

JOSÉ FRANCISCO LÓPEZ GORDO

MARÍA GLORIA LÓPEZ GORDO

INSTRUMENTOS  
DE POLÍTICA AMBIENTAL:  
CASOS DE APLICACIÓN

GRANADA

2014

El presente trabajo ha sido elaborado en el seno de los proyectos de investigación: «*El procedimiento tributario local: Aportaciones para su modernización*»; DER2010-16786 (Ministerio de Ciencia e Innovación) y «*La fiscalidad como instrumento de lucha contra el cambio climático*»; P08-SEJ-03626 (Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía).

© JOSÉ FRANCISCO LÓPEZ GORDO • MARÍA GLORIA LÓPEZ GORDO  
© UNIVERSIDAD DE GRANADA

*Instrumentos de política ambiental: Casos de aplicación*

ISBN: 978-84-338-5565-7 Depósito legal: Gr./1461-2013

Edita: Editorial Universidad de Granada

Campus Universitario de Cartuja. Granada

Fotocomposición: García Sanchis, M.J., Granada

Imprime: Imprenta Comercial. Motril. Granada

*Printed in Spain*

*Impreso en España*

*Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.*

*A Jose, Adrián y Samuel*

## ÍNDICE SISTEMÁTICO

|   |      |
|---|------|
| ÍNDICE DE ILUSTRACIONES .....   | XIII |
| ABREVIATURAS .....  | XV   |
| <br>  |      |
| I. IDENTIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN MEDIOAM-<br>BIENTAL .....                                   | 1    |
| II. CARACTERIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS MEDIOAM-<br>BIENTALES .....                                  | 9    |
| A) Responsabilidad y protección ambiental en el Derecho penal<br>europeo .....                                    | 9    |
| B) Enfoques represivo y preventivo de la regulación directa . . . .   | 15   |
| C) Instrumentos económicos .....  | 22   |
| 1. Sistemas de consignación o fianzas .....   | 25   |
| 2. Creación de mercados .....   | 25   |
| 3. Intervención del mercado, sistemas de seguros obligatorios<br>de responsabilidad y depósitos de garantía ..... | 35   |
| 4. La alternativa de la fiscalidad ambiental .....  | 37   |
| a) ¿Qué es un tributo medioambiental? .....   | 39   |
| b) Factores determinantes para la correcta implantación del<br>tributo ambiental .....                            | 42   |
| c) Ventajas e inconvenientes de los tributos ambientales .  | 43   |
| d) Reforma fiscal ecológica y doble dividendo .....   | 45   |
| D) Información ambiental en las empresas .....  | 48   |
| 1. Responsabilidad social de la empresa y desarrollo sostenible .   | 51   |
| a) Responsabilidad social corporativa en la Unión Europea .   | 55   |
| b) Sistemas de información y de control de las unidades<br>económicas .....                                       | 57   |
| b.1) Sistemas de auditoría ambiental .....  | 63   |
| b.2) Evaluación de impacto ambiental .....  | 64   |
| b.3) Etiquetado ecológico de productos .....  | 64   |
| b.4) El caso de la información sobre las emisiones de<br>CO <sub>2</sub> de los turismos .....                    | 68   |

