

EL NUEVO DERECHO AMBIENTAL: CAMBIOS Y POSIBILIDADES DE FUTURO EN TORNO A LAS TÉCNICAS CONVENCIONALES

Por Antonio José Sánchez Sáez

Becario F. P. I. del Departamento de Derecho Administrativo e Internacional Público
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla

SUMARIO. I.INTRODUCCIÓN. II.CAMBIOS EN LA CONCEPCIÓN AMBIENTAL DE LA EMPRESA. III.CAMBIOS EN LAS TÉCNICAS FISCALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. IV.CAMBIOS AMBIENTALES EN LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS: IV.1.CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS DE COMPORTAMIENTO ENTRE ADMINISTRACIONES. IV.1.A.CONVENIOS. IV.1.B.PLANES. V.LAS POSIBILIDADES AMBIENTALES DE LA LEY 13/95, DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, DE 18 DE MAYO. VI.LA COLABORACIÓN ENTRE EMPRESAS EN MATERIA AMBIENTAL. VII.CAMBIOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL. VIII.NOTAS.

I. INTRODUCCIÓN.

Pocos conceptos existen en el Derecho contemporáneo tan evocadores como el de Medio Ambiente. Con sólo nombrarlo se nos aparece todo un mundo de sensaciones, proyectos y aspiraciones del hombre, de lucha por la consecución de un hábitat vital mejor. Esa significación popular va inexorablemente acompañada de un desarrollo necesario del componente jurídico del término, y muy especialmente de la rama administrativa. No es exagerado decir que posiblemente el Medio Ambiente y todo lo que le concierne constituye hoy un agujero negro del Derecho, que absorbe con inusitada voracidad toda la luz que los investigadores aportan sobre el tema. El tema que nos ocupa es apasionante. En esa evolución son claves conceptos tan fundamentales como los de calidad de vida, desarrollo sostenido, descentralización administrativa, participación ciudadana, etc... La doctrina norteamericana y alemana comenzaron a elaborar la idea-fuerza de la calidad como un nuevo vector a tener en cuenta en todas las relaciones que se dan entre los poderes públicos y los ciudadanos. Atendiendo a esa filosofía, el desarrollo económico ha dejado de ser la panacea del bienestar vital del hombre. Un mundo que ha desterrado la esclavitud, las dictaduras y el colonialismo, lucha ahora por derrumbar formas más sutiles de violencia como la cultura del consumismo (como opuesto al consumo, que en sí mismo no es perjudicial), la masificación y el éxito a todo coste. Creo que todos somos conscientes de que el dinero no equivale a felicidad, ni la cantidad a desarrollo. El entorno ambiental nace de ese caldo de cultivo y está llamado a jugar el papel dirigente de esta nueva aspiración. Lo que Pérez Moreno llama "el nuevo objeto jurídico", el Medio Ambiente, hace que el mundo del Derecho sea observado bajo el prisma de unas nuevas gafas (Priour). Y como quiera que el sector privado al que afecta el Medio Ambiente lo conforma esencialmente el sector empresarial, nace para las nuevas empresas el concepto de internalización de los costes ambientales, que supone añadir a los tradicionales costes de producción el plus de los gastos por protección del entorno, y que ha motivado una nueva generación de técnicas jurídicas, fiscales y éticas de proteger el Medio Ambiente, que van a ser fruto de este trabajo de doctorado. Por supuesto, todas ellas obedecen a una nueva manera de pensar el Medio Ambiente, a una nueva concepción de lo que han de ser las condiciones de vida del hombre del siglo XXI, cuyo espíritu se halla ante la necesidad imperiosa de ser correspondido por el entorno que le rodea, en un mundo que se hace más inhóspito cada día.

En resumidas cuentas, la protección del Medio Ambiente es una de las más grandes exigencias de la vida social y jurídica de nuestro tiempo, y no es algo efímero (no hay más que fijarse en la imparable fuerza que en otros países está alcanzando la cultura de lo verde, la llamada ecología de mercado) sino una potentísima corriente de pensamiento que va a anegar y fertilizar todos los campos del Derecho. En este sentido, el estudio de las técnicas paccionadas del Derecho Ambiental es una excelente apuesta para la mejora de nuestras vidas, y, de lo que es

más importante, de nuestro espíritu.

