

Estrategia ambiental: coherencia competencial y presupuestaria

VICTORIANO SIERRA LUDWIG*

La entrada de España en las Comunidades Europeas y, particularmente, la asunción de los compromisos derivados del cumplimiento de la legislación ambiental, supusieron un vuelco en las necesidades de financiación y en el acomodo de las diferentes estructuras político-administrativas y de las estrategias ejecutables al efecto. Paralelamente, el marco competencial español sobre la materia ha supuesto un cambio sustancial en la gestión y, por tanto, en los compromisos asumibles desde las diferentes administraciones públicas, especialmente en la confección y ejecución presupuestaria. Asimismo, las sentencias del Tribunal Constitucional y la exigencia del correspondiente acomodo a los principios comunitarios generan la modificación gradual de ciertas pautas, por lo que el modelo a seguir se encuentra todavía en una fase de reajuste que precisa de un impulso diferente a fin de no acelerar el distanciamiento con las iniciativas innovadoras desplegadas por los países comunitarios más avanzados en el diseño de nuevas estrategias medioambientales

Palabras clave: medio ambiente, política del medio ambiente, protección del medio ambiente, contaminación, residuos, tecnología limpia, gestión financiera, España, Unión Europea.

Clasificación JEL: Q20.



COLABORACIONES

1. El «déficit ambiental»

1.1. Previsión de las necesidades de inversión

La entrada de España en las Comunidades Europeas ha evidenciado dos constataciones determinantes del estado del medio ambiente: por un lado, la peculiaridad específica del territorio peninsular en el ámbito de las degradaciones y deterioro ambiental (erosión, desertificación, incendios forestales, deforestación...) y, por otra parte, la confirmación de evidentes desfases (tecnológicos, educacionales...) en áreas de contaminación (atmosférica y aguas...) y de gestión de residuos (sólidos urbanos, tóxicos y peligrosos y radiactivos) al comparar con las

iniciativas y políticas arbitradas en la mayoría de los países comunitarios. La polarización de las estrategias en la ratificación de las características diferenciales (erosión, ecosistemas, menor contaminación global en paralelo con el «nivel de desarrollo», etcétera), junto a la utilización de enfoques sesgados y carentes de rigor por la exhibición de una hipotética uniformización en el diagnóstico (basta con observar comparativamente, por ejemplo, las emisiones de dióxido de azufre en grandes centros de combustión) han facilitado bloqueos para abordar diligentemente el cambio tecnológico exigido y la agregación de retrasos temporales en relación con la evolución y la adopción de reajustes en los países más desarrollados en el espacio comunitario, agudizándose, en consecuencia, el «déficit medioambiental», tanto en la aplicación

* Licenciado en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales (Sección Económicas),

de la normativa medioambiental comunitaria como en las necesidades de inversión acumuladas (1).

Si bien, España ofrece riesgos de desertificación preocupante (el 25 por 100 del territorio supera los límites considerados como «tolerables»), todavía el 40 por 100 de la población carece de conexión a algún sistema de depuración de aguas residuales, el 32 por 100 de los residuos de origen urbano acaban en vertederos incontrolados y solamente cerca del mismo porcentaje recibe tratamiento controlado en los calificados de tóxicos y peligrosos; asimismo, persisten en unos casos, o se agudizan en otros, los problemas de congestión urbana, ruido ambiental, degradación inducida de inmuebles y de monumentos histórico-artísticos, o la elevada emisión de contaminantes atmosféricos, como el dióxido de azufre, la deforestación y los incendios forestales.

Ante las perspectivas de la proximidad de la adhesión española a las Comunidades Europeas (CEE, EURATOM y CECA), diferentes instituciones iniciaron y / o apoyaron evaluaciones, desde diversas proyecciones sectoriales, a fin de determinar la magnitud de la incidencia económica derivada de la nueva situación.

La variable ambiental fue introducida lenta y gradualmente destacando, en principio, tres proyecciones auspiciadas por las autoridades medioambientales de la Administración General del Estado y asociadas a las necesidades de financiación para acomodar —tecnológica y productivamente— el entramado industrial y urbano en función de las exigencias inherentes al cumplimiento de la normativa ambiental vigente.

Por un lado, se deslizaba una primera aproximación a la evaluación real de los recursos financieros necesarios (costes de inversión y gastos operacionales) para aplicar la normativa ambiental, en base a la «mejor tecnología disponible», por la que se constataban dos lagunas determinantes en la globalidad y fiabilidad de

los resultados; esto es, la carencia de datos mínimamente adecuados para iniciar una sólida estimación de necesidades, acusada, particularmente, en el conocimiento de la situación respecto a la generación de residuos tóxicos y peligrosos.

La información básica utilizada se asentaba en tres fuentes diferentes: encuestas (Comunidades Autónomas e industrias), datos bibliográficos y consultas directas a entidades representativas de las administraciones públicas y sectores industriales. La respuesta a través de encuestas confirmaba la desigual e inadecuada acogida por los destinatarios, registrándose una deficiente concienciación y colaboración, tanto empresarial (solamente hubo respuesta en el 17 por 100 de los consultados) como desde la administración autonómica (apenas se recibió contestación del 30 por 100 de los gobiernos autonómicos), ante el cambio dimensional que la problemática ambiental suscitaba en el contexto de unas reglas de juego (políticas, normativas, empresariales...) más complejas y, a la vez, de elevada interdependencia.

Como resultado del estudio, destacaban, por su capacidad contaminante, las actividades dedicadas a la producción de «energía eléctrica» en centrales térmicas, papel y cartón y siderurgia. Según estas evaluaciones, en 1985 el «déficit medioambiental» se elevaba, para el conjunto nacional, en torno a 980 mil millones de pesetas, canalizados a «inversiones» y «costes operativos». Esto es, alrededor del 3,6 por 100 del PIB a precios de mercado; correspondiendo al sector privado una cobertura del 88 por 100. Del desglose asignado al Sector Público, el 80 por 100 debería destinarse a la depuración y tratamiento de aguas (2).

