

ECONOMÍA AMBIENTAL: PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

GONZALO CABALLERO MIGUEZ
Departamento de Economía Aplicada
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Vigo

Recibido: 27 septiembre 2002

Aceptado: 25 noviembre 2002

Resumen: En este artículo se realiza una primera aproximación teórica de corte institucional al estudio de las interrelaciones entre economía y medio ambiente. En concreto, se manifiesta la insuficiencia de una Economía del Medio Ambiente edificada sobre la economía neoclásica ortodoxa. A partir del teorema de Coase, tantas veces mal interpretado en la economía ambiental, y del cuerpo teórico de la nueva economía institucional, se formula una "revisión débil" que destaca el peso de las instituciones sobre la cuestión ambiental. Pero además, se formulan una serie de argumentos alejados del reduccionismo económico que constituyen un intento de "revisión fuerte" al defender la insuficiencia de una economía ambiental neoclásica ortodoxa centrada en el objetivo de la eficiencia económica. A través de ambas vías se concluye la relevancia de cuestiones como las instituciones, la ética y el derecho en el análisis económico ambiental, por lo que se finaliza presentando unas consideraciones jurídicas generales sobre el medio ambiente.

Palabras clave: Economía del medio ambiente / Instituciones / Teorema de Coase / Ética de la economía.

ENVIRONMENTAL ECONOMICS: AN INSTITUTIONAL APPROACH

Abstract: This article constitutes an institutional theoretical approach that studies the relationship between economics and natural environment, pointing out that Neoclassical Economics of Environment is insufficient. From the Coase Theorem and New Institutional Economics, institutions matter in Economics of Environment, which implies a "weak revision". Moreover, we present a "strong revision" that goes beyond the efficiency objective. These two revisions conclude the importance of institutions, ethics and law into the environmental economic analysis.

Keywords: Economics of environment / Institutions / Coase theorem / Ethics of economics.

1. INTRODUCCIÓN

La definición tradicional de ciencia económica elaborada por Robbins (1935; p.16) afirma que "*la economía es la ciencia que estudia el comportamiento humano como una relación entre fines y medios escasos con usos alternativos*". De acuerdo con esta concepción, los economistas se dedican al estudio de la asignación de recursos escasos, susceptibles de usos alternativos, para la satisfacción de ciertas necesidades. A medida que en nuestras sociedades el bien medio ambiente ha ido perdiendo la consideración de bien libre, los economistas han abordado el análisis del recurso escaso medio ambiente: el deterioro del medio natural preocupa a los economistas. El amplio rango de definiciones dadas para el concepto de medio ambiente no debe permitir que nos perdamos en discusiones bizantinas sobre el particular: en un sentido general, el núcleo esencial del concepto incluye los aspectos relativos a la naturaleza y a la conservación del paisaje (Vaquera, 1999, p. 27). Cuestiones como contaminación atmosférica, recursos hidráulicos, residuos y ruido

ocuparán una buena parte de la agenda de investigación de los economistas ambientales.

Desde la corriente principal de la ciencia económica, configurada en torno a la economía neoclásica, se genera una subdisciplina denominada “Economía del Medio Ambiente” que está en el límite entre una serie de disciplinas de las ciencias sociales y de las ciencias naturales, según Pearce y Turner (1995, p. 20). A pesar de la idea multidisciplinar que puede emanar de tal consideración, y que puede acercarse más o menos a la realidad en función del análisis concreto, debemos resaltar que el enfoque de la economía ambiental es claramente económico y, en particular, encuadrado en el enfoque económico neoclásico, pues no rompe el núcleo central del paradigma neoclásico¹. Sin embargo, esto no impide que pueda incorporar información procedente de otras disciplinas.

En estas páginas se contribuye en una línea de trabajo que intenta ampliar los fundamentos teóricos sobre los que interrelacionan economía y medio ambiente, avanzando más allá de los límites del enfoque neoclásico ortodoxo. En concreto, el artículo recoge dos líneas de argumentación que proponen sendas revisiones del enfoque de la economía ambiental. Sin duda, estas propuestas de revisión no niegan el valor añadido por las aportaciones de la economía ambiental sino que formulan perspectivas complementarias y enriquecidas de corte institucional que resultan de interés y surgen en un contexto de enriquecimiento multidisciplinar de las ciencias sociales.