|   |     |
|---|-----|
| 2. Contabilidad medioambiental . . . . .  | 70  |
| a) Los usuarios y sus requerimientos informativos . . . . .   | 77  |
| b) Información externa de carácter medioambiental: desarrollos normativos . . . . .   | 79  |
| c) Instrumentos contables para la exteriorización de la información medioambiental . . . . .                                      | 81  |
| d) Normalización de la contabilidad financiera medioambiental . . . . .   | 86  |
| 3. Implicaciones de la Ley de Responsabilidad Medioambiental en la elaboración de información financiera . . . . .                | 92  |
| a) Antecedentes . . . . .   | 92  |
| b) La Ley de Responsabilidad Ambiental . . . . .  | 94  |
| b.1) Objeto de la Ley y características de la responsabilidad medioambiental . . . . .  | 94  |
| b.2) Ámbito de aplicación de la Ley de responsabilidad medioambiental . . . . .   | 96  |
| b.3) Obligaciones establecidas en la Ley de responsabilidad medioambiental . . . . .  | 98  |
| b.4) Garantías financieras . . . . .  | 99  |
| b.5) Infracciones y sanciones . . . . .   | 101 |
| c) Principales implicaciones de la Ley de Responsabilidad Medioambiental en la elaboración de la información financiera . . . . . | 104 |
| c.1) Responsabilidades medioambientales . . . . .   | 104 |
| c.2) Coste de las medidas de prevención, evitación y reparación; sanciones y multas . . . . .                                     | 109 |
| c.3) Presentación de la información . . . . .   | 111 |
| III. SISTEMAS AMBIENTALES COMPLEJOS: ENSAYOS PARA UN MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE . . . . .                                    | 113 |
| A) Extensión de la Responsabilidad del Productor . . . . .  | 113 |
| B) Análisis del ciclo de vida de los productos: la Política de Productos Integrada . . . . .                                      | 117 |
| C) Normativa europea sobre residuos: el caso de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos . . . . .                      | 120 |
| 1. Una primera aproximación al problema . . . . .   | 120 |
| a) ¿Qué son los residuos? . . . . .   | 122 |
| b) Logística inversa . . . . .  | 124 |
| c) Ventajas e inconvenientes del reciclado . . . . .  | 125 |
| 2. Los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en la Unión Europea . . . . .   | 127 |

|   |     |
|---|-----|
| a) Directiva RAEE .....   | 129 |
| b) Objetivos, obligaciones y ámbito de aplicación .....   | 129 |
| c) Recogida selectiva o logística inversa .....   | 131 |
| d) Financiación .....   | 132 |
| e) Información, sanciones y control .....   | 135 |
| D) Administración de Espacios Naturales Protegidos: Actividades, financiación e información económica ..... | 136 |
| 1. Actividades para la conservación .....   | 142 |
| 2. Actividades para el uso público .....  | 148 |
| 2. Actividades para el desarrollo socioeconómico .....  | 150 |
| 4. Exploración de la información económica para la gestión de los Espacios Naturales Protegidos .....       | 155 |
| a) Preliminares metodológicos y fases del estudio .....   | 155 |
| b) Obtención de la información y conclusiones .....   | 157 |
| E) Entidades municipales y Mecanismos de Flexibilidad del Protocolo de Kioto .....                          | 160 |
| 1. Introducción: El efecto invernadero .....  | 160 |
| a) Estado del análisis científico .....   | 160 |
| b) Características del problema ambiental global .....  | 161 |
| 2. Principales reuniones internacionales sobre desarrollo sostenible y cambio climático .....               | 162 |
| a) Marco jurídico .....   | 162 |
| b) La elección del instrumento más adecuado .....   | 162 |
| 3. Los Mecanismos de Flexibilidad contemplados por Kioto ..   | 165 |
| a) Principios básicos de funcionamiento .....   | 165 |
| b) Características, ámbito de aplicación y esquema de desempeño de los instrumentos de flexibilidad .....   | 166 |
| b.1) Mecanismos de Acción Conjunta (MAC) .....  | 166 |
| b.2) Mecanismos para un Desarrollo Sostenible (MDL) ..  | 167 |
| b.3) Comercio Internacional de (Derechos de Emisión) Emisiones .....  | 168 |
| b.4) Sumideros de Carbono .....   | 169 |
| c) Interrelación entre instrumentos y partes .....  | 170 |
| d) Directrices de la operativa comercial .....  | 171 |
| 4. Ciudades y cambio climático .....  | 173 |
| a) La financiación de los nuevos retos .....  | 175 |
| b) La ciudad sostenible y la financiación del CO <sub>2</sub> .....   | 176 |
| 5. Reflexiones finales: Los problemas de aplicación .....   | 179 |
| F) La responsabilidad medioambiental en las cuentas anuales ..  | 181 |
| 1. Definición y reconocimiento de las responsabilidades medioambientales .....                              | 182 |