Posteriormente, y de aplicación a la creación de empleo en el sector ambiental, se cerraba en 1988 un análisis que evaluaba entre 1,4 y 2,0 billones de pesetas las necesidades de inversión, asentado en varias hipótesis (previsibles y óptimas) de comportamiento. En esta evalua-



COLABORACIONES

(1) SIERRA LUDWIG, V. (1990): «Reflexiones en torno al problema medioambiental español»; *Boletín Información CCEE*, números 28-29 y 30, Principado de Asturias.

(2) SIERRA LUDWIG, V. (1994): «El déficit medioambiental»; *Boletín Económico de Información Comercial Española*, número 2437, páginas 3345-3353.

ción se introducía el medio ambiente natural (prevención y extinción de incendios, erosión y desertificación, protección de flora y fauna, educación ambiental, espacios protegidos y agricultura biológica y de montaña) y la gestión de residuos (sólidos urbanos, tóxicos y peligrosos). Advertidos desfases temporales a partir de una síntesis de las anteriores proyecciones, se presentaban unas estimaciones que oscilaban entre 1,2 y 1,9 billones de pesetas y una actualización de previsiones para «aguas residuales».

Otras estimaciones, realizadas a partir de una muestra dirigida a los sectores papelero y de refino y centradas en la adecuación del «sector industrial» a la normativa comunitaria en materia de protección del medio ambiente, evaluaban un coste de inversión, hasta el año 1992, no inferior al medio billón de pesetas. Excluidas las inversiones en protección y conservación de la naturaleza y los costes asumibles por las administraciones públicas, se señalaba una necesidad del orden del 50 por 100 de esa cuantía, para el tratamiento de aguas, en torno al 25 por 100 para la lucha contra la contaminación atmosférica, del 17 por 100 en gestión de residuos y del 8 por 100 para combatir el ruido ambiental, correspondiendo el mayor volumen de recursos necesarios al sector químico (16 por 100) y al sector de la construcción (12 por 100). Asimismo, evaluaciones evacuadas por las autoridades ambientales de la Administración Central cifraban para el período 1986-92 en cerca de medio billón de pesetas respecto al volumen de inversión privada necesaria para la adaptación industrial a la normativa comunitaria vigente.

En 1989 se presentaba un «Programa de creación de una base industrial, energética y tecnológica medioambiental», que tomaba por referencia los estudios realizados con anterioridad en orden a la fijación de las necesidades de inversión para cubrir las exigencias de la normativa comunitaria en medio ambiente y excluía las actividades de gestión pública (depuración de aguas residuales municipales, residuos sólidos urbanos...) y el tratamiento de los residuos industriales.

En síntesis, la plataforma en la que se asentaba el marco de diagnóstico y de proyección de las actuaciones, se centraba en:

- La aplicación de los principales textos comunitarios en materia de contaminación de las aguas (potabilización y vertidos peligrosos al mar), del aire (vehículos a motor, instalaciones industriales y calidad atmosférica), de residuos (sólidos urbanos y tóxicos y peligrosos, excluidos radiactivos) y de ruidos (maquinaria, vehículos y aparatos domésticos).

- La estimación de un período medio de adaptación entre cuatro-cinco años, cerrándose, en ocasiones, el plazo impuesto por la normativa vigente, en ese momento, en un horizonte fijado en el año 1993 y en otros supuestos como instalaciones de combustión, determinados por un proceso gradual y extensible a más de diez años.

- La fijación de unas necesidades de financiación en torno a 1,2 billones de pesetas, desglosadas en un 55 por 100 para inversiones de adaptación en plantas existentes y en el 45 por 100, restante, para instalaciones nuevas; estimándose unas inversiones no inferiores a 900.000 millones de pesetas en un plazo de cinco años.

Al término de 1993, las programaciones anteriores quedaban desfasadas ante la configuración de:

1. Un inferior paquete de inversiones subvencionadas respecto al previsto inicialmente (en torno al 73,8 por 100) y correspondiente a una inversión total del orden de 306.083 millones de pesetas; es decir, menos del 40 por 100 estimado como necesario para ese período. Las inversiones rechazadas, al no cumplir los requisitos exigidos en las convocatorias, se aproximaban al volumen afectado por el apoyo presupuestario.

2. Una insatisfactoria situación en los grados de tratamiento y adecuación adoptados por el sector empresarial, a causa de la irregular e insuficiente respuesta frente a los compromisos derivados de la legislación comunitaria, en tres frentes concretos: depuración y tratamiento de aguas, medidas anticontaminantes y gestión de residuos. En general, el comportamiento ante



COLABORACIONES

los residuos presentaba el nivel más desfavorable de actuación: el número de empresas con medidas específicamente canalizadas hacia la correcta gestión de desechos apenas afectaba — en el más favorable de los supuestos— al 33 por 100 del sector (minería). En algunos sectores — como las industrias del cuero, textil y transformadoras— ni siquiera alcanzaba al 10 por 100 de las empresas.

3. Un crecimiento notable en el volumen del acervo comunitario a través de modificaciones de anteriores textos y la introducción de nuevos textos durante los últimos ejercicios, y, en consecuencia, la superación de las previsiones de adaptación.

Por otra parte, para el período 1995-99 el PITMA II previó unos recursos presupuestarios del orden de 50.000 millones de pesetas. Los tipos de ayudas ofrecían dos modalidades: subvenciones a fondo perdido y préstamos con tipos de interés subsidiados.



COLABORACIONES

1.2. Infraestructuras para depuración de aguas residuales

Al presentar la Comisión de la CE la propuesta de Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales municipales en enero de 1990, la Comunidad ofrecía un panorama muy preocupante. En España, el 30 por 100 de la población residente en núcleos con más de 10.000 habitantes, carecía de ningún tipo de tratamiento de sus aguas residuales; apreciándose un claro retraso en los ritmos de adaptación de la zona norte en contraste con el impulso de los últimos años registrado en la región mediterránea. Así, junto a inadecuados tratamientos primarios, e incluso secundarios, en relación con las exigencias comunitarias para los años 2.000 y 2.005, se constataba que, tanto en Galicia (75,2 por 100), Asturias (64,5 por 100) y Cantabria (80,7 por 100) como en el País Vasco (55,2 por 100), la población relativa sin atención (ni «primaria», ni «secundaria») se situaba por encima de la media nacional. Actualmente, en España, el 37 por 100 de la población encuentra sin depurar sus aguas residuales. Al comienzo de los años

ochenta, solamente el 10 por 100 de la población española estaba conectada a algún sistema de depuración (3).

