

LA ACCIÓN CONCERTADA EN MATERIA
DE MEDIO AMBIENTE. LOS CONVENIOS
MEDIOAMBIENTALES: SU RÉGIMEN
JURÍDICO Y LA RESPONSABILIDAD
POR SU INCUMPLIMIENTO*

Por ANTONIO GÁLVEZ CRIADO
Profesor Ayudante Doctor de Derecho Civil
Universidad de Málaga

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. VENTAJAS Y PELIGROS DE LA ACCIÓN CONCERTADA EN ESTA SEDE:
 1. VENTAJAS.
 2. PELIGROS.
- III. EXPOSICIÓN DE UN CASO CONCRETO: LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN EL MARCO DEL PROYECTO LIFE-NATURALEZA

* Este trabajo se incluye entre los realizados en el seno del Proyecto de Investigación titulado «Análisis jurídico y económico de la normativa medioambiental de la Unión Europea y española: Estado actual y perspectivas de futuro» (BJU2003-09877-C02-01), financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y cuyo Investigador Principal es el Dr. José Manuel Ruiz-Rico Ruiz. Agradezco al Profesor Ruiz-Rico Ruiz, mi maestro, que, como siempre, leyera el original y me hiciera valiosas sugerencias y observaciones.

Asimismo, el autor del trabajo quiere manifestar también su agradecimiento a don Emilio González-Capitel Martínez, Consejero Técnico de la Secretaría General de Políticas Ambientales de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, así como a don Rafael Cadenas de Llano Aguilar, por la abundante información y documentación que sobre los convenios LIFE-Lince tan amable y eficazmente le han facilitado.

LIFE02NAT/E/8609 «RECUPERACIÓN DE LAS POBLACIONES DE LINCE IBÉRICO EN ANDALUCÍA».

IV. DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL CASO CONCRETO:

1. NORMATIVA APLICABLE.
2. LA JURISPRUDENCIA SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN.
3. LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA LCAP A ESTOS CONVENIOS. EN PARTICULAR, LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y LIBRE CONCURRENCIA.
4. EL INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO A CARGO DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL: LA INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS:
 - A) «Daños cuasiexpropiatorios o de sacrificio» (por «funcionamiento normal de los servicios públicos»).
 - B) «Daños producto de accidentes» (por «funcionamiento anormal de los servicios públicos»).
 - C) Daños contractuales (por «funcionamiento anormal de los servicios públicos»).
5. EL INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO A CARGO DE LOS PARTICULARES: LA INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS.

I. INTRODUCCIÓN

1. Dice el FD tercero de la STC 102/95, de 26 de junio, reiterando palabras de la 64/1982, de 4 de noviembre, que «El carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del Ordenamiento Jurídico (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas»¹.

¹ Concretando en lo posible, en el FD cuarto de la misma STC 102/95 se realiza una aproximación al concepto «medio ambiente»:

«Como síntesis, el "medio ambiente" consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades de hacer su vida. Las personas aceptan o rechazan esas posibilidades, las utilizan mal o bien, en virtud de la libertad humana. El medio no determina a los seres humanos, pero los condiciona. Se afirma por ello, que el hombre no tiene medio sino mundo, a diferencia del animal. No obstante, la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente ("environment", "environnement", "Umwelt") es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aún lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos,

Amplitud de contenido y consecuente complejidad del reparto competencial son dos constantes respecto al medio ambiente², lo que ha provocado una auténtica «marea normativa ambiental».

Pero no es solo un problema de cantidad. Por un lado, la «marea normativa ambiental» no está compuesta precisamente por normas claras, precisas y depuradas desde el punto de vista de la

biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. El ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí».

² Sobre la distribución de competencias en esta materia: J. AGUDO GONZÁLEZ, «Las competencias de la Comunidad europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de las competencias en el ámbito interno», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 172, septiembre-octubre 1999, págs. 125 y ss.; E. ALONSO GARCÍA, en el epígrafe «La gestión del medio ambiente por las entidades locales», en *Tratado de Derecho Municipal*, dir. por SANTIANO MUÑOZ MACHADO, Ed. Civitas, Madrid, 2003, págs. 1821 y ss.; J.-L. BELTRÁN AGUIRRE, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente», *Revista Vasca de Administración Pública* (en adelante, *RVAP*), núm. 41, 1995, págs. 545-564; D. CANALS AMETLLER, «La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas», *Revista de Administración Pública* (en adelante, *RAP*), núm. 142, 1997, págs. 305-351; J. M. CASTELLS ARTECHE, «Responsabilidades municipales en el ámbito del medio ambiente», *RVAP*, núm. 41, 1995, págs. 401-419; R. DE VICENTE DOMINGO, en M.^a J. REYES LÓPEZ (coord.), *Derecho Ambiental Español*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, págs. 63-87; D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 6, 1994, págs. 7-32; J. GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, «Las competencias autonómicas sobre medio ambiente y su problemática en los Tribunales Superiores de Justicia», en *La protección jurisdiccional del medio ambiente* (dir. GERARDO RUIZ-RICO RUIZ), Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2001, págs. 93 y ss.; A. GARCÍA URETA, «La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea», *RVAP*, núm. 32, 1992, págs. 85-121; ÍDEM, «Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y distribución competencial. Comentario a la STC 306/2000, de 12 de diciembre», *RVAP*, núm. 60, 2001, págs. 215-237; J. OLIVÁN DEL CACHO, en *Derecho Administrativo. Parte Especial* (dir. JOSÉ BERMEJO VERA), Ed. Civitas, 3.^a edic., Madrid, 1998, págs. 701-716; M. REVENGA SÁNCHEZ, «El Estado Autonomico como Estado "del conflicto": El Parque Nacional de Doñana», *RVAP*, núm. 63, 2002, págs. 105-120; G. RUIZ-RICO RUIZ, «La jurisprudencia constitucional española en materia de medio ambiente», en *La protección jurisdiccional...*, *cit.*, págs. 180 y ss.

técnica jurídica, sino que, en ocasiones, parece más bien una suma de normas donde, como regla, se suceden enumeraciones de principios, objetivos, fines y obligaciones, donde es difícil llegar a concretar la estructura de cada norma y sus elementos integrantes y donde la abstracción que parece querer presidir la regulación impregna a los sucesivos instrumentos normativos (la planificación, esencialmente) y puede dificultar enormemente la aplicación y ejecución del propio planeamiento.

Por otro lado, la coordinación entre los distintos instrumentos normativos ambientales no es precisamente la que cabe esperar en una materia tan sensible como la protección del medio ambiente, y no sólo deriva de la complejidad del sistema competencial, sin olvidar sus confusas relaciones con otros sistemas normativos³.

En conclusión, déficit de información clara y precisa y déficit de comprensión de la información disponible parecen dos compa-

³ No sin razón escribe L. PAREJO ALFONSO, «Ordenación del territorio y medio ambiente», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 146, enero-febrero 1996, pág. 131: «A pesar de estar referidos a un mismo fin último, en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo positivo actual conviven, sin responder a un orden preciso y claro de relaciones recíprocas, cuatro sistemas normativos, con un grado de construcción y decantación internas diverso: La ordenación o planificación económica, la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y la protección ambiental».

Lo mismo parece que podría decirse —complejidad y descoordinación— de la legislación alemana relativa a esta materia, al menos en 1993: HOPPE, W., «La planificación directiva medioambiental en el proyecto de Código de Medio Ambiente (Parte General)», trad. de Luciano Parejo Alonso, *Documentación Administrativa* (en adelante, *DA*), núms. 235-236, julio-diciembre 1993, págs. 254 y ss., donde se empieza por enumerar los siguientes puntos críticos de la planificación medioambiental: «Dispersión normativa entre los *Länder* por razón de la ausencia de prescripciones legislativas federales; Exceso de instrumentos de planificación carentes de vocación funcional específica en el Derecho medioambiental; Inseguridad sobre el número correcto de escalones de planificación; Existencia de requerimientos excesivos de planificación y de concepciones de la planificación demasiado complejas; Deficiencias de armonización de las planificaciones medioambientales entre sí...».

Pero la complejidad de la normativa reguladora posiblemente no sea más que una concreción de la complejidad propia de la gestión de la materia. Para una reflexión general sobre la complejidad y la incertidumbre en el medio ambiente, B. MITCHEL, *La gestión de los recursos y del medio ambiente*, versión española por Domingo Gómez Orea y Gabriel Gasco Guerrero, Ediciones MundiPrensa, Madrid-Barcelona-México, 1999, págs. 19 y ss.

ñeros de viaje para los destinatarios de tales normas, al menos en este punto de partida.

2. Por otra parte, la Ciencia administrativa ha sido capaz de hallar métodos, medios o procedimientos que, sin separarse del interés público que preside la actuación de las Administraciones Públicas y sin que puedan servir para disponer contractualmente de potestades públicas indisponibles para éstas, sin embargo, pueden coadyuvar eficazmente a la consecución de los fines que le son propios mediante lo que podríamos denominar genéricamente «acción concertada» y que englobaría un conjunto de técnicas de colaboración y cooperación entre la Administración pública (ambiental, en este caso) y los particulares⁴.

Tales técnicas han tenido un desarrollo prodigioso en otros campos, esencialmente en el urbanístico, como lo demuestra la legislación existente al respecto, así como la amplia doctrina y los numerosos pronunciamientos de los tribunales⁵. Creemos que tam-

⁴ Unas interesantes reflexiones sobre la concertación en general y su evolución histórica, en T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Administración imperativa y administración concertada en la vida económica», en *El nuevo Derecho de la empresa* (Jornadas sobre el nuevo Derecho de la empresa, organizadas por la Cámara de Comercio e Industria de Madrid, del 18 al 22 de mayo de 1987, con motivo de su Centenario), 1989, págs. 51-70.

⁵ Una reciente exposición de la legislación y jurisprudencia sobre esta materia puede encontrarse en R. O. BUSTILLO BOLADO-J. R. CUERNO LLATA, *Los convenios urbanísticos entre las Administraciones Locales y los particulares*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2001, así como en A. CANO MURCIA, *Teoría y práctica del convenio urbanístico. Doctrina, legislación, jurisprudencia y formularios*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2002.

Sobre la literatura jurídica al respecto puede verse: M.^a J. ALONSO MAS, «Responsabilidad patrimonial de la Administración por incumplimiento de los convenios urbanísticos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 271-272, julio-diciembre 1996, págs. 853-875; J. AROZAMENA SIERRA, «Algunas consideraciones sobre la institución contractual y el urbanismo: Los llamados convenios urbanísticos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 146, enero-febrero 1996, págs. 11-26; F. E. FONSECA FERRANDIS, «Los convenios urbanísticos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 159, enero-febrero 1998, págs. 87-124; W. KREBS, «Contratos y convenios entre la Administración y particulares», trad. de Julia Nieto König, *DA*, núms. 235-236, julio-diciembre 1993, págs. 55-87; J. A. LÓPEZ PELLICER, «Naturaleza, supuestos y límites de los convenios urbanísticos», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 146, enero-febrero 1996, págs. 97-130.

bién en el campo que estamos estudiando resultan de una gran utilidad, como veremos a continuación.

3. La Administración pública medioambiental no sólo es consciente de la existencia de tales técnicas, sino que puede afirmarse con toda naturalidad que esta Administración ha adoptado y tiene la clara voluntad de seguir adoptando estas técnicas para el logro de sus objetivos ambientales. Podemos poner varios ejemplos muy recientes de lo que estamos diciendo:

A) A nivel estrictamente legislativo, podemos citar algunos preceptos de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres, de Andalucía, que amparan esta acción concertada:

— Con carácter general, establece el art. 5.4 que «la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá suscribir convenios de colaboración con propietarios de terrenos o titulares de derechos para el mejor cumplimiento de los fines de esta Ley, estableciendo en su caso las correspondientes compensaciones cuando incluyan obligaciones nuevas o renuncia a determinados aprovechamientos».

— Pero también a lo largo del texto legal podemos encontrar ámbitos concretos en los que, de manera expresa o implícita, se puede dar cabida a esta acción concertada: El art. 12 prevé la creación de Centros de conservación, recuperación y reintroducción de especies silvestres que, en espera de su desarrollo reglamentario, nada impide que puedan ser de titularidad y gestión privada, aunque sometidos al control y supervisión públicas; el art. 17.2, que establece que «cuando una especie amenazada pueda causar daños a las producciones agrícolas o ganaderas y no se considere recomendable adoptar medidas excepcionales de control de dichos daños, la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá establecer un marco de participación voluntaria de los titulares de las explotaciones en la conservación de la especie, con las correspondientes compensaciones por los efectos que se deriven sobre sus cultivos o ganados»; el art. 18.2 en cuanto al establecimiento de conexiones entre las poblaciones de especies silvestres mediante corredores ecológicos, y el 18.4 en cuanto a los cursos

fluviales; el art. 22.2, respecto a la colaboración para eliminar los cercados y facilitar la circulación de la fauna silvestre, y el 22.3 en cuanto a los cursos fluviales; el importante art. 32, relativo a las reservas ecológicas, siendo muy claro su número 2: «Cualquier persona física o jurídica podrá solicitar la constitución de una reserva ecológica sobre un terreno de su propiedad, o propiedad de un tercero si dispone de autorización, así como sobre un curso de agua o zona húmeda si dispone de concesión administrativa, en su caso».

Lo anterior no son más que algunos ejemplos reveladores de la clara intención del legislador puesta de evidencia en la propia Exposición de Motivos de la Ley: «Se trata con ello de ofrecer al conjunto de la sociedad, y por supuesto a la iniciativa privada, la oportunidad de comprometerse activamente en responsabilidades de conservación o de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales».

B) En el mismo sentido debe referirse la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Con carácter general, el art. 31.6-g) establece como posible contenido de los PORF el «establecimiento del marco en el que podrán suscribirse acuerdos, convenios y contratos entre la Administración y los propietarios para la gestión de los montes». A partir de aquí se suceden los ámbitos en los que es posible, y hasta deseable, materializar acuerdos y convenios: En la conservación de suelos, lucha contra la erosión y la desertificación y restauración hidrológico-forestal (arts. 41-42), en la prevención de incendios forestales, en la investigación forestal (art. 55.2), en el establecimiento de áreas de reserva (art. 56.2), en el establecimiento de incentivos por las externalidades ambientales (art. 65.3-b), etc., mereciendo especial atención los llamados consorcios y convenios de repoblación a que hace referencia la disposición adicional primera de la Ley.