|   |     |
|---|-----|
| 2. Clasificación, valoración, y representación en las cuentas anuales de las responsabilidades medioambientales . . . . . | 185 |
| 3. La respuesta empresarial ante las obligaciones contables de carácter medioambiental . . . . .                          | 192 |
| 4. Valoración y conclusiones finales . . . . .  | 193 |
| IV. CONSIDERACIONES FINALES: EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS AMBIENTALES . . . . .  | 197 |
| A) Instrumentos de intervención . . . . .   | 201 |
| B) Conciliación de los mecanismos de actuación pública . . . . .  | 204 |
| C) Información ambiental: impulso de desarrollo sostenible . . . . .  | 207 |
| BIBLIOGRAFÍA . . . . .  | 213 |
| ÍNDICE DE AUTORES . . . . .   | 213 |
| SITIOS EN LA RED CONSULTADOS . . . . .  | 224 |
| LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS COMUNITARIOS . . . . .   | 225 |

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

### CAPÍTULO PRIMERO

|   |   |
|---|---|
| Esquema 1: Criterios para la clasificación de los instrumentos medio-ambientales .....            | 4 |
| Esquema 2: Gama de instrumentos para la política medioambiental según la AEMA .....               | 5 |
| Esquema 3: Clasificación de los instrumentos económicos de política ambiental según la OCDE ..... | 6 |

### CAPÍTULO SEGUNDO

|  |     |
|--|-----|
| Tabla I: Ventajas de la implantación de sistemas de gestión medio-ambiental .....          | 60  |
| Tabla II: Sistemas de ecoetiquetado .....  | 67  |
| Tabla III: Instrumentos contables de información medioambiental .....                      | 86  |
| Tabla IV: Organismos emisores de normas sobre contabilidad medio-ambiental .....           | 87  |
| Tabla V: Principales aportaciones del IASB en materia de contabilidad medioambiental ..... | 88  |
| Tabla VI: Actividades Afectadas (Anexo III) .....  | 97  |
| Tabla VII: Infracciones y Sanciones .....  | 103 |

### CAPÍTULO TERCERO

|   |     |
|---|-----|
| Tabla VIII: Instrumentos para un programa de ERP .....  | 117 |
| Figura I: Interrelación de las variables implicadas en una gestión sostenible de los residuos ..... | 126 |
| Símbolo I: Contenedor de basura tachado .....   | 135 |
| Tabla IX: Actividades de conservación en los espacios naturales protegidos .....                    | 146 |



|   |     |
|---|-----|
| Tabla X: Funciones del uso público .....  | 150 |
| Tabla XI: Actividades de uso público .....  | 151 |
| Tabla XII: Actuaciones para el desarrollo socioeconómico promovidas por<br>los responsables de la gestión ..... | 153 |
| Tabla XIII: Espacios Naturales Protegidos seleccionados para el estudio .                                       | 156 |
| Tabla XIV: Clasificación países CMNUCC .....  | 163 |
| Figura II: Relaciones entre las Partes respecto a los Mecanismos de Fle-<br>xibilidad .....                     | 170 |
| Figura II.1: Relaciones entre las Partes respecto a los Mecanismos de Fle-<br>xibilidad .....                   | 171 |
| Tabla XV: Financiación local del cambio climático .....   | 178 |
| Tabla XVI: Información medioambiental en la memoria según el PGC .  | 191 |