El apartado dos recoge una primera línea de revisión de la economía ambiental, y lo hace a partir del cuerpo teórico de la nueva economía institucional y de los conceptos de costes de transacción² y de instituciones. Se trata de una propuesta de revisión “débil” que superpone al nuevo institucionalismo a la economía neoclásica ortodoxa, pero que mantiene la eficiencia económica como eje de referencia para la investigación.

La estructura argumentadora presentada comienza con el análisis de la contribución del Ronald Coase (1960). Esta aportación, base del prominente campo de investigación económica denominado *Laws and Economics* al que Coase está tan vinculado, está también muy presente en la economía del medio ambiente aunque no siempre ha sido bien interpretada. Frente al análisis neoclásico de mercados perfectos sin costes de transacción, Coase reclama la importancia de los costes de transacción positivos y, derivado de esto, también de la intervención jurídica en el mundo real y, por extensión, del conjunto del marco institucional (Caballero, 2002).

La economía ambiental teórica ha incorporado en su investigación la aportación coaseana, pero no la ha desarrollado adecuadamente. Si extendemos el razonamien-

¹ El núcleo duro del paradigma microeconómico moderno está configurado por la estabilidad de preferencias, por la elección racional y por las estructuras de equilibrio de las interacciones. Sobre el particular resultan interesantes los comentarios de Eggertsson (1990).

² Podemos definir los costes de transacción como los recursos usados para establecer y mantener los derechos de propiedad, que son los que permiten ejercer elecciones sobre un bien (Allen, 1991).

to de Coase, concluiríamos, en una faceta positiva, el carácter explicativo de las leyes y de las instituciones sobre el estado ambiental y, en una faceta normativa, la relevancia de diseñar los mecanismos jurídicos adecuados en busca de la eficiencia. Convendrá estudiar el marco jurídico-institucional.

En el apartado tres se presenta una propuesta de revisión “fuerte” de los fundamentos teóricos de la economía del medio ambiente a través de una argumentación de corte institucional que revisa algunas de sus bases y análisis y cuestiona su conveniencia en un ejercicio de aproximación a otras perspectivas como la ecología social (Aguinaga y Sosa, 2001). De este modo, se cuestiona si el aparato económico neoclásico es suficiente para abordar el estudio del medio ambiente, y si el objetivo de la eficiencia económica es adecuado para convertirse en la guía del análisis. Consideramos que más allá del análisis económico es necesario valorar elementos de otra índole para que nuestro trabajo se encamine por una senda socialmente aceptada. Habrá que conocer qué derechos y deberes corresponden al individuo más allá de las cuestiones estrictamente económicas, e incluso debe considerarse si hay que extender la conciencia social desde los individuos hacia la tierra para crear así una conciencia ecológica que supere el reduccionismo actual.

Desde estos enfoques se parte de asumir que la perspectiva ecológica en las ciencias sociales debe enriquecer las categorías tradicionales para el análisis de los procesos de desarrollo económico y social, y se llega a sostener que la economía del medio ambiente asume un antropocentrismo moral excluyente que reduce a la naturaleza a la categoría de valor instrumental para fines humanos.

A partir de las dos líneas anteriores de argumentación se muestran algunas debilidades de un enfoque ortodoxo en economía ambiental. En la primera, porque la economía neoclásica no incorpora adecuadamente el papel de las instituciones, y esto es especialmente deficiente cuando se trata de estudiar los recursos ambientales, cuyo entorno institucional está muy distante de la situación de mercados perfectos. En la segunda, porque existen derechos individuales, valores sociales y justificaciones éticas que predominan sobre el objetivo de eficiencia económica y porque existe, además, un ordenamiento jurídico sobre el medio ambiente que no debe obviarse.

2. TEOREMA DE COASE, NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL Y MEDIO AMBIENTE

La justificación de la intervención en la economía en el caso de los mercados ambientales viene dada por las ideas de bienes públicos y externalidades, ambos en muchos casos solapados.

Ante estos problemas de externalidades sobre el medio ambiente, la literatura básica de la economía del medio ambiente parece presentar dos propuestas que in-

tentan llevar a la economía al resultado eficiente³: una de intervención tributaria, basada en las aportaciones de Pigou, y otra basada en las aportaciones de Coase, que parece equiparse a la no intervención sobre un mercado en el que los agentes negociarían hasta la eficiencia.

Sobre la aportación central del premio Nobel Ronald Coase en *El problema del coste social* (1960) queremos hacer algunas reflexiones que puedan enriquecer la incorporación del pensamiento coaseano al marco teórico sobre el que se edifica la economía del medio ambiente.