II. CAMBIOS EN LA CONCEPCIÓN AMBIENTAL DE LA EMPRESA.

Uno de los sectores donde más se ha notado la evolución que todo el derecho ha experimentado hacia nuevas metas medioambientales, es el del derecho empresarial y laboral. En este último, la mejora de las condiciones de trabajo de los empleados, tras la Segunda Guerra Mundial, unido a un creciente desarrollo de la sensibilidad ambiental, incidieron en la adopción de medidas protectoras en el trabajo cada vez más estrictas. Más aún, la entrada de nuestro país en las Comunidades Europeas, ha acusado aquel inicial estímulo para intentar converger con el resto de los países de nuestro entorno.

Otro de los frentes de esta nueva concepción ecológica de la empresa se sitúa en torno a la superación de la empresa como ente exclusivamente preocupado por "finés productivos". Las mayores reticencias para dejar entrar el ecologismo en el sector empresarial venían de aquéllos que consideraban que empresa y Medio Ambiente eran incompatibles: este dilema no sólo era irreal sino que, más aún, hoy nadie pondría en duda que una buena gestión ambiental supone beneficios económicos y de publicidad para la empresa que se anime a considerarla. Con este nuevo espíritu de inversión en Medio Ambiente, no sólo se han logrado reducir las bajas por enfermedades laborales, sino que se da confianza al trabajador de que aquello que hace lo hace bien, y que su actividad no tendrá consecuencias negativas para nadie. A ello se suma, además, la salida de externalidades como pueden ser las indemnizaciones por daños provocados a terceros o al Medio Ambiente en sí.

Se ha calculado que, tan sólo en España, si todas las empresas funcionaran de este modo, el ahorro derivado de las bajas laborales y de los gastos de limpieza del entorno se elevaría a más de un billón de pesetas. Igualmente ha subrayado la OIT(1). que la aplicación de la BAT. (best available technology) conllevaría beneficiosas consecuencias en el entorno laboral del empleado, al ser menos contaminante y más limpia, reduciendo así el síndrome de los edificios enfermos (aquéllos que por su mala distribución, organización o distribución de las fuentes de luz, energía, electricidad, maquinaria, etc... influyen negativamente en el rendimiento profesional de los profesionales que allí trabajan) y la entropía propia de las sociedades avanzadas.

La irrupción de las nuevas normas medioambientales supone un nuevo *modus operandi* para el sector económico, de manera que no sólo los entes implicados en la conservación del Medio serán destinatarios de esa normativa, sino que también, y no marginalmente, otras realidades que aparentemente nada tenían que ver con el medio Ambiente. Este nuevo catálogo de medidas normativas tiene un denominador común: están enfocadas a acabar con la dualidad antes aludida de protección ambiental frente a desarrollo, como bien ha puesto de manifiesto la última doctrina, Jordano Fraga(2) entre otros.

Hoy en día es evidente una nueva forma de ver las cosas, que en el mundo jurídico ha llevado a algún autor a hablar de una oleada de derechos ambientales, que, en realidad no son tales sino una reinterpretación de los derechos de siempre bajo el prisma del Medio Ambiente (3).

Este cambio se apoya en una nueva concepción, asimismo, del concepto de Medio ambiente. En su origen, la preocupación ambiental no pasaba de ser un alegato por la protección de los espacios y por la reducción de emisiones contaminantes. Hoy en día, parece haberse impuesto la teoría de un Medio Ambiente en sentido amplio, englobando no sólo al hombre, sino al planeta entero, y conectándose con otros principios clave como calidad de vida, bienestar, intimidad familiar, salubridad laboral, ergonomía... Incluso valores tan ambiguos como la felicidad no parecen ser del todo ajenos en esta redefinición del concepto "Medio Ambiente". Hoy cada vez son más los autores que se unen a este modelo globalizador del término, que podría comprender derechos individuales y colectivos tan extraños como el libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE.), el derecho al trabajo (art. 35.1 CE.), el pleno empleo (art. 40 CE.), la protección de la salud (art. 43 CE.), la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46 CE.), el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE.), la participación de los interesados en los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general (art. 129.1 CE.), la armonización y desarrollo de los factores económicos y, en particular, de la agricultura, la ganadería, la pesca y la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles (art. 130.1 CE.).