## ABREVIATURAS

|          |  |
|----------|--|
| AA.VV    | Autores varios   |
| AAF      | Accounting Advisory Forum  |
| ACCA     | Chartered Association of Certified Accountants                       |
| AECA     | Asociación Española de Contabilidad y Administración de Cuentas      |
| AEE      | Aparatos Eléctricos y Electrónicos                                   |
| AEMA     | Agencia Europea de Medio Ambiente                                    |
| ASIMELEC | Asociación Multisectorial de Empresas Españolas de Electrónica       |
| AUE      | Acta Única Europea   |
| BOE      | Boletín Oficial de el Estado   |
| BOICAC   | Boletín del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas         |
| CE       | Constitución Española  |
| CECA     | Comunidad Económica del Carbón y del Acero                           |
| CEE      | Comunidad Económica Europea  |
| CICA     | Canadian Institute of Chartered Accountants                          |
| CMNUCC   | Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático        |
| CNUMAD   | Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo |
| COP      | Conferencia de las Partes  |
| CR       | Comité de las Regiones   |
| DO       | Diario Oficial de la Unión Europea                                   |
| Doc.     | Documento  |
| DOCE     | Diario Oficial de las Comunidades Europeas                           |
| EFRAG    | European Financial Reporting Advisory Group                          |
| EIA      | Evaluación de Impacto Ambiental                                      |
| EITF     | Emerging Issues Task Force   |
| EMAS     | Sistema Comunitario de Gestión y Auditorías Medioambientales         |

|          |  |
|----------|--|
| ERP      | Extensión de la Responsabilidad del Productor              |
| EURATOM  | Comunidad Europea de la Energía Atómica                    |
| EUROSTAT | Oficina Estadística de las Comunidades Europeas            |
| FASB     | Financial Accounting Standards Board                       |
| FEDER    | Fondo Europeo de Desarrollo Regional                       |
| FEE      | Federación de Expertos Contables Europeos                  |
| FEOGA    | Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola           |
| FSE      | Fondo Social Europeo                                       |
| GEI      | gases de efecto invernadero                                |
| GRI      | Global Reporting Initiative                                |
| IAS      | International Accounting Estandard                         |
| IASB     | International Accounting Standards Board                   |
| IBEX 35  | Iberia Index   |
| ICAC     | Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas           |
| ICAEW    | Institute of Chartered Accountants of England and Wales    |
| ICONA    | Instituto para la Conservación de la Naturaleza            |
| IPCC     | Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático         |
| ISO      | Organización Internacional de Normalización                |
| IVA      | Impuesto sobre el Valor Añadido                            |
| LIFE     | Instrumento Financiero Comunitario para el Medio Ambiente  |
| MAC      | Mecanismos de Acción Conjunta                              |
| MDL      | Mecanismos para un Desarrollo Sostenible                   |
| NICs     | Normas Internacionales de Contabilidad                     |
| OCDE     | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| ONU      | Organización de las Naciones Unidas                        |
| PAC      | Política Agraria Común                                     |
| PGC      | Plan General de Contabilidad                               |
| PICC     | Panel Intergubernamental para el Cambio Climático          |
| PK       | Protocolo de Kioto   |
| PNUMA    | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente     |
| RAEE     | Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos             |
| RAEEh    | RAEE históricos  |
| RAEEn    | RAEE nuevos  |
| RCE      | Reducciones Certificadas de Emisiones                      |
| RSE      | Responsabilidad Social de la Empresa                       |
| RU       | Residuos Urbanos   |
| SGM      | Sistema de Gestión Medioambiental                          |

|        |  |
|--------|--|
| SIG    | Sistemas Integrados de Gestión   |
| ss.    | Subsiguientes  |
| TCE    | Tratado de la Comunidad Europea  |
| TJCE   | Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea                                   |
| TUE    | Tratado de la Unión Europea  |
| UCA    | Unidades de Cantidad Atribuida   |
| UDA    | Unidades de Absorción  |
| UE     | Unión Europea  |
| UICN   | Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza                      |
| UNESCO | Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas |
| URE    | Unidades de Reducción de Emisiones   |
| WWF    | Fondo Mundial para la Naturaleza   |