Si preguntásemos cuál es la principal aportación de Coase, muchos economistas contestarían que es su teorema, el teorema de Coase. Realmente, Coase no anunció el teorema que se le atribuye. Fue Stigler⁴ quien lo enunció: “*bajo competencia perfecta los costes sociales y privados serán iguales*” (aunque Coase (1960) hablaba de maximizar el valor de la producción).

La idea que subyace es que individuos racionales, en un marco en el que las transacciones no tienen costes, realizarán todas aquellas transacciones que permitan mejoras paretianas de eficiencia (con las correspondientes compensaciones desde los ganadores a los perdedores).

En función de este argumento, los economistas ambientales proponen que, según la aportación de Coase, el pescador y la empresa que contamina el río negociarían hasta llegar a la solución eficiente. El resultado asignativo no se vería afectado por la distribución de los derechos de propiedad. La alternativa de Coase es presentada como defensora de la negociación frente a la intervención correctora pigouviana.

Analizando detalladamente la aportación coaseana, comprobamos que Coase presenta el mundo sin costes de transacción como el mundo inexistente que analizan los economistas neoclásicos: es en la corriente principal de la ciencia económica donde se han olvidado de que los costes de transacción existen. Coase presenta ese olvido de la ciencia económica siendo consciente de que los mercados perfectos con costes de transacción nulos no existen. El mundo real es un mundo con costes de transacción e instituciones. Como argumenta el propio Coase, el mundo de costes de transacción nulos es el mundo de la moderna teoría económica, no el “mundo coaseano” (Coase, 1994).

En el caso de la empresa que contamina el río, los costes de transacción existentes pueden impedir la solución eficiente; de hecho, lo harán en la inmensa mayoría de casos⁵. En función de cómo sea el marco institucional en cuestión, los costes de transacción serán mayores o menores y, en función de lo costoso de realizar transacciones, el nivel de eficiencia alcanzable será mayor o menor.

³ Por ejemplo en Pearce y Turner (1995), el capítulo cinco frente al seis.

⁴ Así lo reconoce el propio Ronald Coase comentando Coase (1960) en el capítulo séptimo de Coase (1994).

⁵ Las reacomodaciones de derechos sólo se acometerán si los costes de transacción necesarios para conseguirlo son menores que el incremento de valor generado por esas reacomodaciones.

Coase (1960) defiende que el enfoque tradicional (heredero de la aportación pigouviana) ha asumido la naturaleza de la elección que debe realizarse. La cuestión suele presentarse así: A (dañador) causa un perjuicio a B (víctima) y, entonces, debe decidirse cómo reprimir a A; pero esto es incorrecto para Coase. Él considera que se trata de un problema de naturaleza recíproca. Evitar el daño a B implica causar un daño a A. Entonces, lo que realmente debe resolverse es si se debe permitir a A perjudicar a B o si se debe permitir a B perjudicar a A. El criterio que debe guiar esta decisión es el de evitar el daño más grave cuando el objetivo económico es la eficiencia.

Es decir, que en la búsqueda de la eficiencia económica, cuando estamos ante fenómenos dañosos (externalidades), nos enfrentamos con un problema recíproco que lo que debe hacer es evitar el daño más grave (entendido éste como evitar la eliminación de la actividad productiva más valiosa). Evitar el daño más grave significa permitir que siga con su trabajo que tenga una producción con un mayor valor.

Lo que proponemos es que en un mundo con costes de transacción positivos, la asignación de derechos es relevante para determinar los resultados económicos: la solución eficiente no podría producirse con independencia de la norma jurídica elegida.

Frente a esto, en un mundo con costes de transacción nulos siempre se llega a la solución eficiente: las partes pueden intercambiar los derechos correspondientes y sería posible modificar las asignaciones incorporadas en leyes o sentencias por medio de arreglos entre partes. El derecho sería adquirido por la parte para quien fuera más valioso.

El análisis que realiza Coase (1960) examina la influencia de la ley sobre el funcionamiento del sistema económico. En particular, somete a examen una serie de sentencias judiciales cuya conexión con problemas de la economía ambiental resulta evidente. Así, el caso *Struger contra Bridgman* trata sobre el ruido emitido por un repostero y que molesta al médico; y el caso *Cooke frente a Forber* analiza una situación en la que el humo de una fábrica daña la producción de otra empresa.