1.3. Aproximación a la situación actual

Al término de la primera mitad de la década de los años noventa y una vez los recogidos los «déficits» acumulados por retardos en la aplicación de la legislación vigente y por las incorporaciones derivadas de la Directiva 91/271/CEE, relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas, para la presente década se registraban unas necesidades de inversión superiores a 5 billones de pesetas.

En función de las diferentes hipótesis de partida planteadas anteriormente, para el conjunto del sector industrial, las necesidades de «inversión» y ejecución de «costes operativos» en ningún caso se situaban por debajo del 2,6 por 100 del PIB, elevándose en los supuestos óptimos de actuación al 3,1 por 100 del PIB. Al agregar al sector industrial las urgencias derivadas del tratamiento y gestión de residuos (sólidos y tóxicos y peligrosos), de aguas residuales y de la protección y conservación del medio ambiente «natural» (prevención y extinción de incendios, erosión y desertificación, protección de flora y fauna, educación ambiental y espacios protegidos) el «déficit», que en 1988 se estimaba en el 5 por 100 del PIB, al inicio de la década de los noventa se situaba en torno al 10 por 100 del PIB, a ejecutar en unos diez años.

Algunas estimaciones de planes aprobados recientemente y revisiones de los que están en curso de ejecución, confirman una tendencia al alza de las necesidades de inversión inicialmente previstas: el «Plan Nacional de Residuos Urbanos» para siete años arroja unas previsiones globales del orden de 552 mil millones de pesetas y el «Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales» presenta un montante global de urgencias que rebasa, en estos momentos, los dos billones de pesetas. Tanto el «Plan Nacional de Residuos Peligro-

(3) IBÍDEM: páginas 3348-3350.

«*sos*» como el «*Plan nacional de Recuperación de Suelos Contaminados*» asumen modificaciones al alza respecto a las evaluaciones evacuadas con anterioridad.

Por otra parte, dados los lentos ritmos de adecuación a la normativa ambiental comunitaria y las expectativas derivadas de las estrategias en fase de discusión y de, posterior, implantación, y/o revisión, particularmente, en materia de contaminación del aire y de las aguas y de gestión de residuos, de no arbitrarse medidas complementarias de financiación, basadas en la concesión de créditos blandos y de exenciones fiscales expresamente dirigidas a favor de medidas tendentes a superar los límites de tolerancia en las emisiones e inmisiones exigidas actualmente, las dificultades irán acumulándose, lo que supondrá arrastrar las consiguientes secuelas en la propia competitividad de las empresas ante los procesos arbitrados con anterioridad en los principales países comunitarios.

La carencia de «acción» implica un «coste real», progresivamente acumulativo y, en ocasiones, de difícil evaluación a causa de las propias limitaciones de las instrumentaciones monetarias y de la peculiaridad recurrente en las interacciones medioambientales manifestadas con retardos por «retroalimentación» y con efectos irreversibles, en muchas ocasiones. Además:

- El nivel de información sobre el estado del medio ambiente, incluso en la apreciación más elemental y homogeneizada, procedimental y estadísticamente, carece frecuentemente de rigor y se agudizan las dificultades al carecerse de bases asumibles con carácter estable para delimitar los denominados «límites de tolerancia».

- La fijación de los «daños» o «beneficios» por reparación y restauración y los «costes de no intervención» ofrecen, con carácter global e, incluso, puntual, serias dificultades para su correcta determinación, por cuanto la propia sistematización cuantitativa se halla en una fase incipiente y experimental que, en cualquier caso, se encontrará con obstáculos insalvables para determinar la «correcta» evaluación pecuniaria en

coherencia con las propias limitaciones inherentes a la «cuantificación monetaria» de un marco asentado en «intangibilidades» difícilmente cuestionables.

- La «valoración» actual y las elecciones en concordancia con «juicios de valor» vigentes o en gestación, facilitan reticencias y discrepancias en la aceptación o inmutabilidad prospectiva, pese a la sostenibilidad de algunos elementos fundamentales desde una percepción sistémica.

- Los «costes de oportunidad» implican elecciones entre variables y no permiten el ejercicio unidireccional de planteamientos individuales a causa de las interacciones concurrentes y que requieren enfoques interdisciplinarios, transectoriales, y, en cualquier caso, de implicaciones conceptuales de etiología integral.

En contraste con posiciones de partida reacias a esta nueva perspectiva, se ha comprobado una clara vinculación entre reducción de daños, refuerzo de la competitividad y disminución inducida del paro. La integración de la componente medioambiental al facilitar el cumplimiento de la normativa invierte el sesgo al ser compensados los «costes suplementarios», a corto plazo, por los beneficios inducidos (los análisis alemanes sobre el deterioro de los bosques han ratificado las mejores posiciones «comparativas» por la adopción de una política decidida y más rigurosa frente al desarrollo de medidas moderadas al reflejarse en la conjunción de ventajas económicas, sociales y ecológicas).

La innovación tecnológica, provocada por la «presión ambiental», arrastra una clara correlación entre aplicación de la normativa y la mejora de la competitividad empresarial, conforme se está demostrando gradualmente desde las empresas y países más avanzados en la implementación de estrategias basadas en estas consideraciones.

El crecimiento progresivo del «déficit ambiental» español ha puesto en evidencia el desfase y atraso en la asunción inequívoca del reto ambiental proyectable en todo el entramado económico y social.

Se ha constatado que las inversiones en



COLABORACIONES

«tecnologías limpias», en contraste con las dedicadas exclusivamente a «equipamientos descontaminantes», presentan considerables mejoras comparativas en la «productividad», particularmente, a causa de las reducciones por unidad de producto en el consumo de materias primas y de energía, y en los ritmos de amortización. Además, los «nuevos productos» responden a criterios ortodoxos de rentabilidad asentados en la presión inducida al desarrollo y cumplimiento de la normativa técnico-ambiental y en la prevalencia, al menos, a escala comunitaria, del rechazo a las distorsiones en la competencia.

Por el contrario, la incorporación de «costes suplementarios», al quedarse las expectativas en la fase de «descontaminación», implica, por un lado, la detracción de fondos públicos para otros objetivos en los supuestos de concesión de incentivos o ayudas públicas para «equipamientos de descarga», y por otra parte, la traslación de costes a los consumidores vía precios.