---

CAPÍTULO PRIMERO  
CLASIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS  
DE POLÍTICA AMBIENTAL

I. IDENTIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL <sup>1</sup>

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ agrupa el conjunto de normas medioambientales, desde un punto de vista descriptivo, en tres momentos bien diferenciados. Un primer grupo de disposiciones, esencialmente preventivas, estarían dirigidas a establecer criterios de actuación sobre ciertas actividades potencialmente dañinas con el medio ambiente; encontramos dentro de este primer bloque normativo, las disposiciones sobre evaluación de impacto ambiental, normas sobre actividades clasificadas y sobre control integrado de la contaminación, auditorías ambientales y disposiciones urbanísticas. Si este primer conjunto nace en un momento temporal anterior a la existencia de deterioro medioambiental, un segundo grupo concentra las normas que pretenden, fijando un nivel de contaminación aceptable, limitarla mediante el estableciendo estándares o, incluso, prohibiendo el uso o el vertido de ciertas sustancias en los medios, por lo que se trata de legislación sobre aire, agua, ruido, etc. Por último, para aquellos casos en que se comete un acto contaminador no permitido, son posibles dos actuaciones: la que tiene su fundamento en las normas sancionadoras por incumplimiento (penales o administrativas), y aquellas otras disposiciones que establecen y regulan la obligación de reparar el daño ambiental causado, entre los que el autor incluye los instrumentos con base en el principio quien contamina paga y en la responsabilidad ambiental<sup>2</sup>.

1. El presente trabajo ha sido elaborado en el seno de los proyectos de investigación: «*El futuro de la tributación local: su eficacia y mejora*»; SEJ2007-64928/JURI (Ministerio de Ciencia e Innovación) y «*La fiscalidad como instrumento de lucha contra el cambio climático*»; P08-SEJ-03626 (Junta de Andalucía).

2. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «Derecho ambiental: aspectos generales sobre la protección jurídica del medio ambiente»; *e-Derecho Administrativo*, núm. 12 (2004), en el epígrafe II. En: <http://usuarios.lycos.es/edea/2004/numero12/ambiental.htm/>.

Siguiendo a PÉREZ MORENO<sup>3</sup>, la diversidad de clasificaciones posibles pueden reagruparse observando los siguientes enfoques: Sustantivos, teleológicos y funcionales, axiológicos y prospectivos<sup>4</sup>, y en base a criterios de clasificación que comprenden la dinámica de las cuestiones ambientales.

Está última sistematización, acude a criterios más descriptivos que clasificatorios, entre los que podrían figurar: decisiones políticas sobre fuentes de energía, programas económicos y planificación; ecuaciones sobre uso racional de los recursos naturales; medios preventivos y reparadores; medios represivos; criterios de gestión económica y tráfico comercial; criterios fundados sobre la participación, el pacto y el consenso y criterios de cooperación entre administraciones y con las fuerzas sociales.

Las clasificaciones realizadas por la doctrina española se encuadran, en su mayoría, dentro del anterior enfoque funcional. Se cita a MARTÍN MATEO, SEOANE y RODRIGUEZ RAMOS, TRENZADO RUIZ, CARDELUS Y MUÑOZ SECA. Concretamente, JORDANO FRAGA distingue entre instrumentos públicos y privados e instrumentos estrictamente ambientales o tomados de otras disciplinas. Por su parte, MARTÍN MATEO fija las siguientes categorías: medidas preventivas, represivas, disuasorias, compensatorias, estimuladoras, instrumentos económicos y técnicas complementarias, que congregan, estas últimas, acciones educativas e informativas en general y, concretamente, técnicas de mercado como la ecoetiqueta, la gestión y la auditoria ambiental.

Diversas teorías de la ciencia económica tradicional han intentado corregir los fallos del mercado analizando un elenco de instrumentos que, atendiendo a una clasificación TRADICIONAL, podrían dividirse en: jurídicos, administrativos, técnicos, sociales y económicos<sup>5</sup>. Para PÉREZ MO-

3. PÉREZ MORENO, A.: «Instrumentos de tutela ambiental»; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 0, epígrafe II. En <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

4. En realidad, se trata de un análisis de los instrumentos en función de su efectividad en cada fase del problema ambiental. Mientras que el enfoque prospectivo, pretende la reordenación y actualización de los instrumentos ambientales, dentro de la Teoría general del Derecho administrativo.