C) Otro buen ejemplo en la línea anterior sería el art. 2 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección (en la redacción dada por el art. 121 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, de Andalucía).

En este caso existe una previsión de celebrar convenios de colaboración con los propietarios en relación a las llamadas Reservas Naturales Concertadas, cuando así lo insten estos propietarios: «(...) la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá celebrar convenios de colaboración con los interesados, en los que se concretarán los distintos regímenes de protección aplicables y los usos permitidos, en atención a las características de cada predio en particular».

D) También podríamos citar el art. 70.1 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, cuando establece: «Para el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente Ley, la Administración Forestal podrá establecer con Entidades públicas o privadas y particulares, cuantos convenios, acuerdos o contratos, públicos o privados, estime convenientes, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico o al interés público»⁶.

Por supuesto, también encontramos la misma previsión en el art. 109 del Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía.

E) A nivel de planeamiento podemos poner como ejemplo reciente, en la Comunidad andaluza, el que corresponde al parque natural Sierra de las Nieves. Mediante el Decreto 344/2003, de 9 de diciembre se aprobó el PORN y el PRUG de este espacio natural, a los que había precedido en el mismo año su PDS.

El capítulo 2 del PDS está dedicado a la «identificación de problemas y objetivos», una vez que se ha llevado a cabo previamente

⁶ Sobre la conveniencia de estas técnicas respecto a los montes forestales: R. MARTÍN MATEO, «Los servicios ambientales del monte», en *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca* (dir. JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ - IÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA), Madrid, 2002, págs. 839-840: «De las reflexiones anteriormente reseñadas se deduce con claridad que la estrategia forestal pública debe orientarse por otras vías que no pasen necesariamente por el principio de autoridad, cual es el caso de las repoblaciones obligatorias previstas en nuestro actual ordenamiento jurídico tanto a nivel estatal como autonómico, que se imponen, bien como exigencia de una conducta del propietario, con lo que supone ejercicio normal de sus facultades dominicales, bien para remediar actuaciones que vulneran concretos y específicos mandatos, como los derivados de la imposición de Derecho público de la obligación de repoblar, de los terrenos incendiados o de las infracciones administrativas que dan lugar a la pérdida de superficies forestales».

un «diagnóstico del parque natural y su área de influencia socio-económica» (capítulo 1). Se presenta un resumen del diagnóstico mediante una Matriz DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades), desglosada en 7 apartados (submatrices): Medio natural (1), patrimonio cultural (2), población y recursos humanos (3), sistema productivo local (4), infraestructuras y equipamientos (5), ordenación del territorio y gestión institucional (6) y dinamización socioeconómica (7). Entre las Debilidades que claramente aparecen en las submatrices (5) y (6) se destaca especialmente la «falta de coordinación entre entidades turísticas y entre éstas y la Administración», la «falta de coordinación entre el estamento político y los empresarios locales» o la «falta de cooperación entre actores públicos y privados». De hecho, en un aludido Taller de Participación Estratégica para recoger la opinión de los actores locales sobre estos problemas previamente identificados, los mismos quedan totalmente ratificados, haciéndose referencia continuamente a la falta de coordinación entre las Administraciones y a la falta de cooperación y de actuaciones consensuadas entre Administración y población local.

Precisamente por ello, los programas de fomento («programas y acciones del PDS»; capítulo 3) que se proponen respecto a las submatrices DAFO (6) y (7) se articulan en la línea de adoptar acciones/medidas encaminadas a impulsar la coordinación, la cooperación y el consenso, lo que se traduce en el «modelo de gestión del PDS» (capítulo 4) en los siguientes términos: «... La existencia de una estructura eficiente de gestión del plan resulta absolutamente necesaria y, en ella, el Sector Público debe desempeñar un papel importante como animador y catalizador del proceso de concertación entre los agentes públicos y privados territoriales como protagonistas principales del PDS».

Como conclusión en este punto, basten las siguientes palabras del PRUG del PN Sierra de las Nieves respecto a los criterios de gestión para la conservación de los recursos naturales: Con carácter general «se promoverá la implicación de la población en la conservación de los recursos naturales y el establecimiento de convenios de colaboración entre la Administración y los propietarios».

F) Para concluir con este ya extenso punto, conviene poner un

ejemplo aún más concreto de la problemática jurídica que pretende ser tratada en el presente trabajo. El boletín «Noticias Ambientales» de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (boletín 2.2. febrero 2004) se hacía eco de la siguiente noticia: «La consejera de Medio Ambiente, Fuensanta Coves, y Nicolás Osuna, representante de la empresa Monturque, propietaria de la finca La Virgen y titular del coto de caza de igual nombre, ubicados en el término de Andújar (Jaén), firmaron en Sevilla el pasado día 4 un convenio en el que definen las condiciones de colaboración entre ambas partes para el desarrollo del Proyecto LIFE-Naturaleza "Recuperación de las poblaciones de lince ibérico en Andalucía". Este acuerdo se suma a los más de 70 que la Consejería de Medio Ambiente ha suscrito en toda la comunidad autónoma, por lo que en 160.000 hectáreas se están realizando mejoras en beneficio del lince ibérico, 54.000 de ellas en Jaén».

Descendiendo, pues, al caso concreto, corresponde a partir de ahora el estudio de este tipo de instrumentos jurídicos al servicio de la protección del medio ambiente, aunque sin eludir algunos problemas generales que deben ser planteados.

II. VENTAJAS Y PELIGROS DE LA ACCIÓN CONCERTADA EN ESTA SEDE

1. VENTAJAS

GARCÍA DE ENTERRÍA, bajo el epígrafe «en particular, los convenios entre Administración y administrados. Clases. En especial, los llamados conciertos de Administración» (dentro del más general, «los convenios de la administración en general. Naturaleza y clases»), evidencia la sensatez de tales métodos cuando afirma: «Todo el sentido y toda la intención de las técnicas negociales que, un tanto vagamente, puso en circulación la planificación económica, se encuentra justamente en el deseo de abrir nuevos márgenes negociales a la Administración que permiten a ésta conseguir por vía de pacto nuevas adhesiones y colaboraciones voluntariamente prestadas. En el fondo de este deseo late una intuición válida, que tiene su origen en una constatación igualmente exacta: la extraordinaria rigidez de un ordenamiento construido a la medida de una

Administración que manda y se impone. Esta rigidez no se ha sentido como una carga en tanto que la Administración ha reducido su actividad a la salvaguarda del orden público y al sostenimiento de unos pocos servicios públicos, de acuerdo con los más puros planteamientos del liberalismo del pasado siglo. Hoy, en cambio, una vez rotas las antiguas barreras entre el Estado y la Sociedad y asumida por la Administración la tarea de conformar un orden social más justo, esa rigidez constituye una grave limitación. Mandar y sancionar a través de decisiones unilaterales y ejecutorias, sistema plenamente eficaz cuando se trata de imponer el orden y de asegurar el respeto a la Ley, es insuficiente, sin embargo, para polarizar las energías sociales en orden a la consecución de los objetivos propuestos en los planes económicos. El acto unilateral asegura eficazmente la sumisión, pero es incapaz de suscitar el entusiasmo y el deseo de colaboración»⁷.

Esquemáticamente podemos señalar las que suelen señalarse y pueden ser consideradas como principales *ventajas* de la acción concertada frente a la acción unilateral y soberana de la Administración:

1.ª) La acción concertada, adecuadamente realizada, provoca una reducción de la complejidad del propio sistema, en cuanto se concreten, delimiten y aclaren correctamente los derechos y obligaciones que ambas partes asumen con el convenio.

Creemos, además, que la disminución de la complejidad que se traduzca en mayor certidumbre para el propietario o gestor implicado, ha de provocar una mejor internalización de los costes ambientales, y al menos a medio plazo, una disminución de los mismos como consecuencia. Sin embargo, esta conclusión no siempre es aceptada, o lo es con matices: Así y en palabras de LÜBBE-WOLFF, «nada es más costoso que la ejecución "puramente cooperativa"», frente a la ejecución imperativa⁸.

⁷ E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, Ed. Civitas, 11.ª edic., Madrid, 2002, pág. 676.

⁸ LÜBBE-WOLFF, «El principio de cooperación en el Derecho medioambiental», trad. de Luciano Parejo Alonso, *DA*, núms. 235-236, julio-diciembre 1993, pág. 426. Para este autor, los motivos de la preferencia por la acción concertada parecen otros: «Sin embargo, el tipo de trabajo y la clase de riesgos

2.^a) Evidentes beneficios que pueden derivarse de la acción concertada son los que tienen su origen en la mayor comunicación existente entre la Administración y los particulares y la relación de confianza que puede suscitarse entre ambos. Esta mayor comunicación se traduce en la facilidad con la que la Administración puede obtener autorización de acceso a las instalaciones, suministro de información o facilitación de documentación⁹.

Estos beneficios favorecen, sin duda, la efectividad de los principios de cautela y acción preventiva que han de regir prioritariamente la actuación administrativa en una materia tan delicada como la que estamos tratando. De hecho, esta es precisamente la idea que preside el Decreto 53/1999, de 2 de marzo, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993, del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. En la actualidad, este Reglamento ha sido sustituido por el 761/2001, de 19 de marzo, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

3.^a) Parece claro también que la acción concertada permite poner en práctica una gran flexibilidad en la ejecución del planeamiento medioambiental, pues permite una mejor modulación y ponderación de las circunstancias del caso concreto, lo que se traduce necesariamente en una mayor eficacia en el cumplimiento de

que deben ser asumidos son, en la ejecución acordada, distintos a los de la propia del Derecho de policía o intervención y esto explica, mejor que cualesquiera otros motivos, la razón por la que se prefiere la forma acordada de ejecución: ¿Quién prefiere la preparación de resoluciones administrativas en la mesa de trabajo a sentarse a la mesa de negociación con los señores de la industria? ¿Quién prefiere ser, en las empresas a controlar, inspector indeseado, al que a ser posible se hace esperar en la puerta, a huésped tratado amablemente? ¿Quién no evita de buena gana la redacción de escritos oficiales, en la que cabe incurrir en y probarse la comisión de errores, si existe la posibilidad de conseguir algo sin necesidad de dejar huellas tan peligrosas?» (págs. 426-427).

⁹ Así lo evidencia G. LÜBBE-WOLFF, «El principio...», *cit.*, pág. 427, como una clara ventaja de la ejecución acordada en materia medioambiental.

los objetivos del propio planeamiento y demás normas ambientales¹⁰. Parece un buen instrumento de zonificación.

2. PELIGROS

Pero no deben ocultarse los límites, inconvenientes y peligros de esta acción concertada. En primer lugar y como afirma KREBS para el Derecho alemán, pero perfectamente trasladable al nuestro: «La Administración no está sometida a ningún imperativo jurídico-general de dar preferencia a los contratos administrativos frente a actividades unilaterales soberanas. Más bien deberán ser criterios de discrecionalidad los que influyan en la decisión sobre la utilización de una determinada forma de actuación»¹¹.

En segundo lugar y en el campo de los peligros, debe advertirse que la vía convencional no puede ser una alternativa a la potestad de planeamiento ni una vía para articular un nuevo sistema de ejecución al margen de los establecidos por el propio planeamiento

¹⁰ En este sentido, vid. KREBS, «Contratos y convenios...», *cit.*, pág. 59: «Como la fuerza de orientación de los mandatos imperativos suele ser a menudo —y dependiendo de las condiciones— limitada, se tratará de buscar una mejora del cumplimiento de las disposiciones soberanas, pero también de alternativas y complementos a la actuación estatal unilateral. Conociendo la limitación de los medios “intelectuales, personales y económicos” del Estado, habrá que centrar la atención en la inclusión de fuerzas sociales para el debido cumplimiento de las funciones estatales. El Derecho del medio ambiente y también el Derecho social proporcionan suficiente material al respecto»; W. HOFFMANN-RIEM, «La reforma del Derecho administrativo. Primeras experiencias: el ejemplo del Derecho ambiental», trad. de Jaime Nicolás Muñiz, *DA*, núm. 234, abril-junio 1993, pág. 53: «La praxis de la acción consensual y cooperativa de la Administración constituye un indicador de que no se considera adecuada una fórmula de solución por medio de una decisión unilateral de la propia Administración y que incluso con frecuencia resulta enteramente inviable a la vista de la complejidad de los aspectos en juego»

¹¹ KREBS, «Contratos y convenios...», *cit.*, pág. 67. En el mismo sentido, LÜBBE-WOLFF, «El principio...», *cit.*, págs. 427-428: «El Derecho medioambiental no conoce un principio de cooperación que exija de la Administración la renuncia a los instrumentos de policía o intervención, siempre que por parte de los afectados se insinúe una disposición cualquiera a soluciones cooperativo-informales. Antes bien, la pretensión de eficacia del Derecho medioambiental excluye un principio de cooperación entendido en tales términos», así como HOFFMANN-RIEM, «La reforma...», *cit.*, págs. 51 y 53.

medioambiental. La Administración pública no puede disponer de estas potestades por vía contractual y los convenios ambientales deben entenderse como una forma de facilitar la gestión de este planeamiento. Y esto sí puede ser un auténtico peligro¹².

Por otro lado y dada la lógica de la búsqueda de la mejor solución (consensuada) para cada caso concreto, puede pensarse que el peligro de la arbitrariedad y la desigualdad de tratamientos distintos ante situaciones similares puede agudizarse¹³. En este sentido, la capacidad económica y de influencia del particular sobre la Administración podría verse como un peligro potencial en esta sede.

No obstante y en nuestra opinión, hemos de tener en cuenta que no existe razón para creer que tal peligro desaparece o disminuye en caso de actuación unilateral de la Administración. En realidad, creemos que la cuestión está más bien relacionada con la exigencia de transparencia y publicidad que debe presidir el procedimiento de celebración de los convenios y sus resultados. Por

¹² Así, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Administración imperativa...», *cit.*, págs. 68-69: «Es ahí, justamente, donde radica el riesgo. En efecto, en un sistema constitucional de democracia representativa como el nuestro corresponde a los representantes del pueblo libremente elegidos por éste y responsables ante él de la misión de hacer las Leyes y de adoptar las decisiones políticas básicas, y al Gobierno extraído de esa representación, la de ejecutarlas y hacerlas cumplir, dirigiendo bajo su responsabilidad la política interior y exterior y el aparato administrativo (...) El poder legal no puede, en consecuencia, subordinarse a ni sustituirse por pactos de cualquier tipo que sean, porque los poderes de actuación que la Ley atribuye a la administración son *res extra commercium*, materia excluida, por tanto, de todo mecanismo contractual (...) En cualquier caso, es obvio que el riesgo aludido de una suplantación pura y simple de los pilares básicos de la democracia por un juego de pactos concluidos entre o con grupos sociales que no han sido elegidos por el pueblo y no responden, en consecuencia, ante él, que es un riesgo cierto nada lejano además, no puede ser ignorado ni contemplado con indiferencia».