Dado que el mundo real es un mundo con costes de transacción positivos, Coase encuentra una justificación para una posible intervención en la economía por parte del Estado y del sistema jurídico. Frente a los que de una primera lectura de Coase puedan concluir que defiende la no intervención para permitir la negociación entre las partes, él sostiene que la política económica consiste en elegir aquellas reglas legales, procedimientos y estructuras administrativas que maximicen el valor de la producción. En definitiva, para elegir hay que analizar los costes de transacción y comparar soluciones institucionales alternativas. La existencia de “externalidades” por sí misma no constituye una razón para una intervención gubernamental (Coase, 1994).

En ese campo de actuación posible para el Estado y para el legislador, Coase, que es padre del *Law and Economics* al iniciar las relaciones entre ciencia económica y derecho en esa perspectiva, encuentra dos líneas de actuación general. En primer lugar, el legislador y los poderes públicos deben favorecer el marco institucional y las leyes que reduzcan al mínimo los costes de transacción, buscando permitir por la vía del intercambio las transacciones que conduzcan al óptimo. En segundo lugar, deben diseñarse las normas de manera que intenten reproducir la solución eficiente cuando los costes de transacción impiden la realización de las transacciones necesarias para llegar al óptimo (Castellano, 1998).

Desde estas reflexiones conviene señalar que Coase presenta su análisis buscando el objetivo de la eficiencia o el de maximizar la producción.

Por lo tanto, en el caso del empresario que contamina el río y daña la pesca del pescador, el derecho debe darse a quien lo valore más. Para Coase, si hemos de discutir el problema en términos de causalidad, ambas partes causan el daño: es cierto que la empresa emite vertidos, pero también lo es que el pescador se ve afectado porque decide ir a pescar en un tramo del río más bajo que el de la empresa y no en uno más alto. Para lograr la asignación óptima ambas partes deben tener en cuenta el efecto nocivo al decidir sobre su curso de acción. De hecho Coase, cuando criticaba las tesis del impuesto pigouviano, señalaba que debía haber un impuesto basado en el daño pero que también era deseable cobrar impuestos a aquellos cuya presencia impone costes sobre la empresa responsable de los efectos dañinos⁶(cobrar un impuesto al pescador porque por el hecho de ir a pescar a ese tramo del río se perjudica a la empresa que tiene que pagar el impuesto de contaminación).

En este sentido, en un mundo con costes de transacción positivos, la ley y el derecho afectan al objetivo económico de la eficiencia. El análisis del elemento jurídico es justificado en la aportación de Coase, la cual en ningún caso propone una tendencia automática hacia la eficiencia a través de los acuerdos entre partes.

Sin duda, la economía del medio ambiente no ha recogido con estrechez de miras el legado neoclásico, sino que sobre el mismo ha intentado sobreponer una amplia gama de perspectivas y reflexiones. Especialmente interesante resulta el capítulo 15 que, titulado “La ética ambiental”, recogen Pearce y Turner (1995).

El punto de partida de la economía neoclásica para justificar una posible intervención pública es encontrar un fallo de mercado: externalidades o bien público del medio ambiente. Ante este fallo que provoca ineficiencia, los neoclásicos estudian posibles correcciones.

Desde esta perspectiva el trato que se dispensa al medio ambiente es el mismo que le puede corresponder a cualquier otro bien de la economía. El mercado del bien medio ambiente es imperfecto y se busca corregir esa imperfección. El análisis

⁶ Sobre esta cuestión pone énfasis Coase (1994) en las *Notas sobre el problema del coste social*.

que se propone es el que se formula con cualquier otra externalidad que exista en una economía. Resulta curioso que a medida que el estudio de los derechos de propiedad fue avanzando, los economistas se han concienciado de que todo derecho de propiedad tiene imperfecciones y que, por lo tanto, en todos los casos es posible que surja una externalidad. El tratamiento que se propone para el medio ambiente serviría también para cualquier otra externalidad.

Si esto fuese así, no sería necesario que surgiese una rama especial de la economía para estudiar un caso de externalidades y bienes públicos similar a cualquier otro.