5. En ORGANIZACIÓN PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE): «*La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias*»; ed. OCDE-Ediciones Mundiprensa. París (1993). Versión española a cargo de PICHOT, F. y RAPADO, J.R., págs. 29-36.

RENO, se trata de una clasificación realizada desde un enfoque sustantivo, puesto que atiende de forma global a la defensa del medio ambiente, es decir, desde todas sus perspectivas <sup>6</sup>.

- Los instrumentos jurídicos se constituyen en un conjunto de normas y disposiciones legales.
- Los administrativos, básicamente, responden a evaluaciones del impacto ambiental y a la regulación directa en los posibles sectores de actuación, ya sea ésta industrial forestal o urbana, articulados desde el control, la vigilancia y la sanción.
- Los instrumentos técnicos son los que nos ofrecen las ciencias aplicadas: equipos e instalaciones correctores o medidas preventivas; procesos con tecnologías limpias, que limiten los desechos o fomenten el reciclado; utilización de combustibles menos contaminantes, o materias primas con menos residuos; ahorro de energía; etc.
- Los instrumentos sociales que han venido implantándose en los países industrializados, incumben a la educación ambiental, a la información y a la concienciación ciudadana y a la participación pública en los procesos de decisión.
- Los mecanismos de tipo económico y fiscal intentan poner precio a la contaminación y al uso adicional de recursos, y utilizan para ello, principalmente el funcionamiento del mercado y los incentivos. Como ejemplo cabe citar: impuestos, cánones de contaminación, establecimiento de tarifas reales ajustadas al costo real de los servicios públicos, creación de mercados, etc.

También es de sobra conocido, por su amplia divulgación doctrinal, que a los mecanismos de actuación medioambiental suelen, esencialmente, catalogárselos bien como medidas reguladoras, bien como mecanismos de mercado o instrumentos económicos <sup>7</sup>. No obstante, a tenor de la pers-

6. artiendo del punto evolutivo donde se encuentra actualmente el Derecho ambiental, la clasificación es considerada por el autor como innecesaria, aunque conjetura que resultó muy práctica en los orígenes. PÉREZ MORENO, A. («Instrumentos de tutela ambiental»; op. cit., epígrafe II).

7. Entre otros, podemos acercarnos a esta idea de la mano de CARBAJO VASCO, D. en: «La imposición ecológica en España. El caso de la fiscalidad de las aguas»; *Impuestos*, núm. 21 (1993), pág. 266.

pectiva global o parcial, desde la que se desee enfrentar la cuestión, surgen posibilidades de combinación distintas, tal y como puede observarse en el Esquema 1.

*Esquema 1. Criterios para la clasificación de los instrumentos para la política medioambientales*

Atendiendo a:

- Criterio 1.- El recurso natural sobre el que actúen
- Criterio 2.- El grado de intervención pública con el que han sido elaborados
- Criterio 3.- La formulación jurídica utilizada para su implantación
- Criterio 4.- La finalidad perseguida, como por ejemplo:
  - Incrementar los costes de uso de los recursos naturales
    - Cumplir el principio quien contamina paga
  - Trasladar el precio medioambiental al usuario, en aplicación del anterior principio
    - Mejorar la información existente sobre los recursos medioambientales y sus usos
    - Dirigir el mercado hacia la utilización óptima de los recursos naturales

Fuente: elaboración propia a partir de: VAQUERO GARCÍA, A.: "Fiscalidad y medio ambiente"; *Gaceta Fiscal*, nº 162 (1998), pág. 193

Por ejemplo, ZsÖGÖN<sup>8</sup> clasifica los mecanismos protectores y reparadores del ambiente, atendiendo al instante anterior y posterior de la puesta en peligro o lesión del entorno. Así, reúne entorno a las medidas *a priori*: la investigación y enseñanza ambiental, las evaluaciones de impactos ambientales, la planificación y ordenación del territorio, actuaciones de registro e inventario, autorizaciones y aprobaciones, mecanismos de control, las subvenciones, préstamos, exenciones y bonificaciones, actuaciones de salvaguardia, los cánones y los impuestos ambientales; incorporando como medidas represivas aquellas basadas en la amenaza punitiva legitimada en la legislación civil, administrativa o penal. No obstante, la propia autora reconoce que resulta imposible realizar una diferenciación radical «puesto que, por una parte, la amenaza de represión previene y, por otra, resulta imposible exigir responsabilidades sin que previamente hayan mediado controles preventivos».