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, en GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, I, *cit.*, págs. 677-678: «Es, pues, necesario definir en concreto esos márgenes negociales que la realidad reclama y este es, sin duda, el segundo dato capital a tener en cuenta, porque es evidente que bajo los aspectos habitualmente idealizados de una política de este carácter se esconde el enorme riesgo de una ruptura de la objetividad y de la igualdad —y, por supuesto, de la justicia, como evidenció entre nosotros el sistema de convenios de evaluación global de bases y cuotas tributarias implantado por la reforma fiscal de 1957— que la impersonalidad de la Ley asegura».

ejemplo, en el caso ya referido de los convenios con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía para la recuperación de las poblaciones de lince ibérico, es razonable pensar que los distintos convenios presenten un contenido similar en cuanto a los derechos y obligaciones que de ellos emanen, aunque se hubieren suscrito separadamente, lo cual exige que los propietarios interesados puedan conocer los términos de los convenios celebrados con la misma finalidad. En este caso, un parámetro importante en orden a la homogeneización lo constituye el hecho de que tales convenios se insertan en un Proyecto común (Proyecto LIFE-Naturaleza Life02NAT/E/8609 «Recuperación de las poblaciones de lince ibérico en Andalucía»), cuyos términos también han de ser conocidos (así, por terceros interesados en proponer a la Consejería acuerdos similares).

En esta línea, debe traerse a colación la actualmente vigente Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, cuya transposición al OJ español se produjo con la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, que amplió de esta manera las previsiones de los arts. 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP), en cuanto al derecho al acceso público a la información medioambiental. Pero las previsiones de estas normas han sido ampliamente superadas, a favor de tal derecho, por la reciente Directiva 2003/4/CE, del Parlamento y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, aunque tal derogación se producirá con efecto a partir del 14 de febrero de 2005, que es también la fecha límite para proceder a su transposición a los ordenamientos de los Estados miembros.

Pero también es evidente que una correcta y eficaz gestión convencional en esta materia exige un importante esfuerzo de especialización y eficiencia. En este sentido y a nivel andaluz, debe citarse la labor desarrollada por la empresa pública de la Consejería de MA de la Junta de Andalucía EGMASA (Empresa de Gestión Medioambiental, SA). La Empresa se constituyó en 1989, pero es

en 1995, a partir de la creación de esta Consejería, cuando amplía su actividad a trabajos relacionados con el medio natural y con la conservación de ecosistemas y actuaciones de uso público en Espacios Naturales Protegidos¹⁴.

III. EXPOSICIÓN DEL CASO CONCRETO: LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN EL MARCO DEL PROYECTO LIFE-NATURALEZA LIFE02NAT/E/8609 «RECUPERACIÓN DE LAS POBLACIONES DE LINCE IBÉRICO EN ANDALUCÍA»

Al amparo de este Proyecto, subvencionado por la Unión Europea en virtud de la Decisión de la Comisión de 1 de julio de 2002, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía ha suscrito un gran número de convenios (que se autodenominan «convenios de colaboración») con propietarios de terrenos forestales que resultan de interés en la recuperación de las poblaciones de lince ibérico (en Doñana y su entorno y en la zona Cardeña-Andújar, en Sierra Morena, últimos reductos de este felino)¹⁵.

Hemos tenido acceso a uno de estos convenios, realizado con el propietario de un coto de caza situado en la sierra de Andújar (Jaén) y cuyo contenido, según parece, no difiere demasiado de los demás celebrados con la misma finalidad, por lo que podemos tomarlo como paradigma en este trabajo.

En concreto, este convenio de colaboración consta, por un lado,

¹⁴ Su creación se produjo mediante el Decreto 17/1989, de 7 de febrero, por el que se autoriza la constitución de la Empresa de la Junta de Andalucía, Empresa de Gestión Medioambiental, S.A., modificado por el Decreto 117/1998, de 9 de junio. Asimismo, puede consultarse más información sobre EGMASA en la página web de la Consejería de MA, entre otras, el informe anual de Egmasa (el correspondiente a 2003 está disponible desde marzo de 2004), su organigrama y ámbitos de actuación, o su Declaración Medioambiental 2002: «Obras forestales de la línea de obras y proyectos de la división de actuaciones en el medio natural» (al amparo de lo dispuesto en el Reglamento 761/2001, de 19 de marzo de 2001).

¹⁵ Detallada información sobre el mismo puede encontrarse también en la página web de la Consejería de MA: www.juntadeandalucia.es/medioambiente/LIFE_lince/infogeneral/introduccion.html. Según los datos que nos ha facilitado la Consejería de Medio Ambiente, a fecha 21 de abril de 2004, se habían celebrado 95 convenios con un total de unas 155.000 hectáreas de terreno.

de un acuerdo-marco entre el propietario y la Consejería, y por otro, de un acuerdo entre el propietario y EGMASA, que es quien materialmente lleva a cabo las tareas que constituyen el objeto del convenio. Es precisamente este último acuerdo el que más interés despierta, dada la mayor concreción de los derechos y obligaciones que han de asumir ambas partes, aunque ambos, a efectos de régimen jurídico, habrán de tomarse como contratos coligados. Por ello, pasamos a reproducir el contenido de las estipulaciones de éste (el del propietario con EGMASA):

ESTIPULACIONES

PRIMERA: *Objeto*.—Es objeto del presente Convenio de Colaboración el desarrollo del Proyecto LIFE-Naturaleza LIFE02NAT/E/8609 «Recuperación de las poblaciones de Lince ibérico en Andalucía», a través de las medidas que se detallan en el presente acuerdo, y con el alcance, límites y contenido que en el mismo se contienen.

SEGUNDA: *Finca o coto*.—Las medidas a que se refiere el presente convenio se llevarán a cabo en la finca XXXXXX del término municipal de XXXXX, provincia de Jaén, cuya titularidad la ostenta XXXXXXXXX y serán las siguientes:

Título de la medida	Unidades			
	2003	2004	2005	2006
Construcción de majanos, vivares y entaramados (has)				
Repoblación de conejo				
Construcción de cercados de cría permanente de conejos				
Recuperación de vegetación autóctona				
Creación de praderías y abonado (has)				
Limpieza de manaderos				
Cercados móviles temporales de repoblación de conejos				
Mantenimiento y seguimiento de instalaciones y actuaciones				

La ejecución de estas acciones corresponderá a EGMASA y/o a la propiedad siguiendo las instrucciones de los protocolos de actuación del *Proyecto LIFE-Naturaleza «Recuperación de las poblaciones de Lince ibérico en Andalucía» (LIFE02NAT/E/8609)*.

TERCERA: *Medidas*.—Como contrapartida a las inversiones a efectuar directamente por EGMASA la propiedad se compromete a no realizar la caza menor XXXXX por el periodo de vigencia del presente acuerdo, en la totalidad de la finca.

Para cualquier modificación en la finca o en las proximidades que pudieran ocasionar algún incidente en las limitaciones de uso acordadas en este convenio, el propietario se compromete a informar al responsable designado por EGMASA, de forma que éste, le asesore en las medidas a adoptar.

Por último, en relación con las actuaciones acometidas por EGMASA, y especialmente en relación con las actuaciones que llevan aparejadas instalaciones en la finca objeto del presente contrato, el propietario se compromete a no desmontar las mismas, en un plazo de 3 años a contar desde la finalización del presente contrato.

CUARTA: *Régimen económico*.—Las actuaciones que ejecutará el propietario correspondientes a la siembra y creación de praderías y abonado serán abonadas por EGMASA, previa presentación de la correspondiente certificación que habrá de ser aprobada por EGMASA, posteriormente será presentada la factura, que será abonada en los 90 días siguientes a su notificación.

Los precios unitarios (sin IVA) que se aplicarán en los trabajos que realizará la propiedad serán los siguientes:

- Pase de grada pesada de pastizales en pendientes inferiores al 15%: 89,3 e/ha.
- Abonado de pastizales tipo A con superfostafo en pendientes inf. 15%: 94,90 e/ha.
- Siembra pastizales en mejora de pastos en pendientes inferiores al 15%: 105,26 e/ha
- Desbroce mecánico: 433 e/ha.

Para el pago de esta cantidad, XXXXX emitirá una factura por el importe anual a la firma del presente convenio y en años sucesivos en el caso que el mismo se prorrogue, en el mes de marzo, que remitirá a EGMASA. Ésta, abonará dicha factura en los 90 días siguientes a su notificación.

QUINTA: *Colaboración*.—Debido a que el lince ibérico es una especie amenazada y necesita de un determinado control y seguimiento, la propiedad colaborará en todas aquellas labores que sean necesarias para la llevanza de un control exhaustivo del mismo, autorizando a que el personal preciso acceda a la finca y ejecute las actuaciones que sean necesarias. Asimismo, informará a la Consejería de Medio Ambiente y/o a EGMASA de cualquier circunstancia que pueda suponer un peligro para el normal desarrollo del lince.

SEXTA: *Supervisión*.—EGMASA, nombrará a un responsable encargado del mantenimiento de las limitaciones de uso que se ejecuten en la finca, de acuerdo con el presente convenio, de forma que tendrá facultades para visitar e inspeccionar la finca e informar al órgano de dirección de Egmasa, y a la Consejería de Medio Ambiente, de cualquier divergencia e incumplimiento del presente acuerdo, con las consecuencias que esto pudiera ocasionar. A tal efecto, mediante el presente documento, la propiedad autoriza al referido responsable para que tenga acceso a la finca y pueda llevar a cabo las labores de inspección que estime convenientes, siempre y cuando preavise con, al menos, 48 horas de anticipación y siempre que no interfiera en el uso cinegético y forestal de la finca.

SÉPTIMA: *Divulgación*.—La propiedad autoriza expresamente a la Consejería de Medio Ambiente y a Empresa de Gestión Medioambiental, S.A., a que puedan divulgar su nombre como entidad que colabora con la Consejería de Medio Ambiente en la preservación del lince ibérico. Así mismo, autoriza a instalar señales que indiquen la inclusión de la finca en el *Proyecto LIFE-Naturaleza LIFE02NAT/E/8609 «Recuperación de las poblaciones de Lince ibérico en Andalucía»*.

OCTAVA: *Duración*.—La duración del presente convenio es de un año a contar desde la firma del mismo, renovable anualmente de forma tácita si no media denuncia de alguna de las partes con al menos un mes de antelación y con

el límite de la finalización del proyecto LIFE-Naturaleza «Recuperación de las poblaciones de Lince ibérico en Andalucía» (LIFE02NAT/E/8609).

Si se diera el caso de renovación tácita del presente convenio de colaboración será de aplicación el contenido del mismo debiendo ejecutarse las medidas y unidades descritas en la estipulación segunda para cada una de las anualidades.

NOVENA: *Rescisión*.—El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones asumidas en el presente convenio, podrá suponer la rescisión del mismo, sin perjuicio de las responsabilidades que ello pudiera ocasionar, llevando aparejada la pérdida de la compensación económica a la que hace mención la cláusula cuarta, desde el mismo momento que el responsable de EGMASA, conozca el incumplimiento.

DÉCIMA: *Fuero*.—Las partes, con renuncia a cualquier otro fuero que pudiera corresponderles, se someten expresamente a la jurisdicción de los Tribunales de Jaén capital, para dirimir cualquier controversia que pudiera derivarse del cumplimiento del presente Convenio.

DECIMOPRIMERA: *Personal autorizado*.—La propiedad se obliga a autorizar, al menos un mínimo de cuatro personas designadas por EGMASA a acceder a la finca, con las salvedades descritas en las cláusulas quinta y sexta.

La lista prevista, que podrá ser modificada previo consenso de las partes, es: XXXXX.

DECIMOSEGUNDA: *Actividades de seguimiento*.—Las personas indicadas en la cláusula décimo primera serán las encargadas de realizar los trabajos correspondientes al seguimiento de la población de lince, los cuales consistirán en XXXXX [en la cláusula quinta del acuerdo entre la Consejería y la propiedad de la finca se concretan tales trabajos en «un plan de trampeo fotográfico y un plan de recogida de excrementos»].

IV. DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL CASO PROPUESTO

1. NORMATIVA APLICABLE

Dentro de la genérica «actividad contractual» de la Administración, debe distinguirse tres tipos distintos: a) los contratos administrativos en sentido estricto, b) los contratos de Derecho Privado, y c) los genéricamente llamados conciertos¹⁶.

A estos últimos, aunque con el nombre de «convenios de colaboración», alude el art. 3.1.d) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, LCAP), para excluirlos, en principio, de su ámbito de aplicación: «Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales». Tales convenios y según el art. 3.2, «se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse».

En efecto, LÓPEZ PELLICER distingue entre los contratos administrativos (típicos o atípicos), relativos a materias comprendidas directamente en el ámbito de la competencia administrativa (ejecución de obra, gestión de una actividad de servicio público, reali-

¹⁶ No hay necesidad de plantear aquí el por otro lado superado problema de la libertad e igualdad de las partes en los contratos o convenios celebrados con la Administración. Al respecto: R. ENTRENA CUESTA, «Consideraciones sobre la teoría general de los contratos de la Administración», *RAP*, núm. 24, 1957, págs. 42-54; S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «La institución contractual en el Derecho Administrativo: en torno al problema de la igualdad de las partes», *RAP*, núm. 29, 1959, págs. 94-102; ÍDEM, *El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, págs. 108-118; GARCÍA DE ENTERRÍA, «La figura del contrato administrativo», *RAP*, núm. 41, 1963, págs. 99-128; M. BASSOLS COMA, «Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público», *RAP*, núm. 82, 1977, págs. 78-89.

zación de suministros), y «otros tipos de negocios jurídicos convencionales», entre los que se encuentran «los llamados convenios de colaboración, cuyo objeto se sitúa fuera de los tipos de prestación que en nuestro ordenamiento definen y delimitan el ámbito de la contratación administrativa. El ámbito de tales convenios se refiere a materias no publicadas ni reservadas a la Administración, en las que, por lo mismo, cabe la posibilidad de actuación de personas físicas o jurídicas privadas a título jurídico propio». Concretando más estos convenios, continúa: «Por lo que se refiere, de otra parte, a los convenios entre Administración y particulares, hay que tener en cuenta la distinción entre aquellos que incidan en materias propias de la competencia administrativa, y por tanto en la ordenación y el ejercicio de funciones públicas, y aquellos otros convenios en los cuales la Administración se limita a incentivar o "fomentar" actuaciones privadas que favorezcan el interés general»¹⁷.