Y, como no podía ser menos, el derecho, como elemento dinámico creador de la sociedad, va, en parte, dirigido a las empresas, como células cancerosas de un todo ideal al que se tiende, cual es la armonía Hombre-Naturaleza. De aquí la expansión que han sufrido en los últimos años técnicas como la ecoetiqueta, la evaluación de impacto ambiental, la disciplina ambiental, la gestión ambiental de la empresa, los cánones de vertidos, los incentivos fiscales orientados a la bajada de inmisiones-emisiones de gases... A medida que se han ido consiguiendo los resultados oportunos se ha pasado a otro sector, y de ahí a otro, hasta abarcar la casi totalidad del proceso productivo de la empresa: desde las materias primas, pasando por la producción misma, los productos en sí, y el reciclaje o recuperación de los mismos. Sabemos que el crecimiento económico no es sinónimo de calidad de vida, más aún, parecen contradecirse: datos estadísticos avalan esta conclusión, ya que desde el año 1960 al 1989, a pesar de haberse constatado un importante crecimiento de la renta mundial, su distribución se ha ido paulatinamente desequilibrando. De forma que, en 1960, la parte de renta que iba al 20% de la población era del 70,2 %, mientras que en 1989 era de un 82,7% (4)). Es deber de los poderes públicos velar por compatibilizar el

Estado social de Derecho y el crecimiento económico ilimitado, y de ahí la proliferación de Ministerios, Consejerías y centro de poder ad hoc. Los detractores de la aplicación en la empresa de técnicas ambientales pronosticaron que el aumento de inversiones a la que éstas se verían abocadas conllevaría el despido de trabajadores o el cierre de la fábrica, que no sería rentable desde ese momento. Aun siendo esto relativamente cierto para algunos sectores (la minería, por desgracia, como desafortunadamente estamos viendo estos días con la catástrofe de la balsa de las minas de Aznalcóllar) no deja de ser una demagogia. Así, en los últimos años se ha demostrado que las inversiones en Medio Ambiente son moderadamente rentables, incluso favorecen al empleo. En especial, las técnicas de vigilancia ambiental no sólo mejoran la faceta contaminadora de la empresa, sino que proporcionan un esquema organizativo total para la empresa, que hacen que cualquier gesto o movimiento esté previamente controlado y organizado. Con ello se gana en eficiencia, y ello redundará en competitividad. Tal es la aceptación que el público presta a las empresas que mejoran su relación con el Medio Ambiente, que podríamos hablar hoy de una auténtica "fiebre de lo verde" en el ámbito empresarial. Gestionando la empresa con criterios ambientales se gana dinero, en la medida que esto otorga cierta categoría ante la sociedad y ésta se traduce en mayores ventas. El Consejo Económico y Social señala que la protección del Medio Ambiente se está, incluso, comportando como un potente sector económico, capaz de generar fuertes corrientes monetarias, de productos y servicios, que se estima que pueda alcanzar, en el año 2000, los cuarenta y tres billones de pesetas(5).

III. CAMBIOS EN LAS TÉCNICAS FISCALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

Los elementos fiscales están dando frutos en este sector, pues se empieza a aplicar verdaderamente el principio "quien contamina paga", elevando las sumas impuestas (emission tax) e introduciendo nuevos instrumentos (p. ej. , el depósito por unidad de substancia, o Substance Deposit, que a la empresa contaminante le supone pagar una cantidad de dinero por cada unidad de materia tóxica empleada o por cada unidad de producto tóxico producido, con lo que la empresa ha de repercutir ese coste complementario en el precio del producto, lo que posiblemente le suponga una "segunda sanción" derivada de una bajada en la demanda (6)). Los instrumentos fiscales han de mejorar, necesitan de imaginación si no quieren caer en el desuso (apenas se ponen multas por vertidos, entre otras cosas porque la prueba de que se han realizado es diabólica). Por ejemplo, parecería más correcto financiar las inversiones ambientales en las empresas, mejor que multar a las que contaminan porque no podían permitirse a corto plazo desviar una partida económica para reducir las emisiones. Se espera que los instrumentos fiscales sean más efectivos que aquéllos otros basados en órdenes y controles. Cabría, además, pensar en aplazar el cobro de las multas, o el pago de las subvenciones, y controlar mejor que el destino del dinero sea para auténticos fines ambientales. A la vez, lo recaudado serviría para financiar y subvencionar a las "empresas sanas". Es evidente que un cambio en la mentalidad de los mecanismos ambientales debe ir acompañado de un cambio en la manera de actuar de la Administración ambiental: elevar el ámbito de actuación de lo regional a lo nacional y emplear técnicas de consenso más que de imposición directa de multas: pactar entre el contaminador y la Administración una determinada forma de pago de las sanciones, pactar también un programa de reducción escalonada de los productos tóxicos que genere, o sea, con cada empresa, un pacto. Finalmente, nos parece igualmente importante el que cada empresa saneada imponga también a sus proveedores y clientes que implanten mecanismos de protección ambiental, creando así una cadena de publicidad que podría dejarse al arbitrio del mercado, sin mayores intervenciones gubernamentales.