Aún así, y asumiendo este enfoque reduccionista, el análisis neoclásico resulta especialmente insuficiente para el estudio de los factores ambientales y la incorporación del marco institucional se convierte en un elemento clave. Esto es así porque el análisis neoclásico resulta de una elevada utilidad cuando se estudia el funcionamiento económico en un escenario de instituciones “cuasi-perfectas”, pero este no es el caso de los recursos ambientales. Y es que sobre este tipo de recursos es habitual que no existan derechos de propiedad claramente definidos; que los problemas ambientales no queden incorporados dentro de la soberanía nacional de un solo Estado; que abunden los problemas de información y de acción colectiva; que no haya un *third party enforcement*... En definitiva, un escenario caracterizado por altos costes de transacción e instituciones ineficientes que reclama con insistencia el análisis de la cuestión institucional. Las instituciones explican el grado de eficiencia logrado en los “mercados ambientales” al determinar el grado en que se consiguen internalizar y así negociar las externalidades y los bienes públicos.

3. MEDIO AMBIENTE, ÉTICA Y ORDENAMIENTO JURÍDICO

El premio Nobel Amartya Sen (1987) reclama la recuperación en la ciencia económica de la “ética de la economía”. Con eso intenta que los economistas mantengan una postura ética en su papel de investigadores sociales y que la ciencia económica recupere unos contenidos, unos compromisos y unos objetivos éticos.

Siguiendo ese llamamiento de Sen, las líneas de este apartado intentan presentar algunas reflexiones que pongan en entredicho la suficiencia de la economía neoclásica ortodoxa para enfrentarnos al análisis de las cuestiones ambientales. De esta forma, intentamos argumentar la necesidad de que el estudio del medio ambiente debe afrontarse con unos supuestos, unos valores, unos enfoques y unos objetivos más amplios que los que asumiría un economista neoclásico. En particular, intentaremos presentar que un análisis neoclásico puro no sería socialmente aceptado y posiblemente caería en casos jurídicamente anticonstitucionales, llamando la atención sobre la necesidad de valorar elementos éticos, constitucionales y jurídicos que sobre el medio ambiente existen en nuestras sociedades.

Desde una perspectiva económica neoclásica ortodoxa, el contaminador del río que mata los peces podría seguir haciéndolo si el pescador hubiese decidido cambiar de oficio. ¿Es la contaminación permisible cuando no hay pescador? Un neoclásico diría que aunque el pescador no existiese podría haber otros efectos externos negativos, como los que se provocan a los individuos que quieren que vivan estos peces o a los que valoran la limpieza del agua. Pero ciertos derechos ambientales, quizás, no deban ni jurídicamente puedan ser objeto de una valoración y de un intercambio económico.

Además, en la medida en que el recurso medio ambiente se valora cada vez más, en una economía ideal donde negociar no costase, acabarían surgiendo los derechos de propiedad sobre ese recurso que maximizan la producción: se avanzaría hacia la eficiencia institucional, tal y como surgió ya con la posesión de la tierra o como ocurre actualmente con la progresiva delimitación de los recursos pesqueros. Claro que en la realidad los costes de transacción son positivos y los marcos institucionales afectan a esa teoría simple de los derechos de propiedad⁷, la cual asume una perspectiva eficientista.

Y es que algo que quizás deberíamos cuestionarnos es si existe un derecho al medio ambiente, de quién es el bien medio ambiente, qué sistema de derechos se distribuye sobre el medio ambiente, si son negociables estos derechos. Para ello resultarán relevantes dos niveles de análisis: una concepción ética sobre los individuos y el medio ambiente, y el análisis de la Constitución y del sistema jurídico del país.

Con ello estaremos poniendo límites a la economía neoclásica en su modo de análisis: el objetivo de la eficiencia económica⁸ debe compatibilizarse con otros principios básicos para una sociedad. En función de estas cuestiones, podemos considerar que el valor del medio ambiente no tiene que corresponderse con un valor económico.

Por su parte, la teoría de la valoración ambiental busca dar valor económico al medio ambiente. Sin negar la posibilidad de su interés en algún caso como información complementaria, resulta fácil sostener que en muchos casos esas contribuciones no aportan un valor ético. Si existiese un derecho del individuo al medio ambiente, la valoración económica acabaría disfrazando ese derecho en función de los niveles de renta de los agentes que valoran: tendrían más valor ciertas cuestiones ambientales menores en las sociedades opulentas que el derecho a respirar un aire saludable en una ciudad del mundo en desarrollo. Puede que se logren técnicas de valoración cada vez más perfectas, pero, ¿es ético ese valor? No sólo eso: en casos la eficiencia económica podría bendecir actuaciones que fuesen contra los textos constitucionales de las sociedades actuales. Por ello, la reconstrucción de mer-

⁷ Sobre esta cuestión resulta interesante la presentación del capítulo dos de Eggertsson (1990).