Pues bien, de acuerdo con lo anterior, parece claro que los convenios de colaboración del Proyecto LIFE-Lince no son estrictamente ni contratos administrativos ni contratos privados (en la clasificación del art. 5 LCAP), y por tanto, no les son aplicables, estrictamente, ni el régimen jurídico de los primeros (art. 7) ni el de los segundos (art. 9), sino que tendrán que encontrar su encaje en el art. 3.1.d).

Pero no se trata de convenios que simplemente pretendan incentivar o fomentar actuaciones privadas que favorezcan el interés general, sino que inciden directamente en una competencia propia de la Administración cual es la protección del medio ambiente. Es más, en palabras de la propia Consejería promotora de tales acuerdos: «La firma de convenios es el mecanismo básico de gestión del proyecto Life. Aporta casi todas las soluciones simultáneamente al comprometerse los propietarios a realizar una actividad cinegética responsable, y el Programa Life, a cambio, colabora y apoya para conseguir una mejora de la cubierta vegetal, construcción de vivares para conejos y su posterior suelta, desbro-

¹⁷ LÓPEZ PELLICER, «Naturaleza, supuestos...», *cit.*, págs. 100 y ss. Sobre el segundo tipo de convenios: BASSOLS COMA «Consideraciones...», *cit.*, págs. 68 y ss.

ces... Todo con la finalidad de conseguir un entorno favorable a la presencia del Lince ibérico y su flora y fauna acompañante»¹⁸.

En cuanto al contenido de los convenios en general, es aceptado en la doctrina la posibilidad de que los mismos presenten diversas modalidades o conformen variados supuestos, aunque siempre tratando de separarles del esquema de intercambio de prestaciones propio de los contratos: GARCÍA DE ENTERRÍA afirma genéricamente, que «se trata de figuras que no pueden encontrar paralelo en el Derecho contractual privado, porque no suponen ningún ejemplo de colaboración patrimonial entre partes, un fenómeno económico de intercambio, sino, por el contrario un simple acuerdo sobre la medida de una obligación, o de una ventaja, típicas de una relación de sumisión jurídico-pública previamente establecida entre la Administración y la persona con quien ella conviene. (...) Se trataría de una técnica de administrar, en el sentido jurídico de esta expresión, y no de intercambiar prestaciones patrimoniales»; PANIZO GARCÍA, que «en cuanto al objeto, frente al intercambio de prestaciones patrimoniales, servicios o cosas por precio, característico de los contratos, incluidos los administrativos, en los convenios, de acuerdo con el fin de cooperación que les es propio, se contrapone una obligación de comportamiento, actividad o conducta, no a un precio cierto —al no haber *causa solvendi* en el negocio— sino a una compensación o concurso financiero público»; GARCÍA MACHO, que «en estos convenios la Administración busca la colaboración de personas privadas interesadas, estableciendo un acuerdo con obligaciones y ventajas en la consecución de un fin público. Es una figura jurídica que admite diversas modalidades, por lo que es de difícil tipificación, excluyéndose el nexo causal, que es demasiado rígido para este tipo de relación jurídica»¹⁹.

¹⁸ No obstante y a pesar de esta incidencia en competencias propias de la Administración, también debe descartarse el encaje de los convenios LIFE-Lince dentro de los llamados «contratos administrativos especiales» de los arts. 5.2-b) y 8 TRLCAP, aunque puedan «resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley», ni es razonable entender que los supuestos que estamos considerando deban regirse por las normas establecidas en el Libro I de esta ley en cuanto a su adjudicación (art. 8).

¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, I, *cit.*, pág. 675; A. PA-

Las afirmaciones anteriores llevan a algunos autores a calificar una buena parte de estos convenios como negocios de fijación «que concretan el alcance de obligaciones que proceden de otra fuente, pero que no las crean, que eliminan la incertidumbre sobre su extensión y régimen», aunque sin excluir otras posibilidades, dada la amplitud de los mismos²⁰.

Respecto a los convenios LIFE-Lince, no puede decirse que estemos simplemente ante un acuerdo sobre la medida de una obligación preexistente derivada de una relación jurídico-pública previamente establecida entre la Administración y los particulares. Al contrario y en nuestro caso, no existe ninguna relación jurídico-pública previa entre las partes, ni tampoco puede entenderse el acuerdo adoptado como una alternativa «concertada» a la actuación unilateral de la Administración (como en el caso de los convenios expropiatorios, los urbanísticos o la terminación convencional del procedimiento administrativo), pues tal posible actuación ni siquiera la ha planteado la Consejería competente, como antes ha quedado dicho. En realidad, los convenios LIFE-Lince son un tanto complejos si nos atenemos a las concretas obligaciones asumidas por las partes. Por un lado, la Consejería de MA y Egmasa se obligan, entre otras: A la construcción de majanos, vivares y entaramados, a la repoblación de conejo, a la construcción de cercados de cría permanente de conejos, a la recuperación de vegetación autóctona, a la limpieza de manaderos, a establecer cercados móviles temporales, al arreglo de puntos de agua, etc; mientras, el propietario asume como obligaciones: Pase de grada pesada de pastizales en determinadas pendientes, abonado de pastizales, siembra de pastizales y desbroce mecánico, que darán lugar a la

NIZO GARCÍA, «Régimen jurídico de los convenios de colaboración», *La Ley*, 1995-4, pág. 927; R. GARCÍA MACHO, en *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y a la Ley sobre Procedimientos de Contratación en los Sectores Especiales* (dir. RICARDO GARCÍA MACHO), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pág. 76.

²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, en GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, I, cit., págs. 681-682; También J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 3.ª edic., 2002, pág. 194. Para este último autor, «los restantes supuestos de estos ciertos podrían calificarse, sin estridencias, de pactos asociativos atípicos que podrían encuadrarse dentro de la categoría general del contrato de sociedad» (pág. 194).

correspondiente contraprestación económica fijada en el contrato y que debe ser abonada por Egmasa.

En atención a lo anterior, resulta evidente que todas estas obligaciones encuentran perfecto encaje en el art. 1088 CC y puede decirse que conforman obligaciones en el sentido técnico del Libro Cuarto del Código Civil. Es más, todas ellas son obligaciones de resultado, típicas del contrato de obra de los arts. 1542, 1544 y 1588 y ss. CC (y algunas de ellas y en otras circunstancias, podrían serlo del art. 120 LCAP; así, las obligaciones a cargo del propietario podrían haber dado lugar a un contrato administrativo de obras si hubieren de realizarse sobre una finca propiedad de la Consejería).

Pero la cuestión está en que tales obligaciones forman parte de un convenio de colaboración entre la Administración y un particular, amparado por el art. 5.4 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres, de Andalucía, y el art. 70.1 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, pero que, sin una regulación concreta por parte de estas leyes, y quedando fuera también del ámbito de aplicación de la LCAP, la determinación de su régimen jurídico queda, a priori, limitada a la aplicación de los principios de la propia LCAP «para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse», como establece su artículo 3.2. Esta situación, claramente insuficiente, exigirá un esfuerzo adicional de concreción en el que nos encontraremos, como referente natural, con la regulación establecida en el Libro Cuarto del Código Civil, como ha hecho la jurisprudencia en supuestos similares y como, en atención a las obligaciones pactadas, trataremos de hacer en las páginas que siguen. Empezaremos precisamente exponiendo las conclusiones que ha alcanzado la jurisprudencia en algunos supuestos parecidos, principalmente los convenios urbanísticos.

2. LA JURISPRUDENCIA SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN

Partiendo de la idea que tiene la jurisprudencia sobre los convenios urbanísticos²¹, resultan útiles las siguientes afirmaciones que

²¹ Al respecto son de utilidad las palabras del FD segundo de la STSJ de Castilla y León de 2 de mayo de 1998 (RJA 3811):

se han realizado en la determinación de su régimen jurídico y que, *mutatis mutandi*, podrían haberlo sido respecto a otros convenios de colaboración como los ambientales (todas ellas de la Sala de lo Contencioso-administrativo, salvo especificación en contrario):

1.ª) Estos convenios urbanísticos obligan a las partes y no es posible desligarse de ellos por la sola y exclusiva voluntad de una

«El convenio celebrado entre las partes, entra de lleno en el terreno de la práctica urbanística que tiende a complementar las determinaciones legales en la materia, posibilitando el acuerdo entre las partes afectadas, contribuyendo a facilitar la gestión, eliminando "ab initio" los puntos de fricción y los obstáculos que una determinada actuación urbanística pueda originar, y sin que sea dable atribuir a los mismos la constitución de un sistema de ejecución del planeamiento, sin que puedan sustituir en ningún caso el sistema en cada caso elegido, de esta forma el Convenio viene a ser un instrumento facilitador de la actuación urbanística que en modo alguno puede implicar derogación ni un beneficio de la Administración ni en favor de los particulares, de las reglamentaciones de carácter imperativo, ni puede condicionar el ejercicio de las potestades urbanísticas, por ser el urbanismo una auténtica función pública indisponible e irrenunciable».

Lo anterior debe completarse con la constatación de que el TS admite tanto los convenios de gestión urbanística (para la gestión o ejecución de un planeamiento), como los llamados convenios de planeamiento, que tienen por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor: SSTS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 15 de marzo de 1997 (RJA 1677), 28 de septiembre de 1998 (RJA 6951) y 9 de marzo de 2001 (RJA 2736). Especialmente aclaratoria en cuanto a la admisión de este tipo de convenios es la exposición de la de 15 de marzo de 1997 (FD cuarto):

«(...) Los convenios urbanísticos son admisibles en la medida en que no inciden sobre competencias de las que la Administración no puede disponer por vía contractual o de pacto. Se ha venido así precisando, en forma reiterada, que las exigencias del interés público que justifican la potestad de planeamiento urbanístico implican que su ejercicio no pueda encontrar límite en estos convenios que la Administración concierte con los administrados. Las competencias jurídico-públicas son irrenunciables y se ejercen por los órganos que las tienen atribuidas como propias (artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958) por lo que no resulta admisible una "disposición" de la potestad de planeamiento por vía contractual. Cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento llegue con los administrados la potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que, ya en otro terreno, pueda desencadenar, en su caso, el apartamiento por parte de la Administración o de los administrados de convenios urbanísticos previos o preparatorios de un cambio de planeamiento (Sentencias de 23 junio 1994, 18 marzo y 13 febrero 1992 y 21 septiembre 1991)».

de ellas, puesto que el cumplimiento y validez de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes, por aplicación del art. 1256 CC (SSTS de 29 de abril de 1989; RJA 3305 y de 14 de julio de 1989; RJA 5807, y STSJ de Cataluña de 12 de enero de 2000; RJA 1964):

«(...) Nos hallamos ante un vínculo contractual del que, por derivar derechos en favor de terceros (los recurrentes en instancia) no le es dable desligarse por su sola y exclusiva voluntad (art. 1256 del Código Civil); y no se aleguen las facultades modificativas de la Administración, por cuanto, con independencia de que ello comporta siempre la indemnización pertinente, ello sólo es actuable en razón a un interés público constatado y no por la mera e indemostrada existencia de un error en el vínculo que se trata de alterar» [FD segundo de la STS de 29 de abril de 1989].

«(...) Es regla general de toda contratación, pública o privada, que el cumplimiento de lo convenido no puede quedar al arbitrio de una de aquéllas de tal manera que, aun cuando, a juicio de un Técnico municipal, quedasen por realizar sólo algunas de las obras consignadas en el convenio y afectadas a citado aval, y éstas pudieran ser de escasa o relativa importancia, y aunque también se hubiera calculado su importe para considerar que con el nuevo aval la realización de ellas continuaba garantizada, nada de esto era bastante para que en una de las partes devolviera el anterior sin el previo consentimiento y plena conformidad de todas estas circunstancias por la Comunidad de referencia, no sólo por haber intervenido en el contrato, sino, principalmente, por ser la auténtica beneficiaria por aquella garantía pactada que tan sensiblemente resultó disminuida» [FD segundo de la STS de 14 de julio de 1989].

«(...) Desde luego el convenio urbanístico, como el estrictamente privado, genera obligaciones y derechos para todas las partes que lo suscriben, en cuya interpretación no deben desconocerse, a falta de disposiciones específicas, las normas generales sobre contratación establecidas en las leyes civiles, pero tal actividad debe quedar matizada, en todo caso, por su específica naturaleza, objetivo y finalidad, que en el caso del convenio urbanístico no es otra distinta de la satisfacción del interés público, allanado así los obstáculos que al mismo puedan oponerse» [FD sexto de la STSJ de Cataluña de 12 de enero de 2000].