8. JAQUENOD DE ZsÖGÖN, S. en: *El derecho ambiental y sus principios rectores*; 3.<sup>a</sup> edic.; ed. Dykinson. Madrid (1991), págs. 218 y ss.

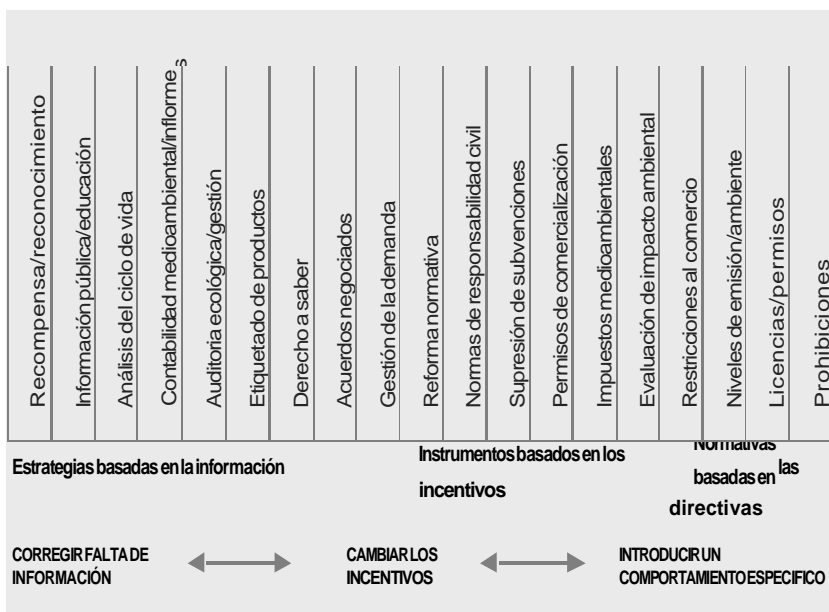


La clasificación de los mecanismos públicos de protección ambiental aportada por JIMENEZ HERNÁNDEZ<sup>9</sup> diferencia, por un lado, las medidas sancionadoras de naturaleza penal de las administrativas (como suele denominárselos indistintamente en la literatura más y menos especializada, instrumentos de control directo), y por el otro, los instrumentos económicos.

A su vez, dentro de los instrumentos administrativos, incorpora una subclasificación que atiende al cumplimiento o no de las medidas establecidas, con lo que se logra distribuir las en dos bloques, a los que suele denominarse como medidas preventivas y represivas. Bajo el epígrafe de instrumentos económicos, agrupa las ayudas financieras, los sistemas de consignación, la creación de mercados y a los tributos.

Otra clasificación alternativa es la propuesta por la AEMA, que distingue una amplia variedad de instrumentos ordenados en torno al tipo de estrategia a seguir: suministro de información, oferta de incentivos y reglamentación. El abanico de medidas resultantes se presenta en el Esquema 2.

Esquema 2. Gama de instrumentos para la política medioambiental según la AEMA



9. JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, J.: *El tributo como instrumento de protección ambiental*; ed. Comares. Granada (1998), pág. 52.

En el terreno de los instrumentos económicos, el Cuarto Programa <sup>10</sup> de la Comunidad en materia de medio ambiente <sup>11</sup> incorpora una clasificación de los mismos con la que de manera explícita resultan divididos en impuestos, cargas, ayudas estatales y permisos de vertido transferibles <sup>12</sup>, indicio evidente en nuestra opinión, de la intención comunitaria de dirigir las medidas de protección ambiental en la senda de prevención en origen, objetivo que los mecanismos de «orden y mando» del sector público (command and control o reglamentación administrativa) han sido incapaces de eliminar o incluso de suprimir <sup>13</sup>.