⁸ El cual era también el objetivo central en Coase (1960).

cados para derechos ambientales que sean considerados inalienables del individuo puede dejar mucho que desear.

También al analizar los instrumentos de la política económica ambiental, si incorporamos el marco institucional, comprenderemos como se complica una instrumentación cuyos objetivos son más amplios que el simple de la eficiencia económica. De hecho, una política económica ambiental neoclásica se mueve en el campo de la economía normativa, al idealizar el mundo real y no incorporar las instituciones y los costes de transacción⁹. De ahí que haya que incorporar otros elementos como el marco jurídico-constitucional¹⁰.

En definitiva, lo que estamos afirmando es que las sociedades en las que vivimos se proponen más objetivos que el de la eficiencia económica, mientras que éste es el objetivo central de la economía neoclásica. Si los economistas intentan elaborar propuestas para nuestras sociedades y comprender la realidad de éstas, debemos conjugar otros derechos y objetivos junto con el de la eficiencia. Así se concluye que es necesaria una conjunción de derechos y de eficiencia. De hecho, muchos derechos otorgados por los sistemas jurídicos no son objeto de valoración económica ni de intercambio (incluso cuestiones como la imposición se ven afectadas en tanto suponen modificaciones de un derecho).

Sin profundizar en cuestiones de otra índole, no parece socialmente aceptable tratar al medio ambiente como un problema de imperfección del mercado, según el cual justificar una intervención. Todavía más, esto supondría problemas de constitucionalidad.

Y es que la economía neoclásica ambiental se edifica sobre una versión estrecha del paradigma del exencionalismo humano, y considera a la especie humana como algo excepcional fruto de su herencia genético-cultural y asumiendo la irrelevancia del entorno biofísico. Una perspectiva neoinstitucionalista asume también este paradigma pero lo hace de una forma más íntegra al desarrollar la importancia de los factores sociales y culturales como principales determinantes de los asuntos humanos. Pues bien, en las últimas décadas surge un nuevo paradigma ecológico que considera la especie humana como una de las muchas especies implicadas en una relación de interdependencia en el ecosistema global, destacando los factores de retroalimentación entre los asuntos humanos y la red de la naturaleza. Desde este enfoque, el entorno biofísico impone fuertes restricciones físicas y biológicas a los asuntos sociales, con la fuerza derivada de la irrevocabilidad de las leyes ecológicas (Cotton y Dunlap, 1980; Dunlap, 2001). Este paradigma ecológico se engarza con la perspectiva de la economía ecológica desarrollada por autores como Georgescu Roegen.

⁹ La Teoría Política de los Costes de Transacción permitiría formular los análisis con un mayor grado de complejidad. Véase Dixit (1996).

¹⁰ Sin que estemos apostando por un análisis constitucionalista como los presentados por el Nobel Buchanan, los cuales adoptan un carácter predeterminista.

Consideramos que para hacer economía normativa y positiva ni una economía ecológica ortodoxa ni una economía neoclásica ambiental ortodoxa son suficientes¹¹. Desde una perspectiva positiva, las instituciones formales e informales importan. Desde una normativa, apostamos por un análisis que conjugue el antropocentrismo con el derecho a la naturaleza y de la naturaleza (incorporando cierto colectivismo). La multidisciplinariedad y el carácter híbrido del análisis aparecen como fuentes de fertilidad científica también para el estudio de economía y medio ambiente, incorporando elementos institucionales (Coase, 1999).

Por ello, como para saber cómo funciona el mundo real hay que conocer las normas constitucionales y las leyes, a continuación hacemos una breve exposición de ciertas consideraciones jurídicas ambientales¹².

Las ramas jurídicas influidas por el entorno natural son el derecho constitucional, el derecho civil, el derecho penal, el derecho internacional público, el derecho administrativo y el derecho financiero.

La dimensión del medio ambiente es claramente internacional pero, al ser los Estados soberanos en sus territorios, para analizar el derecho ambiental internacional debemos recurrir a los tratados internacionales, a las costumbres internacionales y a la resolución de organizaciones internacionales, aunque conscientes de la relevancia de la voluntad de los Estados.