2.^a) Aplicación del art. 1124 CC²² y alusión implícita a los arts. 1101 y ss., relativos a la responsabilidad civil contractual (STS de 29 de abril de 1989; RJA 3305 y STSJ de Castilla y León de 2 de mayo de 1998; RJA 3811):

«(...) La cesión de volumetría a que se refiere el punto quinto del Acuerdo de 26 de los indicados mes y año era algo consustancial e importante dentro del acuerdo, con el fin de mantener el equilibrio económico del pacto expropiatorio, no siendo factible desconocer la obligación contraída por la Corporación municipal murciana, habida cuenta que ésta, por su intervención en la confección y determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Murcia, no puede estimarse ajena a ellas de un modo absoluto y aunque del contenido del art. 1124 del Código Civil parece deducirse para las obligaciones recíprocas, que sólo puede optarse entre el cumplimiento total de la obligación contraída o la resolución del contrato del que ella dimana, nada se opondrá a que tal obligación, en los aspectos en que no sea factible su cumplimiento, sea sustituida por la pertinente indemnización de daños y perjuicios» [FD tercero de la STS de 29 de abril de 1989]

«(...) Por lo que se refiere a la imposibilidad de cumplimiento de la obligación contraída, ella ha dependido única y exclusivamente de la Corporación municipal murciana, pues siendo factible una reparcelación de los terrenos con las compensaciones económicas pertinentes, el compromiso adquirido hubiera podido cumplirse, siquiera ello hubiera supuesto detraer volumetría de otras fincas, cuyos titulares hubieran tenido necesariamente que ser indemnizados y como ello no ha podido ser realizado por la Corporación mencionada, resulta obligado abonar la indemnización per-

²² También puede encontrarse en la jurisprudencia, aunque *obiter dicta* (con el mismo Ponente, Excmo. Sr. D. Pedro Esteban Álamo), respecto a la resolución, la siguiente genérica afirmación: «(...) La naturaleza normativa de los Planes no se aviene, o condiciona, o vincula con pactos o acuerdos suscritos entre partes mas o menos afectadas por los mismos y el órgano elaborador y creador de aquéllos; de suerte que cualquier supuesto incumplimiento por parte de la administración al confeccionar un Plan, con un pacto anterior con cualquier administrado no deja abierto a este otro camino que la reclamación que corresponde con base en el ejercicio de las acciones resolutorias que correspondan» (SSTS, 29 de noviembre de 1989, 7 de febrero de 1990 y 13 de marzo de 1991; RJA, respectivamente, 8371, 9709 y 1998).

tinente a los recurrentes en vía jurisdiccional, como justa compensación al bien de que se les priva y del que ya había dispuesto el Excmo. Ayuntamiento de Murcia cuando suscribía el Convenio de 26 de diciembre de 1972; es decir, no es necesario recurrir al párrafo segundo del art. 87 de la Ley de Régimen del Suelo, sino que la indemnización a satisfacer, aunque remotamente tiene una motivación urbanística, su razón inmediata se halla, cual se ha señalado, en el incumplimiento de una obligación contractual» [FD cuarto de la STS de 29 de abril de 1989].

«(...) En definitiva, la imposibilidad de cumplir las obligaciones contraídas en el Convenio Urbanístico de 1989, se ha debido única y exclusivamente a la actuación de la Corporación demandada y no al incumplimiento por parte de la entidad recurrente, ya que el plazo de ejecución de tales obras era de 10 años, y por tanto la recurrente debe ser indemnizada no tanto por responsabilidad patrimonial derivada de la acción urbanística, sino por incumplimiento por parte de la Administración demandada de una obligación contractual asumida en el meritado Convenio.

En orden a determinar la indemnización correspondiente, es preciso estar a lo consignado en el informe pericial practicado en autos emitido por don Pedro Pastor Martín, perito elegido por insaculación, quien tras analizar detalladamente el aprovechamiento lucrativo que correspondía a "Suelo y Edificaciones, SA" por la parcela sita en San Rafael según las Normas Subsidiarias vigentes en el momento del Convenio, y las posteriores de 1995, concluye que la diferencia de valor de aprovechamiento lucrativo de la finca en la situación urbanística anterior y en la posterior a la aprobación de las Normas Subsidiarias vigentes es de 11.192.154 ptas., procediendo en consecuencia estimar el recurso y anular la resolución impugnada por no ser ésta conforme a derecho» [FD tercero de la STSJ de Castilla y León de 2 de mayo de 1998].

3.^a) Aplicación de los arts. 1281 y 1285 CC, referidos a la interpretación de los contratos (SSTS de 9 de mayo de 2000; RJA 4351 y 16 de octubre de 2001; RJA 8381):

«(...) La interpretación de la sentencia recurrida no es desorbitada ni arbitraria, sino que ha sido hecha conforme a las reglas de la sana crítica y respeta las normas estable-

cidas en los artículos que rigen en materia de interpretación contractual, por lo que ha de estarse a ella, aunque cupiere alguna duda sobre su absoluta exactitud. Se invoca el artículo 1281 del Código Civil, pero la sentencia acude a la interpretación sistemática del contrato que consagra el artículo 1285 del mismo Cuerpo legal, a cuyo tenor "las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas"; la jurisprudencia civil viene declarando con reiteración que tal precepto legal tiene un valor indiscutible, ya que la intención, que es el espíritu del contrato, es indivisible, no pudiendo encontrarse en una cláusula o en varias aisladas de las demás, sino en el todo orgánico que constituye (Así, entre otras muchas, sentencias de la Sala Primera de 7 de octubre de 1997, 14 de mayo de 1996, 21 de febrero de 1991, 26 de octubre de 1990 y 5 de febrero de 1985)» [FD tercero de la STS de 9 de mayo de 2000].

4.^a) Aplicación de las normas relativas a los vicios del consentimiento (arts. 1261, 1301, 1303 y 1307 CC²³): STS de 7 de noviembre de 1990; RJA 8805:

«(...) Efectivamente el cumplimiento del contrato mediante la cesión del terreno ofrecido, documentado en el acta de 15 de septiembre de 1977, estaba viciado por el error de creer la cedente que la condición había sido cumplida. Estamos en presencia de un error de vicio del consentimiento que produce como efecto la anulación de tal contrato; no la nulidad absoluta puesto que en el mismo concurren los tres requisitos exigidos por el artículo 1261 del Código Civil: consentimiento, objeto y causa. El Ayuntamiento había alegado la prescripción de la acción de nu-

²³ Puede pensarse que la aplicación de tales preceptos no resulta extraño a tenor de lo establecido por el art. 66 TRLCAP: «La invalidez de los contratos por causas reconocidas en el derecho civil, en cuanto resulten de aplicación a la contratación administrativa, se sujetará a los requisitos y plazos de ejercicio de las acciones establecidas en el ordenamiento civil, pero el procedimiento para hacerlas valer se someterá a lo previsto en los artículos anteriores para los actos y contratos administrativos anulables».

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, al margen la aplicación del art. 64 TRLCAP en cuanto al procedimiento, lo cierto es que los efectos que se derivan de la nulidad conforme al art. 65 pueden ser muy distintos de los que resultarían de aplicarse los arts. 1303 y ss. CC.

lidad del contrato al amparo del artículo 1301 del Código Civil por haber transcurrido el plazo de cuatro años que en dicho precepto se establece, a partir del 15 de septiembre de 1977 hasta que en 30 de enero de 1984 B., S. A., solicita la retrocesión del terreno cedido. Ahora bien, esta alegación, soslaya una circunstancia que incide en el transcurso de ese plazo y que paraliza el plazo de prescripción, como es la denegación por parte del Ayuntamiento en 6 de febrero de 1981 de las licencias para edificar e instalar un garaje y que B. solicitaba en la creencia errónea —en el error— de que el Plan General amparaba tal petición. Con tal denegación, la existencia o no de error se pone en tela de juicio y se traslada el tema a la jurisdicción para que lo decida. Mientras tanto, es elemental que no se puede solicitar la anulación del contrato con base en la dudosa existencia de tal error. La duda queda disipada en 23 de enero de 1984 cuando el Tribunal Supremo declara desierto el recurso de apelación entablado por B. contra la sentencia de 14 de julio de 1983 que daba la razón al Ayuntamiento y venía, de paso, a confirmar que, en efecto, la información suministrada en 16 de febrero de 1977 por el Ayuntamiento de San Baudillo a B., S. A., era errónea y provocó el otorgamiento del acta notarial de cesión del terreno. En concreto, el plazo de cuatro años del artículo 1301 terminaba en 15 de septiembre de 1981, pero estuvo paralizada desde el 6 de febrero de ese año 1981 hasta el 23 de enero de 1984. Como la petición de retrocesión del terreno y, consecuentemente, de la anulación del contrato tuvo lugar por parte de B. al Ayuntamiento en 30 de enero de 1984 como reclamación previa a la vía judicial que se inició tras apurar los trámites administrativos derivados del silencio del Ayuntamiento con la denuncia de la mora, es de toda evidencia que a tenor de lo dispuesto en el artículo 1973 del Código Civil la pretensión de anulación está dentro del plazo que marca el artículo 1301, y además, en cuanto al fondo de la misma, debe ser atendida, por cuanto concurren los requisitos exigidos para dar lugar a la anulación solicitada, con los efectos de devolución del terreno cedido o de la indemnización correspondiente en caso de imposibilidad de que tal devolución tenga lugar, por aplicación de los artículos 1303 y 1307 del citado Código Civil» [FD tercero].

5.^a) Aplicación del art. 1471 CC a un supuesto de cesión de terrenos (STS de 18 de marzo de 1995; RJA 2967):

«(...) La situación producida, en el caso de que se hubiese ocupado mayor superficie que la señalada en el contrato, debe ser resuelta en la misma forma establecida por el artículo 1471 del Código Civil para la enajenación de inmuebles, según el cual el vendedor está obligado a entregar todo lo que se comprenda dentro de los mismos linderos, aun cuando exceda de la cabida o número expresados en el contrato [FD segundo].

En el caso que enjuiciamos, el cedente se comprometió a transmitir la propiedad del terreno necesario para el trazado de la nueva calle según la alineación practicada, que perdura en la actualidad, de manera que, aunque se consignase una cabida inferior, la voluntad de las partes era transmitir y adquirir la propiedad del suelo indispensable para el trazado del nuevo vial conforme se fijó en la correspondiente tira de cuerdas, que se corresponde con el terreno ocupado para ello por la Administración municipal a pesar de que en el contrato se consignase un número de metros cuadrados inferior a la superficie realmente cedida» [FD tercero].

6.^a) Competencia: No es válido el acuerdo celebrado si se hace —pensando en el ente público— por quien no era competente para ello (en este caso, se celebró por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Vigo, siendo competente para ello la Comisión de Gobierno de dicho Ayuntamiento): STS de 15 de noviembre de 1988 (RJA 9086).

7.^a) Ya fuera de los convenios urbanísticos y respecto a un convenio de colaboración que tenía por objeto posibilitar la continuidad de un periódico diario, se entienden aplicables los arts. 1100 y 1101 CC respecto a la constitución en mora (STS de 2 de julio de 1994; RJA 6673):

«Según dijimos en la fundamentación jurídica séptimo, a los convenios de colaboración les son aplicables supletoriamente las reglas sobre los efectos del contrato de gestión de servicios públicos, entre las que se encuentran los artículos 73, párrafo segundo, de la Ley de Contratos del Estado y 219, párrafo segundo, de su Reglamento, según los que "si la Administración no otorgase al empresario la subvención prometida, o no hiciese entrega de los medios auxiliares a que se obligó en el contrato, éste tendrá derecho al

interés legal de las cantidades o valores económicos que aquéllos signifiquen", por lo que, al no existir en este caso estipulación concreta al respecto [Sentencias del Tribunal Supremo de 3 y 28 junio de 1985, 14 abril 1986 y 8 octubre 1986], han de aplicarse los indicados preceptos y, en consecuencia, debe ser condenada la Administración al abono del interés legal de la cantidad que debió pagar por la subvención prometida y por la publicidad convenida, aunque ante la indefinición del momento preciso en el que debieron cumplirse tales obligaciones, hemos de fijar como día inicial para el cómputo de tales intereses el de la primera reclamación formulada a tal fin, de la que se tiene constancia documental, que fue el 14 de abril de 1977, en que, según se deduce de la comunicación suscrita por el Defensor del Pueblo (hecho noveno de los declarados probados), se solicitó del Ministro de la Presidencia del Gobierno el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la Administración al ceder las acciones de la entidad demandante, fecha en que, según lo dispuesto concordantemente por los artículos 1100 y 1101 del Código Civil, la Administración se constituyó en mora en el pago de las subvenciones debidas y en la entrega de las cantidades estipuladas por publicidad» [FD noveno].

3. LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA LCAP A ESTOS CONVENIOS. EN PARTICULAR, LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y LIBRE CONCURRENCIA

La STS (3.^a) de 20 de diciembre de 2002 (RJA 1425), respecto a un convenio de colaboración entre la Generalidad Valenciana y determinadas organizaciones sindicales a efectos de participar en diversos programas públicos de desarrollo que contaban con financiación pública, que es impugnado por un Sindicato que es excluido de tal acuerdo, afirma:

«Aun cuando los convenios de colaboración celebrados con las organizaciones sindicales constituyan los convenios a que se refiere el artículo 3.1 d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y aun cuando las cantidades que en virtud de ellos se entregan no pudieran calificarse estrictamente como subvenciones, lo cierto es que la Administración, al elegir unas organizaciones sindicales para suscribir con ellas dichos convenios, que indudablemente

suponen un beneficio para dichas organizaciones por las cantidades de dinero que perciben para la realización de sus actividades, y al excluir a la parte recurrente en la instancia —CSI-CSIF— ha llevado a cabo una conducta contraria a los principios de igualdad y libertad sindical establecidos por los artículos 14 y 28.1 de la Constitución, que exigen de los poderes públicos que otorguen un trato igualitario a las distintas entidades sindicales (aquí no es cuestión de si son o no más representativas) para el fomento y difusión de la acción sindical.

Afirma la Generalidad Valenciana que el motivo de preferir determinadas entidades sindicales al Sindicato CSI-CSIF es que las elegidas contaban con una estructura que les permitía la disponibilidad de locales en toda la Comunidad. Pero para que dicha preferencia pudiese legitimar la exclusión de un Sindicato respecto a los demás habría que demostrar que CSI-CSIF no cuenta con esa estructura adecuada. *El artículo 3.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no excluye a los convenios de colaboración de los principios generales de la ley, que son aplicables para resolver las dudas que pudieran presentarse. En este sentido, el primer principio de la contratación administrativa es el de igualdad, no discriminación y libre competencia, al que alude especialmente la Exposición de Motivos del texto legal (apartado 1.5).* La Generalidad Valenciana no promovió ninguna clase de concurso o competencia pública para determinar las organizaciones sindicales que le ofrecían los medios adecuados para la realización de los fines que perseguía con los convenios de colaboración, ni en el proceso ha acreditado que existan unos motivos objetivos y razonables para la exclusión de CSI-CSIF, todo lo cual conduce a ratificar el criterio de la sentencia impugnada de que los convenios de colaboración celebrados con ciertas organizaciones sindicales constituyen una facilitación de medios públicos para que los Sindicatos puedan ejercitar la acción sindical (la sentencia alude a atender las necesidades de los trabajadores), por lo que no existe razón alguna para que pueda negarse la participación en este beneficio al Sindicato accionante (CSI-CSIF)» [FD quinto].