En una investigación realizada por el Comité del Medio Ambiente de la OCDE, OPSCHOOR y VOS <sup>14</sup> (1989) clasifican los instrumentos económicos más importantes según el detalle que se aprecia en el Esquema 3.

*Esquema 3. Clasificación de los instrumentos de política ambiental según la OCDE*

|  |  |
|--|--|
| Cánones  | -Cánones de vertido<br>-Cánones por servicio prestado<br>-Cánones sobre productos<br>-Cánones administrativos<br>-Diferenciación por el impuesto |
| Ayudas financieras                                   | -Subsidios<br>-Créditos blandos<br>-desgravaciones fiscales  |
| Sistemas de consignación                             | -Voluntarios<br>-Obligatorios  |
| Creación de mercados                                 | -Intercambio de derechos de emisión<br>-Intervención del mercado<br>-Seguro de responsabilidad   |
| Incentivos financieros para asegurar el cumplimiento | -Gravámenes de no-cumplimiento<br>-Depósitos de buen fin   |

Fuente: elaboración propia a partir de: RODRÍGUEZ ARI ZA, L., FERNÁNDEZ PAVÉS, M.J., LÓPEZ GORDO, M.G. y LOPEZ GORDO, J.F.: "El mercado Europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero"; *Noticias de la Unión Europea*, n° 232 (2004), pág. 95.

10. Los programas de acción son utilizados para concretar los programas legislativos y objetivos generales contemplados en los Tratados. Cuando estos programas están previstos en los Tratados su contenido es obligatorio para las instituciones comunitarias, en caso contrario, actúan como meras orientaciones que carecen de efectos jurídicos vinculantes. Son elaborados por el Consejo o la Comisión por propia iniciativa, o a propuesta del Consejo Europeo.

Siguiendo a VAQUERO GARCÍA <sup>15</sup>, es posible una clasificación alternativa de los instrumentos económicos de intervención medioambiental, considerando la situación que ocupan dentro de la política fiscal en la cual se desarrolla el instrumento; con esta forma de operar, encontramos una partida de ingresos donde se ubicarían los tributos e impuestos medioambientales, tasas, etc., por un lado, y bajo la denominación de sanciones: tarifas públicas y/o precios públicos, por otro. El grupo de los gastos lo forman los sistemas de depósitos reembolsables, sistemas de consignación, ayudas financieras y subvenciones (gastos fiscales), si bien, resulta interesante recordar que las subvenciones a industrias contaminantes están excluidas, en principio, por la norma europea de que quien contamina paga. Por último, los permisos negociables: mecanismos de compensación, cuotas de producción y de polución y permisos de contaminación, integrarían un grupo mixto.

---

11. Proyecto de Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas relativa a la continuación y la aplicación de la política y del programa de la comunidad europea en materia de medio ambiente (1987-1992). (DO C 70, de 18.03.1987).

A través de la resolución se expresan opiniones e intenciones comunes concernientes al desarrollo general de la integración, así como sobre acciones concretas dentro y fuera de la Comunidad. Son elaboradas por el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo. Constituyen orientaciones para trabajos futuros del Consejo y preparan el consenso.

12. Véase a VILLAMIL SERRANO, A: «El medio ambiente y la CEE»; *Cuadernos Jurídicos*, núm. 2 (1992), pág. 67.

13. Véase a SAENZ COSCULLUELA, J: «El medio ambiente en España y nuestro ingreso en las Comunidades Europeas»; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, núm. 14 (1986), págs. 9 y ss.

14. Incluido en OCDE: «*La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias*»; op. cit., págs. 29-31.

15. VAQUERO GARCÍA, A.: *Fiscalidad y medio ambiente*; ed. Lex Nova. Valladolid (1999), pág. 194.