanco, Boletín de las Comunidades Europeas, DOCE, suplemento 6/93,
- Fuentes Bodelón, Fernando, La Protección Ambiental en la Unión Europea, Apuntes para el X Curso de Especialización en Comunidades Europeas, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1994.
- I Programa de acción comunitario en materia ambiental. DOCE C 112 de 20 de diciembre de 1973.
- II Programa de acción comunitario en materia ambiental. DOCE C 139 de 13 de junio de 1977.
- III Programa de acción comunitario en materia ambiental, DOCE C 46 de 17 de febrero de 1983.
- IV Programa de acción comunitario en materia ambiental, DOCE C 328 de 7 de diciembre de 1987.
- V Programa de acción comunitario en materia ambiental, DOCE C 138 de 17 de mayo de 1993.
- VI Programa de acción comunitario en materia ambiental DOCE L 242 de 10/09/2002.

TRATADOS INTERNACIONALES

- Acta Única Europea de 1986.
- Tratado de Lisboa de 2007; DOCE C 306 de 17 de diciembre de 2007.
- Protocolo de Ginebra de 28 de septiembre de 1984.
- Protocolo de Helsinki de 8 de junio de 1985.



- Protocolo de Sofía de 31 de Octubre de 1988.
- Protocolo de Ginebra de 18 de diciembre de 1991.
- Protocolo de Oslo de 14 de junio de 1994.
- Convenio de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, diciembre de 1982, Montego Bay, Jamaica.

JURISPRUDENCIA

- TJCE. Bélgica vs. Comisión, asunto C-142/87.