En nuestro caso, puede plantearse la posibilidad de que los propietarios de otros terrenos colindantes, cercanos o incluidos dentro del ámbito geográfico que la Administración actuante considera apto o adecuado para la protección del lince ibérico quieran,

cumpliendo los demás requisitos apropiados para ello, acogerse a un convenio similar al expuesto y así lo manifiesten. Como quiera que el funcionamiento de la Administración se rige también por el principio de oportunidad, y dado que los recursos económicos con que cuenta ésta son normalmente limitados y limitados serán también los convenios que pueda celebrar y cumplir, la Administración deberá racionalizar el proceso, pero está obligada a hacerlo conforme a los principios de igualdad, no discriminación y libre competencia²⁴. En definitiva, el tercero que se sienta discriminado podrá impugnar tales convenios de colaboración y estos podrán ser declarados nulos por esta razón.

En el caso de los convenios celebrados al amparo del Proyecto LIFE-Lince y según la información que nos ha suministrado la propia Consejería de MA, la selección se ha realizado tomando como base una zonificación realizada previamente mediante la cual se ha definido un ámbito espacial a tres niveles: Zonas A (de presencia segura de la especie con poblaciones actuales de lince: Doñana y su entorno y Cardeña y Andújar), zonas B (áreas de presencia de la especie en el censo de 1990 y con posibles poblaciones actuales dispersas y de muy baja densidad) y zonas C (áreas sin indicio de la especie según el censo de 1990). Del total de 95 convenios que se han celebrado a fecha 21 de abril de 2004, todos lo han sido en las áreas A, excepto 3 que han sido firmados en áreas B.

²⁴ PANIZO GARCÍA, «Régimen jurídico...», *cit.*, tras poner de manifiesto que el TRLCAP excluyó la aplicación supletoria a estos convenios de las reglas sobre preparación, adjudicación y efectos del procedimiento de adjudicación del contrato de gestión de servicios públicos que pregonaba la Ley de Contratos del Estado (pág. 932), afirma en pág. 933: «Particular consideración merece el respeto al principio de competencia, por cuanto, de ordinario, el objeto del convenio, ligado a la idea de colaboración, hace imposible la efectividad de dicho principio, al tratarse de actividades que sólo el convinente puede realizar.

No obstante, a nuestro juicio, habida cuenta de la preeminencia que a dicho principio le atribuye el art. 11.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la imposibilidad de acudir a procedimientos de adjudicación que garanticen la libre competencia, al tratarse de una excepción a la regla general, debe quedar justificada cumplidamente en el expediente»; AROZAMENA SIERRA, «Algunas consideraciones...», *cit.*, pág. 25.

Sobre los paralelismos entre los contratos administrativos y los convenios de colaboración: BASSOLS COMA «Consideraciones...», *cit.*, págs. 95-99.

En cuanto al procedimiento, parece que es el personal de la Consejería de MA quien se dirige a los propietarios de las áreas que interesan y se les propone la posibilidad de celebrar un convenio al efecto (todos tienen una estructura y apartados comunes) estableciéndose de mutuo acuerdo las actuaciones que deben desarrollarse en la finca y el tiempo (los criterios técnicos de las actuaciones están definidos por la Consejería). Sin embargo, en ocasiones son los propietarios o titulares quienes se ponen en contacto con dicha Consejería con objeto de participar en el Proyecto.

También y según esta misma información, aunque no existe en principio límite en cuanto al número de convenios a celebrar, sin embargo, se piensa cerrar la firma de convenios antes de junio de 2004, puesto que esta fecha es la mitad de la vida del Proyecto LIFE (entró en vigor el día 1 de julio de 2002 y concluirá el 30 de junio de 2006) y parece que no tiene sentido firmar convenios de menor duración, puesto que las mejoras de las fincas (y los beneficios para el lince, en consecuencia) se manifestarían una vez finalizado el Proyecto. Por último y en cuanto a la publicidad, parece que se ha procedido a informar a los propietarios de las zonas de interés y se ha expuesto la información también en algunas revistas especializadas de cazadores, habiéndose también informado directamente a algunas asociaciones, como ASAJA.

4. EL INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO A CARGO DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL: LA INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS

Estudiando la expropiación forzosa, dice PAREJO ALFONSO, que la prosecución del interés general por las Administraciones Públicas pueden afectar de tres maneras a la acción de los particulares: a) extrayendo y excluyendo de la misma actividades y bienes determinados, b) sacrificando derechos, bienes o intereses patrimoniales, y c) lesionando en cualquier otra forma tales derechos, bienes o intereses patrimoniales privados. Si dejamos ahora de lado las dos primeras de estas formas (la primera tiene como manifestaciones el monopolio de determinados recursos o servicios públicos y la determinación del dominio público, mientras que la segunda se manifiesta mediante la expropiación forzosa de una situación patrimonial privada que ha de ser sacrificada para la prosecución

del interés público), la tercera recoge —dice este autor— aquellos casos en los que el interés público «puede no requerir por sí mismo, directamente, sacrificio patrimonial privado alguno, pero la acción administrativa desplegada para servirlo y realizarlo puede o bien incurrir en un mal funcionamiento (...) productor de consecuencias perjudiciales para los privados afectados, o bien causar indirectamente —incluso en la hipótesis de su desarrollo con plena corrección o legalidad— una lesión en la esfera patrimonial de un administrado (...). Aquí el conflicto derivado de la lesión [entre el interés público y una posición privada de contenido patrimonial] no se produce por ser ésta necesaria al interés público, sino por resultar indirectamente la misma de la realización de éste. Tal hipótesis aparece cubierta por la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública»²⁵.

Por ello, las palabras antes reproducidas deberían llevar a entender que tanto los debidos a un «funcionamiento normal», como a un «funcionamiento anormal» de los servicios públicos, en toda la amplitud con que son entendidos tales términos, darán lugar a responsabilidad patrimonial (*objetiva*) de la Administración Pública, salvo que el perjudicado, según la ley, tenga la obligación de soportarlos (siguiendo de esta manera la tradición que se remonta a la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, que recoge el art. 106.2 CE y que concretan y regulan los arts. 139 y ss. LRJAP), que resulta ser la posición común de la mayor parte de la doctrina administrativista²⁶.

Pero no es esta la posición de nuestra mejor doctrina civilista. PANTALEÓN PRIETO propone que la responsabilidad (*objetiva*) por «funcionamiento normal de los servicios públicos» debe conectarse al principio de igualdad ante las cargas públicas y restringirse a lo que él llama «daños cuasiexpropiatorios o de sacrificio», es decir, aquellos que son una secuela connatural de la propia actua-

²⁵ PAREJO ALFONSO, *Derecho Administrativo*, Ed. Ariel, 1.ª edic., Barcelona, 2003, págs. 810-812 (las palabras recogidas literalmente pertenecen a la última de las páginas citadas).

²⁶ En general, la doctrina es tributaria de los planteamientos de GARCÍA DE ENTERRÍA, «Potestad expropiatoria y garantía patrimonial», *ADC*, 1955, págs. 1104 y ss.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho administrativo*, vol. II, Ed. Civitas, 8.ª edic., Madrid, 2002, págs. 375 y ss.

ción administrativa (siempre que no exista obligación de soportarlos), mientras que deben excluirse de tal responsabilidad por funcionamiento normal los que denomina «daños producto de accidentes». De éstos —continúa— únicamente debiera responder la Administración cuando sean consecuencia del funcionamiento anormal (*responsabilidad no objetiva*) de un servicio público (o cuando una ley particular lo disponga: Así, los casos de responsabilidad por riesgo), que ciertamente puede existir (el funcionamiento anormal) aunque no quepa identificar ninguna culpa o negligencia individualizada. De esta manera, la LRJAP no agotaría todos los casos en los que la Administración (a tenor del art. 106 CE) ha de responder por el «funcionamiento de los servicios públicos», pues únicamente ampararía los «daños cuasiexpropiatorios o de sacrificio» (debidos a «funcionamiento normal» siempre) y los «daños producto de accidentes» que se deban a «funcionamiento anormal»²⁷.

²⁷ F. PANTALEÓN PRIETO, «Los anteojos del civilista: hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas», *DA*, núms. 237-238, 1994, págs. 247-253; ÍDEM, «La responsabilidad por daños derivados de la asistencia sanitaria», en *Responsabilidad del Personal Sanitario* (Actas del Seminario conjunto sobre responsabilidad del personal sanitario celebrado en Madrid, los días 14, 15 y 16 de noviembre de 1994), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1995, págs. 183 y ss. Sin embargo, en este último trabajo la distinción lo es entre «daños expropiatorios o de sacrificio» y «daños producto de accidentes».

Tales reflexiones no han pasado desapercibidas en la doctrina administrativista, ni siquiera para un «ortodoxo» como R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, I, Ed. Marcial Pons, 14.ª edic., Madrid-Barcelona, 2003, págs. 623-624, que las recoge como ejemplo de la doctrina que «ha empezado a emitir señales de alarma ante tanta generosidad que lleva, en ocasiones, a cargar a la sociedad en su conjunto cuantiosas indemnizaciones que, en justicia, tampoco ella debe soportar», y parece seguirlas en pág. 630 al afirmar que: «En cuanto al funcionamiento normal de los servicios públicos como causa de imputación, ya hemos dejado constancia de que, en línea de principio, deberían incluirse únicamente los daños cuasi-expropiatorios y no los derivados de accidentes»; también PAREJO ALFONSO, *Derecho Administrativo...*, *cit.*, pág. 868, recoge estas reflexiones.

Pero ha sido F. GARRIDO FALLA, «Los límites de la responsabilidad patrimonial: Una propuesta de reforma legislativa», *Revista Española de Derecho Administrativo* (en adelante, *REDA*), núm. 94, 1997, págs. 185-188, tradicionalmente crítico ante los planteamientos de la doctrina administrativista sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, quien mejor acogida ha dado a los planteamientos de PANTALEÓN, dada su posición: «Reconozco mi casi inquietante soledad cuando tozuda e ininterrumpidamente he venido manteniendo que la interpretación del antiguo artículo 40 debe hacerse teniendo en cuenta

Si nos fijamos, el esquema «funcionamiento normal/funcionamiento anormal» es omnicompreensivo de toda la actividad de la Administración Pública (de todo funcionamiento de los «servicios públicos», en la más amplia extensión de estos términos, como «actividad administrativa» o «giro o tráfico de la Administración»), con independencia de cualquier vinculación jurídica que los particulares puedan tener con aquella. Se comprende entonces (o no) que, ante el incumplimiento de un convenio urbanístico por la propia Administración (local) debido a un cambio de planeamiento, el propio TS dude si el derecho de los particulares a obtener una indemnización en su caso deriva de la responsabilidad patrimonial (extracontractual) de la Administración Pública, o debe encajarse en la responsabilidad contractual²⁸.

En mi opinión y a efectos de concretar los criterios de imputación de la responsabilidad de la Administración Pública (ambiental, aquí) por incumplimiento de convenios ambientales, debe distinguirse, siguiendo *mutatis mutandi* el anterior esquema de PANTALEÓN PRIETO, entre:

A) «Daños cuasiexpropiatorios o de sacrificio» (por «funcionamiento normal de los servicios públicos»)

Sin extendernos en este punto, se trata de aquellos casos en los que el interés público exige de la Administración una actuación perfectamente lícita, pero que «como secuela connatural», va a conllevar el incumplimiento de un convenio ambiental y la posibilidad de causar daños en consecuencia.

Podemos citar algún ejemplo específico en este campo: El art. 17.2 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres, al establecer que «cuando una especie amenazada pue-

que la regla general es el funcionamiento *anormal* del servicio público para justificar la indemnización; y que la expresión funcionamiento *normal* cubre los supuestos de *riesgo creado* y el de aquellas actuaciones administrativas —en especial obras públicas— que causan perjuicios singulares que por simple aplicación del principio de igualdad ante las cargas públicas, justifica la obligación de reparar» (pág. 185).

²⁸ FONSECA FERRANDIS, «Los convenios urbanísticos...», *cit.*, págs. 120-124; ALONSO MAS, «Responsabilidad patrimonial...», *cit.*, págs. 861 y ss.

da causar daños a las producciones agrícolas o ganaderas y no se considere recomendable adoptar medidas excepcionales de control de dichos daños, la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá establecer un marco de participación voluntaria de los titulares de las explotaciones en la conservación de la especie, con las correspondientes compensaciones por los efectos que se deriven sobre sus cultivos o ganados».

A veces la actividad de la Administración no está encaminada de una manera directa y connatural a causar daños, pues no son necesarios para la prosecución del interés público, pero se producen indirectamente.

La obligación de indemnizar en estos casos por parte de la Administración ha sido reconocida por la jurisprudencia, aunque en algunos de ellos por simple vía de hipótesis, unida al ejercicio del *ius variandi* por parte de la misma. En materia de convenios urbanísticos suele encontrarse una generalizada afirmación que más bien parece una cláusula de estilo: «Los derechos de los propietarios, bien deriven del plan reformado, bien de convenios con la Administración, no impiden la actuación del "ius variandi", independientemente de que pueden generar el derecho a una indemnización»: SSTS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 21 de septiembre de 1991 (RJA 6818), de 18 de marzo de 1992 (RJA 3376), de 19 de julio de 1994 (RJA 6382), de 5 de diciembre de 1994 (RJA 9821), de 29 de febrero de 2000 (RJA 2330) y de 3 de abril de 2001 (RJA 4150):

«Nítidamente delimitada la cuestión litigiosa una vez más hemos de recordar la doctrina plenamente consolidada, de esta Sala, en torno a la naturaleza y significación de lo que ha venido en denominarse el "ius variandi" que compete a la Administración urbanística en la ordenación del suelo, materia en la que actúa discrecionalmente —que no arbitrariamente— y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución; de tal suerte que el éxito alegatorio argumental frente al ejercicio de tal potestad en casos concretos y determinados, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración, al planificar, ha incurrido en error, o al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin

tener en cuenta la función social de la propiedad, o la estabilidad y la seguridad jurídicas, o con desviación de poder o con falta de motivación en su toma de decisiones (...). También se ha dicho en múltiples ocasiones [Sentencias de 13 febrero, 18 marzo y 15 abril 1992] que no resulta posible una disposición de la potestad de planeamiento por vía contractual, ya que cualquiera que sea el contenido de los convenios urbanísticos a que un Ayuntamiento ha llegado con los administrados, el "ius variandi" ha de ejercerse para lograr la mejor ordenación urbana posible; sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que ya en otro terreno —por ejemplo el indemnizatorio— pueda desencadenar el apartamiento de tales convenios; ni son obstáculo a tal potestad de ordenación los derechos de los propietarios, aunque en determinados supuestos puedan originar indemnizaciones» [FD cuarto de la STS de 19 de julio de 1994].