Como se ha subrayado anteriormente, la adopción de «estrategias de remolque» ha facilitado, particularmente en España, la interacción de dos fenómenos interdependientes: el retardo y atraso en la reconducción tecnológica en comparación con los ritmos de adaptación a la legislación vigente de los mismos sectores en diferentes países comunitarios y, en consecuencia, el espectacular salto de las urgencias de financiación para afrontar el proceso de ajuste, cuadruplicándose, en términos constantes, los flujos de financiación necesarios durante la última década; coincidente, además, con una modificación sustancial en los ritmos de adaptación registrados con anterioridad a la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Entretanto, aquí se ha subvalorado sistemáticamente el razonamiento orientado siquiera a una alteración de las estructuras, los procesos y los parámetros habitualmente utilizados en contraste con las innovadoras aportaciones (conceptuales, tecnológicas, de productos, de mercado...) asumidas progresivamente desde otras latitudes en donde se ha apreciado, comparativamente, una alteración «favorable» —aunque todavía insuficien-

te— de los móviles, objetivos y sistemas de producción y, también, una consolidación de la competitividad empresarial y de la productividad en contraste con las fórmulas de «no actuación», causantes de la agudización, entre otros, de los desfases en los «costes de oportunidad» y de la limitación inducida en las propias expectativas de mercados diferentes y de futuro.

2. Condicionantes de incidencia presupuestaria

2.1. De carácter general

Al amparo de la evidencia empírica disponible, los condicionantes de incidencia presupuestaria en el terreno medioambiental pueden catalogarse, al menos, dentro de dos grandes ámbitos. Por un lado, con carácter general y común a todos los sectores, aparecen los requisitos, las prioridades y las limitaciones que afectan al conjunto y que se enmarcan dentro del rigor y la disciplina presupuestarias en el contexto de unos objetivos que acotan el comportamiento general en el marco de la Administración General del Estado; y, por otra parte, de índole específicamente medioambiental, en cuyo entorno surgen determinantes: competenciales que afectan a las tres administraciones públicas (central, autonómica y local); exógenos, especialmente como consecuencia de principios básicos que señalan la línea marcada inicialmente desde la Unión Europea y que reflejan, entre otros, los límites de implicación en las transferencias reflejadas presupuestariamente; e instrumentales, desde una referencia extrapresupuestaria, en los que cabe un amplio espectro de instrumentos económicos y fiscales.

Los condicionantes del primer tipo están claramente recogidos en los pilares que se han impuesto en los últimos años; esto es, la austeridad y la contención del gasto y la reducción del déficit.

2.2. Específicamente ambientales

2.2.1. Competenciales y jurisprudenciales

La Administración General del Estado encuentra unos topes competenciales que delimitan su campo de acción a partir de lo preceptuado



COLABORACIONES

por la Constitución Española y la doctrina jurisprudencial emanada, fundamentalmente, por el Tribunal Constitucional. Si bien, la distribución competencial en materia medioambiental guarda una cierta sintonía con el clásico «Principio de Subsidiaridad» choca, en el contexto decisorio actual, con elementales consideraciones de carácter integral y sistémicas, especialmente, en materia de protección de la biodiversidad y de conservación de espacios y de ecosistemas, y con los Principios de Coordinación y de Coherencia exigibles, tanto en el orden normativo como en la criteriología ubicada en el «Principio de Unidad de Gestión».

Ciñéndonos al estricto predio presupuestario, dos sentencias del Tribunal Constitucional han puesto en solfa la inercial presupuestación sobre el sostenimiento unidireccional de los «Parques Nacionales» con cargo exclusivo a los Presupuestos Generales del Estado y la incoherencia e incumplimiento de los principios presupuestarios más elementales por la diferenciación bicéfala en el proceso entre presupuestación realizada por la Administración General del Estado y el protagonismo en la gestión final de aquellos fondos presupuestarios.

En este sentido, destacan dos sentencias del Tribunal Constitucional al afrontar sendos recursos promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

Así, en relación con las transferencias corrientes presupuestadas en materia de subvenciones a entidades o asociaciones cuyos fines se ajusten a los principios inspiradores de la Ley de Conservación de Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, aducía la Generalidad que estaban destinadas a la concesión de las subvenciones previstas por el Real Decreto 808/1987, mediante el cual se establecía un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Conforme subrayaba el Tribunal Constitucional, la lectura del citado Decreto no vino sino a corroborar la apreciación inicial derivada de la propia rúbrica de la partida presupuestaria. Y pese a que el Real Decreto 808/1987 tuviera como objetivo genérico la mejora de las «estructuras agrarias», la concreta actividad subvencional rela-

cionada con esa partida perseguía la finalidad prioritaria de «salvaguardar el medio ambiente» al prever ayudas para fomentar prácticas de producción agrarias «compatibles con las exigencias de la protección del medio natural» al objeto de «conservar o mejorar su medio ambiente en zonas sensibles»; es decir, aquellas «zonas» que, desde a perspectiva ambiental, revistan un interés reconocido desde el punto de vista ecológico y del paisaje. La condición para la obtención de ayudas se ceñía a la no intensificación de la producción agraria ni de la carga ganadera, de tal manera, que la «producción agraria» fuera compatible con las necesidades específicas del medio ambiente del paraje que se tratase.