Hasta la década de los años sesenta los tratados internacionales carecieron de un enfoque proteccionista. Fue desde los años sesenta y setenta cuando dedicó una gran atención al medio ambiente, tal y como evidencian una serie de reuniones internacionales:

- a) En 1972 tuvo lugar en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, reuniendo a 113 Estados. A través de la Declaración sobre el Medio Ambiente, el Plan de Acción para el Medio Ambiente y el Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente se avanza en compromisos y en medidas para preservar y mejorar el medio; en evaluación, gestión y sostenimiento; en fomentar convenios protectores... En función de los acuerdos de esta Conferencia, el Banco Mundial aprobó en 1991 el Fondo Fiduciario para el Medio Ambiente Mundial, con el fin de otorgar donaciones y préstamos a países en desarrollo, para ayudarles a ejecutar programas que protejan el entorno natural en un ámbito mundial.
- b) Veinte años después de la Conferencia de Estocolmo tiene lugar la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente en Río de Janeiro, confirmando los máximos establecidos en Estocolmo. Dos importantes conceptos emanan de esta cumbre: el principio “quien contamina paga”, incorporado en la Declaración de la Conferencia junto a las recomendaciones de instrumentos económicos, y el

¹¹ Cuestiones interesantes sobre este particular en Aguilera y Alcántara (1994).

¹² Estos análisis más extensos y detallados pueden encontrarse en Soler *et al* (1997, pp. 333-407) o en Vaquera (1999).

“desarrollo sostenible” incorporado a la Agenda 21, entendida como programa de acción hasta el año 2000.

- c) En 1997 tuvo lugar la Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático en Kioto (Japón) que, entre otras cosas, aprobó un protocolo para reducir las emisiones a la atmósfera de gases causantes del efecto invernadero.
- d) En el año 2002 se desarrolló la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, centrada en frenar la pobreza creciente y el aumento de degradación ambiental. Agua y saneamiento, energía, salud, agricultura y diversidad biológica estuvieron en la agenda de la cumbre, en la que se obtuvieron resultados considerados insuficientes por los países en desarrollo, así como por una buena parte de la opinión pública occidental.

Con todo, ese proceso internacional, frente al dogma clásico de la exclusividad de la soberanía de los Estados, las normas internacionales en materia de medio ambiente ordenan y en ciertos casos limitan el ejercicio de determinadas competencias estatales. El medio ambiente se ha convertido en patrimonio común de la humanidad desde una óptica intergeneracional, al amparo del desarrollo del derecho internacional contemporáneo.

Y esta tendencia ha sido incorporada por nuestro entorno europeo. El Tratado de Roma de 1957 no contemplaba expresamente la intervención comunitaria en materia ambiental. En 1970 y 1971 se produjeron ya ciertos precedentes, pero es en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 1972 en París donde se recoge expresamente la relevancia de la protección del medio natural. A partir de ahí la Comunidad lleva a cabo una actuación normativa ambiental fundamentalmente a través de directivas.

El Acta Única de 1986 reforma el Tratado Constitutivo e incorpora un título específico relativo a la protección del medio ambiente. Se constitucionaliza sobre el derecho del entorno natural y se asume el principio de “quien contamina, paga”¹³.

En el Tratado de Maastricht de 1992 la política del medio ambiente se considera un objetivo general, con lo que debe ser valorado en todas las políticas comunitarias.

El Tratado de Amsterdam de 1997 modifica el Tratado de la Unión Europea y los Tratados Constitutivos. Incorpora en la misión de la Comunidad un desarrollo armonioso y equilibrado y un alto nivel de protección y de mejora de la calidad de medio ambiente. Y la historia de construcción europea continúa en tratados y en desarrollos posteriores con una creciente atención ambiental, aunque pueda considerarse insuficiente y se detecten errores.

¹³ El cual supone imputar las cargas a los causantes de la contaminación, y admite como excepciones los casos de altos costes transitorios para la empresa para adaptarse y los casos de otras ayudas comunitarias con objetivos distintos que permiten reducir la contaminación.

En cuanto a la protección ambiental en la escala nacional, sólo los textos constitucionales aprobados desde los años setenta recogen explícitamente la defensa del medio ambiente¹⁴, aunque no con la condición de derecho fundamental. Este es el caso de España: el artículo 45 de la Constitución española recoge los principios básicos en materia de medio ambiente en tres apartados. 1) Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo; 2) los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva; 3) se establece el régimen sancionador con varios componentes: el penal, el administrativo y la obligación civil de reparar el daño causado.