Estas afirmaciones pueden resultar trasladables a los casos en los que la Administración ambiental haya celebrado convenios con los particulares y los legítimos derechos o intereses de éstos, nacidos de aquellos convenios, se vean frustrados tras la aprobación de los correspondientes planes en esta materia (PORN, PRUG o PDS) por haber hecho uso la Administración del *ius variandi*.

Puede pensarse, por ejemplo, en que la Administración descubra (así, por estudios científicos posteriores que avalan) que esta forma de gestionar este Proyecto LIFE-Lince, a través de convenios con los particulares, es inapropiada porque puede producir consecuencias muy negativas sobre las poblaciones de lince ibérico y toma la decisión de modificar la forma de gestionarlo (por ejemplo, realizándose en Centros de Recuperación públicos).

En este orden de cosas, se ha insinuado la posibilidad de que tal actividad (incumplidora) de la Administración en la prosecución del interés público o general pueda servir como causa de justificación-imposibilidad sobrevenida de cumplimiento no imputable a la misma, que privaría a la otra parte contratante de solicitar indemnización de daños y perjuicios. Aunque ello ha sido dicho respecto a los convenios urbanísticos y en relación al art. 113.3 LCAP, lo mismo podría hipotéticamente plantearse en nuestro caso²⁹. ¿Po-

²⁹ BUSTILLO BOLADO-CUERNO LLATA, *Los convenios urbanísticos...*, cit., pág. 114, comienzan exponiendo un caso al que nada debe objetarse, puesto que, riguro-

drá alegar la Administración esta circunstancia como hecho no imputable que origine la imposibilidad sobrevenida no imputable de cumplir por su parte e impediría al particular solicitar una indemnización de daños y perjuicios?

Es posible que los convenios del Proyecto LIFE-Lince no planteen problemas en este sentido —a tenor de su estipulación octava, su duración es de un año a contar desde su firma, siendo renovable anualmente de forma tácita si no media denuncia de alguna de las partes con al menos un mes de antelación y con el límite de la finalización del proyecto— pero puede perfectamente ocurrir en convenios similares, pero de mayor duración.

Pero es evidente que la pregunta planteada debe responderse negativamente: Sólo así puede entenderse que tradicionalmente se

samente, es un supuesto de imposibilidad sobrevenida de cumplimiento no imputable: «Ahora bien, entendemos que la indemnización de daños y perjuicios sólo será exigible si existe un incumplimiento del contrato imputable a la Administración, y no si de lo que se trata es de una *imposibilidad sobrevenida de cumplimiento* no imputable al deudor.

Desde estos planteamientos sí podría ejercitarse con éxito una petición de responsabilidad por daños y perjuicios si el cambio en el planeamiento respecto de los contenidos previamente pactados se deben a un mero cambio de criterio político de la corporación municipal. Ahora bien, si la modificación se justifica no en el mero capricho o cambio de criterio político, sino que se constata que debido a circunstancias sobrevenidas el cumplimiento del convenio en sus propios términos pudiera suponer una vulneración de la legalidad (p. ej., debido al descubrimiento de un yacimiento arqueológico en la finca que iba a ser destinada según convenio a garaje subterráneo), entendemos que no se estaría en presencia de un incumplimiento de contrato por parte de la Administración, puesto que ésta no puede cumplir lo pactado si ello supone una vulneración del ordenamiento jurídico; en consecuencia, no se produciría el supuesto de hecho del art. 113.3 TRLCAP/1995, y no sería procedente la indemnización de daños y perjuicios».

El problema lo plantean las palabras que siguen, en págs. 114-115: «La misma doctrina quizá sea también aplicable cuando por causas sobrevenidas el cumplimiento del contrato pueda suponer objetivamente una lesión para los intereses generales. Hay que tener presente que la Administración nunca actúa con autonomía de la voluntad sino en el ejercicio de potestades regladas o discrecionales que siempre tienen que ejercerse conforme a la legalidad para la satisfacción de los intereses generales. Si por circunstancias sobrevenidas cumplir el convenio sobre planeamiento implica lesionar grave o irremisiblemente los intereses generales, podría entenderse que el no cumplimiento del mismo no es fruto de un incumplimiento de la Administración, sino —al igual que en el anterior supuesto de la vulneración de un precepto legal— de una imposibilidad sobrevenida de cumplimiento».

haya hecho responder objetivamente a la Administración de todo daño causalmente conectado al funcionamiento, normal o anormal de los servicios públicos, salvo obligación de ser soportado. Si se quiere, también puede acudir a un simple argumento de reducción al absurdo: Puesto que, de acuerdo con los arts. 103.1 CE y 3.1 LRJAP, «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho», resultará que toda la actividad de la Administración se justifica exclusivamente *siempre* en los intereses generales y *siempre* podría alegar esta circunstancia como imposibilidad sobrevenida no imputable para justificar el incumplimiento de un contrato (salvo que pudiera justificarse una desviación de poder). Por ello y como punto de partida, la Administración deberá actuar conforme al interés público o general cuando celebra un convenio de colaboración con un particular, pero también deberá hacerlo cuando lo incumpla, y no por ello el particular estará privado de indemnización (sin tener que demostrar desviación de poder).

En todos los casos anteriores, el derecho de los particulares a ser indemnizados derivará de la responsabilidad patrimonial (*extracontractual, directa y objetiva*). En consecuencia, tal responsabilidad será exigible, salvo regulación específica, de acuerdo con el Título X de la LRJAP (arts. 139 y ss.) y el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

B) «Daños producto de accidentes» (por «funcionamiento anormal de los servicios públicos»)

Deberán incluirse en este apartado aquellos daños que hayan sido provocados por un funcionamiento inadecuado o defectuoso (ilegal, por tanto) de los servicios públicos: Así, cambio de planeamiento ambiental contrario a Derecho, las «faltas de servicio» (los servicios públicos no han funcionado o han funcionado mal o tardíamente), que hace imposible el cumplimiento del contrato y provoca unos daños que no pueden causalmente conectarse a la vul-

neración de específicos deberes contractuales derivados de los convenios celebrados.

Aunque sin base jurídica sobre la que apoyar tal afirmación³⁰, parte de la doctrina administrativista suele acoger la idea de que la distinción entre normalidad o anormalidad del funcionamiento de la Administración es indiferente en cuanto al deber de indemnizar, pero es relevante como criterio de imputación de los daños, de manera que será mayor la indemnización en el caso del funcionamiento anormal, aunque con planteamientos poco claros³¹.

³⁰ Así lo afirma PANTALEÓN PRIETO, *La responsabilidad...*, cit., págs. 183-184, nota 37, citando al efecto a Leguina Villa. Y es que la regla debería ser, simplemente, la establecida en el art. 106 CE y 139.1 LRJAP: «Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derecho, salvo en los casos de fuerza mayor...».

³¹ Para GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, II, cit., págs. 420-421, la mayor extensión sólo queda para los casos de dolo o culpa grave: «La diferencia a efectos reparatorios está recogida en los arts. 1107 y 1107 CC; el último dispone que el causante por dolo o culpa grave de daños a otros está obligado a reparar todos los perjuicios "que conocidamente se deriven" del hecho lesivo, lo que permite incluir daños puramente indirectos o derivativos, aparte de los directos, que son el daño emergente y el lucro cesante (...). Nada de esto puede entenderse modificado por la nueva LPC [LRJAP, para nosotros], cuyo artículo 141.2 remite ahora expresamente el cálculo de la indemnización "a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado"».

Sin embargo, G. GARCÍA-ÁLVAREZ, en *Derecho Administrativo. Parte Especial* (dir. JOSÉ BERMEJO VERA), Ed. Civitas, 3.ª edic., Madrid, 1998, pág. 1177, también sitúa la diferencia en los arts. 1106 y 1107 CC: «No obstante, la dogmática iuspublicista ha sostenido tradicionalmente la diferencia en los criterios de evaluación dependiendo de la licitud o ilicitud de la actuación administrativa dañosa: En este segundo caso, la reparación sería integral (comprendiendo, en consecuencia, el lucro cesante, el daño emergente y todos los posibles daños derivados de la acción administrativa). La argumentación se apoya en la aplicabilidad en estos casos de los artículos 1106 y 1107 CC. En los casos de culpa o negligencia, la responsabilidad administrativa sería un sustitutivo de la del agente, al que le son aplicables las normas del Código Civil. En consecuencia, la responsabilidad administrativa tendrá al menos la misma amplitud que la del funcionario o agente de la que trae causa». El autor anterior apoya su afirmación en la STS de 8 de febrero de 1991 (RJA 1214) y en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de diciembre de 1992.

L. MARTÍN REBOLLO, «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España: Estado de la cuestión, balance general y reflexión crítica», *DA*, núms. 237-238, 1994, pág. 69, observa que: «Intentando, no obstante,

C) *Daños contractuales (por «funcionamiento anormal de los servicios públicos»)*

Ante el incumplimiento de las obligaciones derivadas de un convenio de colaboración por parte de la Administración, el art. 3.2 LCAP, en ausencia de una regulación más concreta por parte de las normas ambientales que amparan estos convenios, abre las puertas a la aplicación de las normas generales del Código Civil relativas al cumplimiento e incumplimiento de las obligaciones contractuales del Título Primero del Libro Cuarto, en la medida en que puedan aplicarse, que pueden presentar en este punto importantes diferencias respecto al régimen de la LCAP.

Tratándose de un incumplimiento imputable a la Administración (lo será por «funcionamiento anormal de los servicios públicos» ambientales), la responsabilidad civil que pudiera serle exigible deberá serlo conforme a los arts. 1101 y ss. CC, aunque no parece que tales normas, cuando los daños aparezcan unidos a la resolución del contrato, conduzcan a una solución diversa a la establecida en el art. 113.3 LCAP: «El incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones del contrato determinará para aquélla, con carácter general, el pago de los daños y perjuicios que por tal causa se irroguen al contratista». Deberán también tenerse en cuenta las pretensiones de cumplimiento que pueden hacer valer los particulares conforme a los arts. 29 y 30, y en sede judicial, 31 y 32 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA). Especialmente importantes pueden resultar los arts. 29.1 y 32.1 para exigir el cumplimiento «in natura» a la Administración, así como los arts. 30, 31 y 32.2 para solicitarle, entre otros, el cese de una determinada actuación administrativa, el reconocimiento de

hallar algún criterio aproximativo deducido de la práctica jurisprudencial se puede decir que cuando la imputación es por culpa o negligencia, es decir, por un funcionamiento anormal de los servicios, los tribunales son más proclives a aumentar la indemnización y a admitir el lucro cesante, en su caso».

Sin embargo, otros autores se limitan a afirmar que la regla debe ser la de la reparación integral de los daños (emergente y lucro cesante, conforme al art. 1106 CC), sin aludir al art. 1107 CC: PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo...*, I, cit., pág. 637; PAREJO ALFONSO, *Derecho Administrativo...*, cit., pág. 884.

una situación individualizada a favor de los particulares y el restablecimiento de la misma.

En cuanto a los criterios de imputación subjetiva de tal responsabilidad, debe a estos efectos advertirse que la Administración pública es una persona jurídica que no cuenta con autonomía privada, en el sentido de que no cuenta con libertad para decidir cumplir o incumplir un determinado contrato o convenio, sino que su actuación debe responder siempre al ejercicio de sus potestades y competencias legalmente reconocidas. Sin embargo, no por ello puede excluirse el dolo y la culpa, en la lógica del art. 1107 CC, como criterios válidos para imputar los daños y perjuicios derivados del incumplimiento.

Será aplicable el art. 1107.I CC cuando pueda individualizarse una acción culposa o negligente, causante de los daños, en alguno o algunos de los sujetos o agentes a través de los cuales actúa la Administración («*autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*», en palabras de la LRJAP; incluido el personal de Egmasa, en nuestro caso), o sin identificación de culpa o negligencia individualizada, cuando tales daños hayan de imputarse a la Administración a tenor de la distribución de riesgos establecida en el convenio. Será aplicable el art. 1107.II cuando necesariamente se individualice una acción dolosa. En todos los casos, teniendo en cuenta que «nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables», conforme al art. 1105 CC, que debe desplazar aquí al controvertido art. 141.1 LRJAP («no serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos»), si su aplicación condujere a resultados diferentes.

Por último, también debe acogerse en esta sede la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TS, seguidora de la jurisprudencia civil, relativa a la concesión a la parte contratante que cumplió y resolvió el contrato de una indemnización, en la medida del interés contractual positivo, por los daños causados por el incumplimiento de la Administración. En este sentido, PANTALEÓN PRIETO señala, respecto al contrato de obra, las SSTs de

29 de octubre y 28 de diciembre de 1983 y 14 de abril de 1987 (RJA 5275, 475 y 4448, respectivamente)³². A éstas pueden añadirse otras de la misma Sala, como la de 30 de diciembre de 1983 (RJA 6843)³³, la de 18 de julio de 1994 (RJA 5543)³⁴ y la de 27 de febrero de 2001 (RJA 1837)³⁵.

³² Las tres primeras sentencias citadas constituyen, en palabras de este autor, «jurisprudencia perfectamente consolidada»: PANTALEÓN PRIETO, «Resolución por incumplimiento e indemnización», *ADC*, 1989-IV, págs. 1155-1156.

³³ Se trataba de un contrato de obra en el que se reclamaba una indemnización de daños y perjuicios tras resolverse el mismo por una suspensión de más de un año imputable a la Administración. Se discutía el alcance de la indemnización que correspondía conforme a la entonces vigente Ley de Contratos del Estado y su Reglamento, y en su tercer Considerando puede leerse:

«(...) Lo correcto es que se aplique el principio carismático del equilibrio, por ello, en el caso que nos ocupa hay que partir de la compatibilización del lucro cesante y el daño emergente, pues, en los casos de resolución, la parte a la que es imputable debe indemnizar, sin lugar a dudas, el daño emergente, siquiera el legislador se refiriera, al lucro cesante, exclusivamente, por la dificultad de probar su alcance, cifrándolo en el beneficio industrial, pero sin excluir, obviamente, el daño emergente, sin olvidar que esta matización del lucro cesante también puede obedecer a dejar incólume, desde una perspectiva económica, al contratista, de las consecuencias de un actuar de la Administración, por cuanto, si se suspenden obras, el contratista sufre, cuando menos, el perjuicio derivado del beneficio industrial dejado de percibir, refiriéndose a él el legislador, pero sin excluir el daño emergente».