Una vez enmarcada la partida impugnada en el ámbito material apropiado, el Tribunal Constitucional recordaba que, conforme al artículo 149.1.23 de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva para promulgar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Al amparo del título competencial expuesto, se aprobó la Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que fue objeto de otra Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 102/1995), y que expresamente permite al Estado conceder determinadas ayudas relacionadas con la aplicación de esta Ley. Más concretamente, su disposición adicional sexta, contempla tal posibilidad tanto en relación con determinadas actuaciones de «las asociaciones sin ánimo de lucro, cuyo fin principal tenga por objeto la conservación de la naturaleza» (párrafo primero), como respecto de «los titulares de terrenos o de derechos reales para la realización de programas de conservación cuando dichos terrenos se hallen ubicados en espacios declarados protegidos, o para llevar a cabo los planes de recuperación y manejo de especies, o de conservación y protección del hábitat previsto en el artículo 31» de la citada Ley (párrafo segundo). Frente a la impugnación de esta disposición adicional sexta por parte de la Generalidad de



COLABORACIONES

Cataluña, que adujo que la gestión de las ayudas en ella previstas debía corresponder a la Comunidad Autónoma, la Sentencia (STC 102/1995) declaró su constitucionalidad, afirmando que «su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado les otorga una dimensión normativa dentro de una política general sobre el medio ambiente, sin que asignar fondos pueda encuadrarse en el concepto de gestión» (fundamento jurídico 33). Al ostentar el Estado competencias en la materia para establecer normas básicas de protección y destinar sus propios fondos presupuestarios a tal fin, no cabe, por tanto, afirmar que la consignación de los fondos determine una invasión competencial del Estado que invada las competencias autonómicas, «sin que ello signifique privar a éstas de todo margen para desarrollar en el sector subvencionado, una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares» (STC 102/1995, fundamento jurídico 33, in fine). Se apreciaba, de esta manera, una cobertura competencial del Estado para actuaciones como la prevista presupuestariamente, sin que se pudiese deducir de la rúbrica, nada en contrario a que «aquella actuación (subvencional) se encuadre en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política en tal ámbito para coadyuvar al éxito de la finalidad prevista». Quedaba claro, por consiguiente, la constitucionalidad de una consignación de esas características.

La insistencia sobre el particular provocaría la aceptación de dos «Recursos de Inconstitucionalidad» que ratificarían en sus correspondientes Sentencias (13/92 y 16/96) la separación diáfana entre «gestión» y «competencia presupuestaria».

En línea con la filosofía enmarcada en los anteriores casos, la Sentencia 102/95, ratificaba y ampliaba la aplicación del «Principio de Competencias», extensible a los «Parques Nacionales», al incrementar la complejidad de la gestión mediante la declaración de nulidad de la Disposición adicional quinta de la Ley 4/89. De tal manera, que la gestión de los «Parques Nacionales», a criterio del Tribunal Constitucional, no corresponde en exclusividad al Estado. Las

Leyes 40/97 y 41/97, ajustaban la redacción de la Ley 4/89 al régimen jurídico derivado de la lectura jurisprudencial. En consecuencia, dado que la gestión y financiación de los «Parques Nacionales» ha de llevarse conjuntamente entre la Administración General del Estado y la Comunidad o Comunidades Autónomas afectadas, debería señalarse un procedimiento específico y diáfano sobre el cumplimiento real de esta exigencia, al amparo de la Sentencia 102/95. En función del «carácter paritario», subrayado por el Tribunal Constitucional, el esfuerzo presupuestario destinado a la cobertura de gastos de cada «Parque Nacional» debería ser asumido por las dos administraciones públicas, de acuerdo con el peso específico de ambas partes en el marco decisorio de la «Comisión Mixta de Gestión». Por otra parte, puesto que la composición de los Patronatos no es homogénea, a causa de la disociación generada por la situación procedente del marco diferenciado establecido a favor del «Parque Nacional de Aigües Tortes y Lago de San Mauricio», también debería quedar clara la coherencia comparativa respecto a la propia composición real y el peso específico de los distintos componentes. La redacción del Real Decreto 1760/98 no guarda coherencia con los demás espacios de igual rango.

Parece, por tanto, coherente que todas las subvenciones otorgables, particularmente, en relación con las «áreas de influencia socioeconómica» de los «Parques Nacionales», han de requerir esfuerzos presupuestarios equitativos, en consonancia con el marco regulador y decisorio que afecta a las funciones de los delegados de las diferentes administraciones públicas y con su peso específico ejercido en los órganos de decisión y de representación. De ahí la necesidad de que la doctrina constitucional quede claramente reflejada en todos los ámbitos asociados a las distintas políticas de gasto.

2.2.2. *El gasto público y los convenios de colaboración*

La evolución del «gasto público medioambiental» ha experimentado una evolución en los últimos diez años que ha reflejado un aumento



COLABORACIONES

del orden del 13 por 100 en la participación relativa de las Comunidades Autónomas al pasar del 20,7 por 100 en 1987 al 33,3 por 100 del conjunto de las administraciones públicas en 1996. Esta ascensión ha estado motivada por dos elementos claves. Por un lado, la progresiva —aunque lenta— asunción de los compromisos derivados de las competencias asumidas, reflejadas presupuestariamente, y el importante salto de los montantes correspondientes a la gestión de los residuos sólidos urbanos y de las aguas residuales. Si bien, sigue pendiente la traslación de competencias efectivas de las comunidades autónomas a las corporaciones locales y la redistribución adecuada de las fuentes de financiación presupuestaria para que los ayuntamientos asuman desde todos los eslabones sus compromisos.

Esta desigual situación ha generado la excesiva proliferación de «*convenios de colaboración*» entre las distintas administraciones públicas que, desde una fase inicial de provisionalidad y de cierto carácter transitorio, ha evolucionado hacia su consolidación y extensión sin que se constatare una asunción presupuestaria en coherencia con las competencias. Asimismo, la distribución desigual de la distribución relativa de los costes, en ocasiones en conflicto con la equidad deseable, y el oportunismo de algunas declaraciones de «interés general» han aliviado a las administraciones territoriales de reajustar las prioridades presupuestarias y de establecer la imprescindible coherencia exigida por el nuevo contexto competencial (4).

2.3. Referencias comunitarias

2.3.1. Los principios comunitarios

Los «Principios» comunitarios en materia medioambiental han sido claros en el diseño de la «Política Ambiental Comunitaria», a pesar de las dificultades para su correcta implementación. Estos elementos referenciales han sido desigualmente asumidos por los distintos Esta-

dos miembros por lo que se han traducido en claros retardos diferenciados para la adaptación a las nuevas líneas de compromiso establecidas (5).

Los principales soportes comunitarios en medio ambiente, que se han erigido en la columna vertebral del marco decisorio, se apoyan, básicamente, en tres pilares; esto es, en los «Principios»: de «*Quien contamina, paga*»; de «*Cautela y de Acción Preventiva*»; y de «*Corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma*».