IV. CAMBIOS AMBIENTALES EN LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.

El derecho ambiental ha venido importando, desde su nacimiento, una serie de técnicas que se polarizan en torno a la coacción y al convenio: entre ambos extremos y del uno al otro se mueve hoy la evolución de esta rama jurídica, que va pasando sucesivamente desde las prohibiciones a las restricciones, de éstas a las medidas disuasorias, de éstas a las normas discrecionales, de aquí a las normas obligatorias, para sucesivamente llegar a directrices, acuerdos, convenios, programas de desarrollo y, por fin, a los planes(7). Poco a poco, gracias a la CE. , a la LPA. (Ley del Proceso Autonómico), a la LRBRL. (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local), al Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y a la LRJAP. Y PAC (Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común), existe cierta tendencia a usar mecanismos más eficaces, basados en técnicas pacticias, olvidando los instrumentos coactivos que, a pesar de toda su aparatosidad, resultan poco útiles por cuanto suelen ir dirigidos a arreglar situaciones ya acaecidas y no a prevenir. Ahora se recurre más a medidas de fomento, plasmadas en acuerdos más o menos formales entre empresas y particulares (y que servirán de modelo para que los pactos se celebren también entre las empresas y las Administraciones) generándose una responsabilidad generalizada y acorde con el carácter no exclusivo de la competencia sobre Medio Ambiente y que es la mejor garantía, según indica Martín Mateo, para la eficacia de la política ambiental pretendida(8). Así, por ejemplo, los Contrats de branche (en castellano, contratos por ramas o por sectores), suscritos en Francia entre el Ministerio encargado de las cuestiones ambientales y los sectores industriales más contaminantes (p. ej. , el sector papelero o el azucarero). Las técnicas pacticias y negociales se dirigen hoy a intentar reducir la contaminación de esos sectores, bajo la amenaza de multas o sanciones económicas o fiscales, así como a la retirada del mercado de productos tóxicos, como fue el caso de los famosos C.F.C. (clorofluorocarbonatos), así como su contrario, o sea, la asignación de ayudas o mejoras fiscales a las empresas que lo consigan.

IV. 1. CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS DE COMPORTAMIENTO ENTRE ADMINISTRACIONES. Hoy en día resulta incontestable la existencia autónoma de un principio constitucional no escrito: el principio de colaboración interadministrativa. A falta de su positivación explícita en el texto constitucional, ha sido la jurisprudencia, de forma vacilante y un tanto incoherente, y, sobre todo la doctrina, apoyándose en

aquella para luego realizar una tarea de mayor concreción, las que han dado sangre y cuerpo a esta institución. Es con base en la colaboración administrativa como hemos de construir el derecho ambiental del futuro, intentando articular mecanismos de aproximación de voluntades y de resolución paccionada de conflictos, en una etapa la futura que se caracterizará por la atomización y el interesamiento de unas Administraciones en las competencias de las otras. Todo será de todos, y el término "competencia exclusiva" pasará a mejor vida.