El derecho al medio ambiente no es fundamental ni es susceptible de recurso de amparo constitucional, por lo que el poder de actuación queda en manos de los poderes públicos. Tanto el medio ambiente como el desarrollo económico son objetivos de nuestro Estado: los poderes públicos serán los que incidirán más en uno o en otro.

Este artículo 45 CE da cabida a la actuación de poderes públicos en su apartado 2: por ejemplo, abre la puerta a los tributos ecológicos, siempre que el hecho imponible no sea un ilícito y el tributo respete el principio de capacidad económica.

Las normas de obligado cumplimiento las desarrolla el derecho público y para asegurar el cumplimiento de las normas se establece el régimen sancionador. La proporción infracción-sanción es importante para que se internalicen los efectos de la decisión¹⁵.

En el control penal se define el “delito ecológico” cuya efectividad descansa más en la prevención que en la efectiva aplicación de la pena. Esto es así porque para que haya tal delito debe haber perjuicio, asumiendo la norma penal una función reparadora *a posteriori*. Asimismo, el Código Penal no precisa el límite de este delito, posiblemente para que el artículo pueda perdurar.

En definitiva, la importancia que las sociedades actuales conceden al medio ambiente supone un reto para una ciencia económica que debe abordar el estudio ambiental sobre unas bases renovadas. De este modo, se hace necesario romper con el autismo de la corriente principal de la economía para renovar unas bases teóricas y metodológicas neoclásicas ortodoxas que resultan débiles para el estudio del medio ambiente. Instituciones, ética ecológica, desarrollo sostenible, legislación ambiental aparecen como elementos necesarios para un adecuado enfoque que interrelacione economía y medio ambiente. Y todo ello, sin negar valor añadido comple-

¹⁴ Es el caso de Suecia, Suiza, Grecia, Portugal o España.

¹⁵ Interesantes reflexiones sobre el concepto jurídico de externalidad pueden encontrarse en Aciarri y Castellano (1996).

mentario a los trabajos realizados desde la economía ambiental de la corriente principal.

BIBLIOGRAFÍA

- ACIARRI, H.; CASTELLANO, A. (1996): “Recursos naturales, ambiente y externalidades”, *Jurisprudencia Argentina*.
- AGUINAGA, J.; SOSA, N. (2001): “Presentación. Una tierra en la que pensar: Razones de la Sociología y la Ética sobre el Medio Ambiente”, *Sistema*, núm. 162-163, pp. 3-7.
- AGUILERA, F.; ALCÁNTARA, V. (1994). *De la Economía Ambiental a la Economía Ecológica*. Economía Crítica.
- ALLEN, D.C. (1991): “What Are Transaction Costs?”, *Research in Law and Economics*, vol. 14, pp. 1-18.
- CABALLERO, G. (2002): “El programa de la Nueva Economía Institucional: lo macro, lo micro y lo político”, *Ekonomiaz*, núm. 50 (forthcoming).
- CASTELLANO, A. (1998): *Surgimiento de las relaciones formales entre Economía y Derecho*. (Mimeo). Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.
- CATTON, W.R.; DUNLAP, R.E. (1980): “A New Ecological Paradigm for Post-Exuberant Sociology”, *American Behavioral Science*, núm. 24, pp. 37-42.
- COASE, R. (1994): *La empresa, el mercado y la ley*. Alianza Economía.
- COASE, R.H. (1960): “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3.
- COASE, R.H. (1999): “The Task of Society”, *ISNIE Newsletter*.
- DIXIT, A.K. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction- Cost Politics Perspective*. Cambridge: The MIT Press.
- DUNLAP, R. (2001): “La sociología ambiental y el nuevo paradigma ambiental”, *Sistema*, núm. 162-163, pp. 11-31.
- EGGERTSSON, T. (1990): *Economic Behaviour and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORTH, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PEARCE, D.; TURNER, K.T. (1995): *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*. Celeste.
- ROBBINS, L. (1935): *An Essay on the Nature and significance of Economic Science*. Londres: Macmillan & Co.
- RUTHERFORD, M. (1994): *Institutions in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SEN, A.(1987): *Sobre Ética y Economía*. Alianza.
- SOLER, M.A. et al. (1997) : *Manual de gestión del medio ambiente*. Ariel.
- VAQUERA, A. (1999): *Fiscalidad y medio ambiente*. Lex Nova.