En España, el Principio de «*quien contamina, paga*» ha experimentado, desde la entrada en las Comunidades Europeas, un claro recelo para su aplicación que se ha potenciado a partir de ciertos grupos de presión asociados a ciertas áreas económicas y a la equivocada interpretación sobre su hipotética negativa incidencia social extendida en muchos centros de responsabilidad política. Esta posición ha sido responsable, entre otros, de un claro desmarque de los enfoques emergentes en la Comunidad Europea sobre el papel de la protección y defensa del medio ambiente y su incidencia positiva en las economías de escala y de la acumulación progresiva del «déficit ambiental» al que se ha hecho mención anteriormente. La dependencia tecnológica, en este sentido, ha sido uno de los principales elementos afectados.

Según se desprende de los resultados de recientes análisis, la segunda mitad de la década de los años noventa se iniciaba con un marco emergente de las denominadas «ecoindustrias» en la Europa comunitaria: en torno al 1,5 por 100 del PIB del conjunto de los Estados comunitarios y una cobertura directa del orden del millón de empleos (6). La diferenciación por países arrojaba una clara oscilación con repuntes, en algunos casos, superiores al 2,3 por 100 del PIB, como en Austria y en Holanda (7). En España, pese al aparente interés exhibido en las contestaciones eva-



COLABORACIONES

(4) SIERRA LUDWIG, V. (1994): «El gasto público en medio ambiente. Una referencia histórica», *Economía Industrial*, número 298, páginas 41-62.

(5) SIERRA LUDWIG, V. (1992): «La Política Ambiental Comunitaria: Una Carrera de Obstáculos»; *Información Comercial Española*, número 711, páginas 167-192.

(6) ECOTEC (1994): *The Employment Impact of Environmental Policies*, Birmingham.UK.

(7) EUROPEAN COMMUNITIES (1997): *An Estimate of Eco-Industries in The European Union*, DG.XI, Bruselas.

cuadas a las diferentes encuestas, la realidad no indica una favorable situación comparativa en los comportamientos (8).

2.3.2. *Limitaciones a la Política de Subvenciones*

La evolución de la «Política Comunitaria» ha tenido también su reflejo en la posición frente a las «subvenciones».

En los años setenta y a principios de los años ochenta, la «Política Ambiental Comunitaria» se centraba en la elaboración y aplicación de normas relativas a los principales elementos de carácter medioambiental. La Comunicación de la Comisión de 1974, sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente, reflejaba un enfoque de esas características (9). Las sucesivas prórrogas de lo que se entendía como un paso transitorio, en concordancia con los principios establecidos por el Tratado de Roma y asociados preferentemente hacia criterios y pautas de comportamiento comerciales y de mercado, pretendían la introducción progresiva del cumplimiento del «Principio de quien contamina, paga», de ahí que se denominase, también, como el «Principio anti-subsidación», y, en consecuencia, que se forzase a que los agentes económicos sufragaran el coste total de las medidas necesarias para reducir la contaminación generada por sus actividades (10). Con la aprobación del «Acta Unica Europea» se introduce una nueva sección sobre medio ambiente que confiere explícitamente a la Comunidad competencias en este ámbito. A partir de ahí, se confirma y ratifica dicho principio y, a la vez, se establecen exigencias para la integración de la protección y defensa del medio ambiente en la definición y en la aplicación de las demás

políticas comunitarias y la reafirmación de la necesidad de una acción preventiva. Se insiste en la aplicación de instrumentos económicos y fiscales y, por tanto, en la consideración de una mayor gama de intervenciones financieras.

La concesión de ayudas puede falsear las reglas de la competencia y crear obstáculos a los intercambios, especialmente en el sector industrial y en la agricultura. Las reglas del mercado único europeo imponen que todas las empresas inviertan para que sus instalaciones, sus equipos y los procesos de producción cumplan las obligaciones emanadas de la legislación ambiental comunitaria en una travesía que debe tender a la «integración» paulatina en el precio final. Las irregularidades en esta materia pueden generar un trato de favor discriminatorio. A pesar de estas consideraciones básicas, la Comisión de las Comunidades Europeas ha diseñado periódicamente unas directrices que pese a su aparente grado de transitoriedad han acabado consolidando una serie de excepciones para la aplicación de ciertas normas en materia de ayudas estatales precisamente en función de la búsqueda de una mejora sustancial en la conservación del entorno.

Las principales figuras de «ayudas estatales» para la protección, conservación y mejora del medio ambiente notificadas a las autoridades comunitarias se recogen en el Cuadro 1. Por término medio, dentro del «sector de manufacturas» en los países comunitarios se ha pasado del 1 por 100 del total de ayudas concedidas. En el período 1994/1999, en la UE el mayor montante ha correspondido a las «subvenciones» respecto al resto de ayudas (ventajas fiscales, préstamos con tipos de interés bonificados, garantías...). Pese a que la política comunitaria se ha fijado el objetivo de disminuir paulatinamente las ayudas de Estado a las empresas, la realidad en el ámbito ambiental (constituyen una parte muy baja dentro del cómputo global de ayudas sectoriales) parece indicar una prolongación indefinida del período transitorio.

Ahora bien, una vez apuntadas las anteriores consideraciones generales, conviene resaltar la indispensable necesidad de intensificar la formalización y generación de ayudas específicas



COLABORACIONES

(8) KPMG-PEAT MARWICK (1997): *Empresa y medio ambiente*, páginas 13-19. Servicio de Estudios.

(9) SEC(74) 4264.

(10) Las últimas «Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente» finalizaban al comienzo del año 2.000. Por decisión de la Comisión de 22 de diciembre de 1999 se prorrogaban hasta el 30 de junio. El 28 de junio de 2000, la Comisión decidió nuevamente prorrogar su vigencia en plena fase de discusión y de elaboración de un nuevo texto aplicable hasta el año 2006. La prórroga se extiende hasta el 31 de diciembre de 2000. Este marco fue aprobado en 1994.