³⁴ Se celebró un convenio mediante el cual el propietario de unos terrenos cedía gratuitamente una parte al Ayuntamiento de Bilbao a cambio de que éste declarara edificable el resto. Tras diversos avatares, el Plan que incluía este convenio fue finalmente aprobado con carácter definitivo por el Ministerio de la Vivienda, pero permitiendo una menor edificabilidad y aumentando el terreno destinado a uso público, por lo que los herederos del antiguo propietario, a pesar de haber enajenado a tercero los terrenos edificables, reclamaban al Ayuntamiento por la pérdida de tal edificabilidad, que había provocado un menor precio de venta de los mismos. Sobre la base de los arts. 65, 66 y 92 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales y 1124 y 1101 CC, les fue concedida una indemnización por el daño causado «constituyendo éste la disminución del precio que normalmente se hubiera obtenido y que al haber sufrido por aquéllos integra evidentemente un lucro causante [cesante] padecido por los mismos que no puede menos de legitimarles».

³⁵ En este caso, se había celebrado un contrato con el Ayuntamiento de Sevilla y la Comisaría de la Ciudad de Sevilla para 1992 para la reproducción de varias joyas que habían de ser exhibidas durante la Expo-92, pero no pudo ejecutarse porque el Ayuntamiento no puso finalmente las joyas originales a disposición del joyero para su reproducción, por lo que éste procedió a resolver el contrato y solicitar una indemnización de daños y perjuicios. Merece resaltarse lo establecido en el FD decimotercero de esta sentencia:



La concurrencia de normas de responsabilidad contractual y extracontractual en esta sede puede plantear los ya tradicionales problemas de distinción entre ambos regímenes. Las consecuencias en el orden práctico pueden situarse en la limitación de responsabilidad que supone el art. 1107.I CC, aunque también en que, respecto a la responsabilidad civil de la Administración, el art. 142.5 LRJAP (como el 1968.2.º CC) establece un plazo de prescripción de 1 año, lejos del plazo de 15 años del art. 1964 CC de la responsabilidad civil contractual (quizás también en los diversos resultados a que pudieran conducir los arts. 1105 CC y 141.1 LRJAP), aunque la diferencia ha de encontrarse sobre todo en los distintos criterios de imputación de la responsabilidad civil establecidos en los arts. 1101 y ss. CC (responsabilidad por culpa, con inversión de la carga de la prueba por obra de la jurisprudencia) y en los arts. 139 y ss. LRJAP (responsabilidad por funcionamiento normal/anormal de los servicios públicos).

Sin entrar de lleno en este debate, simplemente nos posicionaremos, con la jurisprudencia que parece mayoritaria en la actualidad y con las conclusiones de nuestra mejor doctrina, en el sentido de «considerar que siempre que entre las partes existe una relación contractual y el daño es consecuencia del cumplimiento defectuoso o del incumplimiento de cualquiera de los deberes contractuales que de dicha relación derivan, sean obligaciones expresamente pactadas o deberes accesorios de conducta nacidos de la buena fe, o de los usos de los negocios, la responsabilidad es de carácter contractual y los tribunales deben declararlo así haciendo uso en lo necesario de la regla *iura novit curia* una vez despejado

«A este respecto, la entidad del resarcimiento, presupuesto del evento perjudicial y la conducta sancionable, abarca todo el menoscabo económico sufrido por el acreedor, consistente en la diferencia que existe entre la actual situación del patrimonio que recibió el agravio y la que tendría de no haberse realizado el hecho dañoso, bien por disminución efectiva del activo, o bien por la ganancia, pérdida o idea frustrada, pero siempre comprendiendo en su plenitud las consecuencias derivadas del acto lesivo, por cuanto que todo resarcimiento tiene por finalidad volver el patrimonio afectado a la disposición en que se encontraría de no haber mediado dicho incumplimiento o acto ilícito, lo que se conoce como "restitutio in integrum", sin perjuicio de las posibles condenas solidarias que pudieran existir, al comprender la indemnización de daños y perjuicios no sólo el valor de la pérdida que hayan sufrido, sino el de la ganancia que haya dejado de obtener el acreedor».

el camino a través de la llamada tesis sustancialista en materia procesal»³⁶.

No obstante y por simples razones de economía procesal, podría admitirse la denominada «tesis de la opción» del perjudicado («tesis de la acumulación») siempre y cuando su aplicación no conduzca a alterar la distribución de riesgos establecida en el convenio o en la ley (así, la responsabilidad por funcionamiento normal de los servicios públicos), una auténtica «tentación» para los administrados. Por tanto y por razones de economía procesal (siempre que los hechos que resulten probados lo permitan), una demanda de responsabilidad civil (por «daños producto de accidentes»), aunque contractual, que se base en los arts. 139 y ss. LRJAP por funcionamiento anormal de los servicios públicos, podrá estimarse (o desestimarse) conforme a esos mismos preceptos, si no se vulnera la distribución de riesgos pactada³⁷.

³⁶ L. Díez-Picazo, *Derecho de daños*, Ed. Civitas, Madrid, 2000, pág. 268. Lo mismo, PANTALEÓN PRIETO, en *Comentario del Código Civil*, com. art. 1902, Ministerio de Justicia, tomo II, Madrid, 1991, págs. 1977-1981.

³⁷ Sobre estas cuestiones y las diversas líneas jurisprudenciales (Sala 1.ª) y opiniones doctrinales al respecto: PANTALEÓN PRIETO, en com. a las SSTs de 26 de enero, 10 de mayo y 19 de junio de 1984, en los *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil* (en adelante, *CCJC*), respectivamente, núm. 4, 1984 (págs. 1257-1267), núm. 5, 1984 (págs. 1645-1659) y núm. 6, 1984 (págs. 1869-1884); I. ESPÍN ALBA, com. a la STS de 1 de febrero de 1994, *CCJC*, núm. 35, 1994, págs. 453 y ss.; L. F. REGLERO CAMPOS, com. a la STS de 18 de octubre de 1995, *CCJC*, núm. 40, 1996, págs. 285 y ss.; E. GÓMEZ CALLE, com. a la STS de 5 de mayo de 1998, *CCJC*, núm. 48, 1998, págs. 1177 y ss.

El problema también ha sido reconocido por la doctrina administrativista: GARCÍA DE ENTERRÍA, «Potestad expropiatoria...», *cit.*, págs. 1144-1145, en relación a la Ley de Expropiación Forzosa de 1954: «La amplísima fórmula de la Ley ("toda lesión... consecuencia", etcétera) puede comprender indudablemente tanto situaciones contractuales como extracontractuales. Ahora bien, toda la regulación específica de los contratos atiende justamente a establecer los criterios propios para relacionar los patrimonios de los contratantes, determinando en primer lugar qué perjuicios han de merecer la calificación de daños (contenido obligacional del contrato, doctrina de los riesgos), así como la respectiva imputación de los mismos entre las partes, y, finalmente, los principios de la reparación, en su caso. La fórmula del artículo 121 de la Ley no habrá de resolver problema ninguno, y puede jugar a lo más como un abstracto principio general de Derecho, cuya articulación deberá buscarse siempre en el mecanismo propio del contrato particular de que se trate. Sólo en aquellas hipótesis —que no son excepcionales— en que la Administración interfiera un contrato suyo en virtud de poderes extracontractuales, en virtud de su propio poder público, que de ninguna manera queda sometido al contratante privado, sólo en

5. EL INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO A CARGO DE LOS PARTICULARES:
LA INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS

Cuando el incumplimiento del convenio tenga su origen en el comportamiento de los particulares, convendrá a éstos (y mucho) reclamar a la Administración la aplicación del art. 1107.I CC en un campo tan delicado como el que estamos tratando, en cuanto sirve para limitar los daños de que responde el deudor de buena fe a «los previstos o que se hayan podido prever al tiempo de constituirse la obligación y que sean consecuencia necesaria de su falta de cumplimiento». En efecto, la finalidad propia de los convenios que estamos tomando como modelo es, para la Administración al menos, la protección de una especie animal en peligro de extinción, lo que para el particular significa un específico y muy cualificado riesgo de daños que no estará dispuesto a soportar fácilmente, aunque tenga conocimiento preciso y cuente con información detallada sobre su alcance.

El criterio que se deriva del art. 1107.I lo expone con precisión PANTALEÓN PRIETO: «Para que un concreto resultado dañoso, vinculado a ciertas circunstancias especiales, entre dentro del "ámbito de protección del contrato", no es suficiente que, al tiempo de contratar, el contratante incumplidor haya previsto o pudiera razonablemente haber previsto la posibilidad de que dicho resultado acaeciese, sino que es necesario, además, que la información sobre las circunstancias especiales le haya sido proporcionada *precisamente por la otra parte, y de tal modo que personas razonables del mismo sector del tráfico, situadas en el lugar de los contratantes, hubiesen considerado asumido, salvo inmediata protesta, el correspondiente riesgo de daños*»³⁸.

En nuestro caso, el incumplimiento de las obligaciones que el titular o propietario de la finca o coto toma a su cargo (según la

estas hipótesis cabría reservar al artículo 121 de la Ley la posibilidad de una aplicación directa, *pero esto siempre que ni las normas propias del contrato de que se trate, ni las particulares estipulaciones del mismo o pliegos de condiciones, hayan previsto y regulado la eventualidad de ese llamado, en general "hecho del príncipe"*» (cursiva nuestra).

³⁸ PANTALEÓN PRIETO, «El sistema de responsabilidad contractual (Materiales para un debate)», *ADC*, 1988-III, pág. 1029.

cláusula sexta del convenio firmado con la Consejería: Puesta a disposición del terreno, permitir el acceso al personal de la Consejería, respetar y no modificar el uso de las instalaciones y actuaciones, no realizar la caza menor del conejo, y realizar determinadas labores sobre la finca), unido a los derechos que el convenio le confiere (según la estipulación tercera del convenio con Egmasa: El pago de las actuaciones por él realizadas y consistentes en la siembra y creación de praderías y abonado; por otro lado, determinadas actuaciones establecidas en la estipulación segunda a cargo de Egmasa resultan también beneficiosas para la propiedad: Construcción de majanos, vivares y entaramados, recuperación de vegetación autóctona, limpieza de manaderos), lleva inexorablemente a entender que el propietario no ha asumido en ningún caso tales riesgos especialmente cualificados.

En este sentido, es muy significativa la cláusula cuarta del convenio con Egmasa, cuando afirma que «el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones asumidas en el presente convenio, podrá suponer la rescisión del mismo, sin perjuicio de las responsabilidades que ello pudiera ocasionar, llevando aparejada la pérdida de la compensación económica a la que hace mención la cláusula cuarta, desde el momento que el responsable de Egmasa, conozca el incumplimiento». La genérica alusión a «las responsabilidades que ello pudiera ocasionar» se ha querido concretar en la que parece la más destacada de ellas: La pérdida del cobro por los trabajos realizados sobre la propia finca (sin perjuicio, claro está, de la aplicación del art. 1154 CC en su caso).

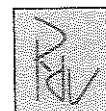
Por otro lado, el incumplimiento doloso por parte del propietario o titular de la finca hará que no deba «ser tratado de distinta manera que un extraño que, sin relación contractual previa con el dañado, ocasionase intencionadamente un evento dañoso análogo», aunque no debe perderse de vista que sólo será responsable de aquellos daños «que conocidamente se deriven de la falta de cumplimiento de la obligación», o lo que es lo mismo, de los que, conforme a la teoría de la equivalencia de las condiciones y a los criterios de imputación objetiva, deba responder³⁹.

³⁹ PANTALEÓN PRIETO, «El sistema...», *cit.*, págs. 1036-1037. Sobre estos criterios, ÍDEM, «Causalidad e imputación objetiva: Criterios de imputación», en *Centenario del Código Civil*, tomo II, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, págs. 1561-1591; ÍDEM, en *Comentario...*, *cit.*, com. art. 1902, págs. 1981-1988.

A veces no resultará fácil encuadrar en la estricta responsabilidad contractual alguno de los eventos dañosos que pueden darse (por ejemplo, si un incendio provocado negligentemente por el propietario o titular del coto objeto del convenio provoca en éste unos daños de la suficiente entidad como para dejar de ser apto para el uso de recuperación de las poblaciones de lince ibérico acordado, y además, causa daños a las propias infraestructuras ya instaladas por la Consejería de Medio Ambiente o por Egmasa o a los vehículos de éstos allí existentes, ¿cuál será el sistema de responsabilidad civil aplicable?), entonces, habrá nuevamente de acudir a la resolución del problema derivado de la concurrencia de responsabilidad civil contractual y extracontractual, como se hizo en el epígrafe anterior⁴⁰.

⁴⁰ Ninguna duda plantearían los llamados daños «al medio ambiente», en cuyo caso deberá reclamarse la aplicación de la normativa sectorial. Sirvan como ejemplos, el art. 37.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo de Espacios Naturales Protegidos, el 77 y 78 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, el 69 y 71 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y fauna silvestres, de Andalucía, el 118 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas y el 36 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrales de la Contaminación.

Revista
de
Derecho
Urbanístico



**JORNADAS
2005**



Centro de
Estudios
Jurídicos
Superiores

**JORNADAS SOBRE ACTUACIONES
URBANÍSTICAS EN SUELO
NO URBANIZABLE**

Merida, 4 y 5 de marzo de 2005

INFORMACIÓN E INSCRIPCIONES:

Revista de Derecho Urbanístico: Tels. 91 400 80 18 / 91 574 64 11 - Fax 91 504 15 58
rdu@montecorvo.com :-: www.rdu.es

Lugar de celebración: Hotel Tryp Medea - Avenida de Portugal, s/n. - Mérida

Revista
de
Derecho
Urbanístico



**CURSOS
2005**



Centro de
Estudios
Jurídicos
Superiores

Marzo 7 y 8

SISTEMAS DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA

Marzo 9 y 10

GESTIÓN DE EXPROPIACIONES

Abril 11 y 12

GESTIÓN URBANÍSTICA DE BIENES PÚBLICOS

Abril 13 y 14

URBANISMO Y FISCALIDAD

INFORMACIÓN E INSCRIPCIONES:

Revista de Derecho Urbanístico: Tels. 91 400 80 18 / 91 574 64 11 - Fax 91 504 15 58
rdu@montecorvo.com :-: www.rdu.es

Lugar de celebración: Hotel Colón - C/ Pez Volador, 1 (esquina a Doctor Esquerdo, 117). Madrid.