CUADRO 1
AYUDAS ESTATALES APLICADAS EN LA UE A FAVOR DEL MEDIO AMBIENTE

Tipos de ayudas	Categorías y objetivos
Incentivos para la investigación, asociados, en su caso, a medidas reglamentarias o basadas en acuerdos	<p>Ayudas a empresas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Facilitar la adaptación de sus instalaciones a las nuevas normas o para que puedan cumplirlas con mayor rapidez (ayudas temporales para acelerar el proceso de aplicación de nuevas normas). — Superar el alcance de las normas obligatorias, mediante inversiones tendientes a reducir las emisiones a fin de alcanzar un nivel considerablemente inferior al impuesto por las normas vigentes. — Facilitar acuerdos suscritos con empresas que adoptan medidas importantes para luchar contra la contaminación sin que exista, o antes de que exista, una obligación jurídica. — Ambitos en los que la actuación medioambiental es prioritaria pero beneficia principalmente a la colectividad y no al inversor, por lo que las medidas se adoptan de forma colectiva (por ejemplo, en el ámbito de la gestión de residuos y del reciclado). — Subsanan daños ambientales anteriores, en aquellos casos en que las empresas no están sujetas a obligaciones legales.
Ayudas para medidas horizontales de apoyo	<p>Comprende una amplia gama de actividades en los siguientes ámbitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Investigación y desarrollo de tecnologías menos contaminantes. — Información técnica, servicios de asesoramiento y formación de personal sobre nuevas tecnologías y prácticas medioambientales. — Información y sensibilización del público sobre los problemas del medio ambiente y promoción de las etiquetas ecológicas de calidad y de las ventajas de estos productos. — Auditorías medioambientales en las empresas.
<p>Conclusión</p> <p>Ayudas de funcionamiento en forma de subvenciones, desgravaciones de impuestos y exacciones medioambientales y ayudas a los consumidores de productos no contaminantes</p>	<p>Destacan estas modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Desgravación de los «impuestos medioambientales» implantados para evitar que las empresas queden en desventaja con respecto a sus competidores de países en que no existen tributos análogos. — Subvenciones para la cobertura, total o parcial, de los costes de funcionamiento de las instalaciones de eliminación o reciclado de residuos, de depuración de aguas, etcétera, que pueden correr a cargo de organismos cuasi públicos que cobran a los usuarios por el servicio prestado. Entre las subvenciones destinadas a reflejar los aspectos positivos para el medio ambiente de determinadas tecnologías figuran: a) ayudas o subvenciones cruzadas para cubrir los costes adicionales de producción de energías renovables; b) ayuda para fomentar y facilitar a los consumidores a comprar productos no contaminantes frente a productos convencionales más baratos.

con carácter permanente en determinados supuestos. Ante la conjunción de ciertos elementos (nula incidencia en los mecanismos de mercado y mejora sustancial en la conservación y defensa del entorno), un análisis sosegado y basado en la cotidianeidad aconseja la potenciación de apoyos diáfanos sin los cuales no se alcanzarían los objetivos medioambientales deseados. Esto es así de claro en territorios sin posibilidades de rentabilidad en la explotación agrícola y desencadenantes por sus características de la agudización de deterioros ecosistémicos y de degradaciones edáficas y, en consecuencia, a través de la acción interactiva, de la inducción de pérdidas notables y/o irreversibles en la biodiversidad.

3. Aplicación de instrumentos extrapresupuestarios

Pese a la discutible denominación, extendida progresivamente, que acompaña a las instrumentaciones «fiscales» con la genérica acepción de otras hipotéticas y diferenciadoras intervenciones de índole «económico», la realidad ha impuesto

la escenificación de «otros instrumentos» con la intención de modificar el mercado (oferta y demanda) de productos y servicios con incidencia en el medio ambiente.

La experiencia adquirida en algunos de los países de la OCDE indica que el éxito en la aplicación de los «impuestos medioambientales» depende de factores relacionados con el «coste administrativo», el vínculo entre «impuesto» y «contaminación», la contribución de nuevas cargas a la «neutralidad» del sistema fiscal y el contexto internacional.

Los criterios adoptados hasta ahora no se han ajustado a la conjunción de bases interdependientes que, por otro lado, han servido de referencia para el acuerdo de principios asumidos en la UE:

1. *Eficacia*. Esto es, eficacia entendida como la capacidad de respuesta y de reacción por parte de los agresores del medio ambiente. Precisamente las funciones básicas de los instrumentos económicos y fiscales (ofrecer las condiciones indispensables para combatir la contaminación y para desplegar la innovación tecnológica y la sustitución de productos) no ha



COLABORACIONES

destacado adecuadamente ante los compromisos derivados de la aplicación de la legislación vigente.

2. *Eficiencia económica*, particularmente como objetivo en orden a la asignación óptima de recursos y, por tanto, de minimización de «costes económicos» en coherencia con las exigencias de protección ambiental.

3. *Equidad*. Al depender de la idoneidad en la toma puntual de decisiones pueden generarse «cargas suplementarias», en unos casos, e impactos distributivos de diferente repercusión. Así, por ejemplo, en los «permisos negociables», los «efectos distributivos difieren según las líneas adoptadas en la asignación inicial de permisos.

4. *Facilidad de implantación* y costes administrativos previos mínimos. Aquí, la situación de las estructuras legales y el funcionamiento institucional determinan el ritmo de adopción de medidas, por lo que el hermetismo a la innovación suele hallarse adherido a esquemas y comportamientos reflejados desde sistemas fiscales desnivelados en la aplicación de la equidad.

5. *Aceptabilidad*. Este principio, que sintetiza la viabilidad en la utilización de instrumentos económicos y fiscales, implica el desarrollo decisivo de los mecanismos de información en paralelo con los resultantes grados de rigor y de estabilidad en su aplicación.

Parece, además, evidente, la necesidad de acompañar unas líneas estratégicas diáfanas, en especial, al profundizar en las evaluaciones (rigurosas y no especulativas) de los costes y ventajas al discutir las diferentes alternativas. De ahí, el papel preponderante, en la siguiente fase, de la armonización y conjunción de criterios tendentes al establecimiento de:

- Un marco de objetivos claros y precisos.
- Un campo de aplicación bien definido.
- Un sistema simple de funcionamiento que rechace, a la vez, la excesiva simplicidad y la complejidad en la ejecución e implantación. Por ejemplo, en los «permisos negociables», la precisión resulta indispensable al abordarse cuestiones tan complejas como el reparto inicial de las «cuotas de emisión» (a fin de minimizar las barreras al

libre acceso en el sector industrial), la vigilancia o la determinación de emisiones constantes o decrecientes de contaminantes.

- La integración de la componente ambiental en las diferentes políticas sectoriales. Así, la presión y la corrección en su caso, de formulaciones incorrectas practicadas desde los poderes públicos, como las «ayudas públicas» distorsionadoras de un funcionamiento eficaz y coherente del sector agrícola o en el sector transportes, al facilitar la extensión de un sistema tarifario inapropiado en materia de infraestructuras, de carburantes o de servicios. Precisamente, uno de los objetivos fundamentales de los instrumentos económicos se debe polarizar en el reflejo de los «costes medioambientales» en los precios de los bienes y servicios.

- Mayor seriedad en la determinación de los costes-eficacia.

- Estimaciones rigurosas de las consecuencias económicas inducidas.

- Coherencia entre los principios generales de la política nacional e internacional en materia comercial, de orden fiscal y, particularmente, de protección medioambiental. Aquí, exceptuando las políticas de subvenciones, la aplicación del principio de «quien contamina, paga» y, particularmente, el principio de «quien usa los recursos, paga», refuerza su coherencia al aplicar los demás instrumentos económicos; si bien, en la utilización de tasas en los productos finales, las distorsiones en el mercado deberían eliminarse ante intentos de facilitar competencias desleales (estatales, regionales o locales) como consecuencia de la reducción o laxitud de los requisitos exigibles en materia ambiental.

El abanico de opciones, basado en la corrección mediante la utilización de instrumentos diferentes a los estrictamente normativos, abarca un amplio campo que pasa desde las inyecciones procedentes de la vía presupuestaria hasta el desarrollo de procedimientos fiscales (generales, específicos...) y de prácticas de control interno y de expansión y creación de mercados nuevos.

La síntesis, expresada en el Cuadro 2, refleja la variedad de figuras, así como las principales características y objetivos.



COLABORACIONES

CUADRO 2
INSTRUMENTOS FISCALES Y DE MERCADO PARA APOYAR ESTRATEGIAS MEDIOAMBIENTALES

Tipos		Clases	Características y objetivos
Cánones fiscales		De vertido	Pagos sobre vertidos al entorno, calculados en función de la cantidad y/o calidad de los contaminantes.
		Por uso	Utilización y consumo de recursos naturales, por ejemplo: agua.
		Por servicio prestado	Pagos destinados a cubrir costes del tratamiento colectivo o público de los desechos y deterioros.
		Sobre productos	Aplicados al precio de los productos contaminantes en la fase de fabricación o utilización o como contraprestación a la creación de un servicio para su eliminación.
Impuestos		Administrativos	Dirigidos a compensar acciones de control y autorizaciones administrativas.
		Disuasorios	Constituye una variedad de los cánones «por productos» para fomentar o disuadir ciertas producciones o consumos con efectos negativos en el entorno.
Exenciones y/o deducciones		Sobre emisiones	En función de la contaminación generada. Suelen aplicarse al final de la cadena y por autoridades desvinculadas de la centralización tributaria estatal.
		Indirectos: sobre bienes y servicios	Aplicables al consumo, ventas o IVA: ejemplo: a combustibles sólidos, pilas, baterías, abonos... Se cargan con mayor intensidad que a los productos «beneficiosos» (Ejemplo: gasolina sin plomo). Objetivos: de tipo ambiental o de repercusión inducida.
Conclusión		Incentivos («gasto fiscal»)	<ul style="list-style-type: none"> • Desgravaciones fiscales y deducciones lineales. • Aplicable en la imposición directa. Suele dirigirse a incentivar mejoras tecnológicas de equipamientos y de producciones y servicios favorables al entorno.
Presupuestarios	Subvenciones	Incentivación a fondo perdido	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de la legislación. • Superación de los límites marcados por la legislación. • Adaptación tecnológica, de equipamientos y de producciones. • Apoyo a I+D y a campañas.
	Inversiones directas	Inversiones reales con cargo a los presupuestos públicos (estatales, regionales y locales)	Inversiones directas por las autoridades competentes en mejora y adaptación infraestructural favorable a la protección y conservación del medio ambiente.
Financieros		Créditos blandos	Basados en tipos de interés inferiores a la tasa de mercado.
		Gravámenes por incumplimiento	• Combinan cánones y multas ante incumplimientos.
		Depósitos de «buen fin»	• El pago previo a las autoridades se devuelve al cumplir la legislación vigente. Ejemplo: neumáticos, frigoríficos...
Sistemas de consignación		Sobrecarga al precio	<ul style="list-style-type: none"> • Reembolsable al cumplir ciertas condiciones. • Funcionan con carácter voluntario de las empresas pero suelen apoyarse en textos estatutarios.
Creación de mercados		Derechos de emisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Se trata de la creación de un mercado basado en la negociación de «derechos» a la emisión de contaminantes a través de un precio. • Fomenta la flexibilidad en la distribución contaminante y la fijación de volúmenes globales con tendencia a la baja. El control: cuantitativo.
		Intervención del mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento o estabilización del precio de ciertos productos o servicios. • Incentivación via intervención a favor de criterios ambientales.
		Seguros de responsabilidad	• Creación de un mercado de seguros en la cobertura de riesgos.
		Etiquetaje	• «Etiqueta verde»: distintivo para el fomento del mercado de productos en armonización con el medio ambiente o, comparativamente, menos agresores.
Prácticas internas		Ecogestión y ecoauditoras	<ul style="list-style-type: none"> • Sometimiento a controles internos (ecogestión). • Aplicación de normativas y técnicas específicas: ecoauditorías. • Fomento de mercados y apoyo a la imagen.



COLABORACIONES

De acuerdo con las orientaciones metodológicas evacuadas desde la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo, los criterios referenciables básicos podrían ajustarse a la definición de un esquema gradual en el establecimiento de propuestas estratégicas para la implantación complementaria entre instrumentos.

Sin engarce entre los diversos instrumentos de

acción (normativos, presupuestarios, fiscales y de mercado, fundamentalmente), en su condición de elementos fundamentales para la eficacia del «efecto disuasor» buscado, el diseño y la ejecución de nuevas estrategias podrían seguir anclados en la fase preliminar que se arrastra desde la concienciación sobre esta problemática al impulso de la Conferencia de Estocolmo.