Desde este punto de vista, principios como el de colaboración, coordinación y cooperación suponen hoy una exigencia ineludible de racionalidad, un nuevo sector de búsqueda de mayor grado de democracia, superados ya los estadios de la lucha por los derechos individuales, colectivos y de las comunidades (las tres generaciones de derechos humanos(9)), y en un mundo donde la Administración pierde sus privilegios a cada día que pasa. Este imparable movimiento pro cives tiene ineludiblemente que acompañarse de un esfuerzo de las Administraciones por respetar las competencias ajenas, por entender la problemática de la Administración vecina, por aunar esfuerzos en la misma dirección, un esfuerzo, en suma, que podríamos llamar de alteridad, de comportarse con la Administración vecina como quisiéramos que ella se comportase con nosotros. Es curioso comprobar cómo hoy en día la colaboración que más se ha desarrollado entre las diferentes Administraciones es aquella espontánea y no reglada jurídicamente, surgida de la necesidad inmediata de las entidades de cooperar en una determinada dirección por resultarles más sencillo que actuar desordenadamente y en solitario. Esta colaboración, que podríamos llamar "cooperación libre o clandestina" se asienta en la libertad que tienen las partes para dar contenido a una exigencia casual y concreta, liberadas del yugo de la regulación que puede existir en los contratos administrativos o en las directrices de ordenación del territorio, más próximas a la coordinación, y, por tanto, a la inmiscusión del Estado en la esfera de competencias autonómicas.

Pero el salto cualitativo que se ha dado en el Derecho Ambiental no obedece sólo a factores negativos de falta de aplicación o ineficacia de las normas, sino que subyace también toda una corriente que clama por una mayor implicación del sector privado en la gestión de sus intereses medioambientales: las técnicas paccionadas alcanzan aquí una dimensión más contingente y voluntaria para la Administración, pues se trata de concebir la posibilidad de que los poderes públicos deleguen a las empresas algunas competencias administrativas de protección del Medio Ambiente, o por medio de la técnica del interesamiento en el ejercicio de éstas, o de la colaboración en el control y vigilancia ambientales.

IV. 1. A. CONVENIOS.

Los instrumentos más característicos de la cooperación administrativa son, sin duda alguna, los Convenios de colaboración, que se diferencian de los contratos administrativos en que en éstos los fines son contrapuestos entre las partes y en aquéllos son simplemente distintos, además de la posición igualitaria de partida entre las partes en los Convenios. Si a ello añadimos el contenido esencialmente patrimonial de los contratos, convendremos en la dificultad de encuadrar la colaboración en materia de competencias administrativas dentro de la figura contractual. El régimen jurídico de éstos se establece hoy esencialmente en el art. 6 LRJAP y PAC. Como entidades administrativas encargadas de ejecutar lo establecido en los Convenios, pueden erigirse Consorcios, que actúan por sustitución de los firmantes y en su representación. Las encomiendas de gestión son otra modalidad de Convenio donde, empero, no se da al ente colaborador legitimación alguna sobre la competencia actuada: basta con un mero apoderamiento, junto al cual, la entidad autorizante suele incluir unos mandatos o directrices para el ejercicio de la encomienda.

Falta muchísimo por hacer en el desarrollo de la relación Medio Ambiente-técnicas paccionadas: El tratamiento de los pactos en materia de Medio Ambiente entre las Administraciones y los administrados es un tema importantísimo de estudio a corto y medio plazo. Los Convenios, Conferencias sectoriales, Consorcios... han de ser en el futuro las herramientas llamadas a llevar las bridas de nuestro Medio Ambiente. El presente, hoy, es desesperanzador; hay que abandonar la visión taifal de las Administraciones, que se ven más como enemigas que como socias, a partir de nuevos mecanismos de relación entre ellas que las haga verse en el mismo bando y con un mismo objetivo: mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, únicos e inescindibles receptores de las políticas regionales o estatales. Paradigma de competencia compartida es el de Medio Ambiente: en ella cabe hablar de concurrencia entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, que están, pues, abocadas a entenderse. La coordinación entre administraciones es imprescindible cuando se trata de competencias horizontales como la ordenación del territorio o Medio ambiente. Hoy, p. ej., la retirada de lodos del cauce del Guadiamar se ve entorpecida por el hecho de que las excavadoras de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir sólo retiran los lodos del cauce en sí, dejando los terrenos adyacentes contaminados con la excusa de que ese terreno es competencia de la Junta. Vergonzoso espectáculo para los ciudadanos de a pie que no aciertan a comprender cómo no se limpia coordinadamente la zona, lo que bastaría con media hora de diálogo entre el Ministerio y la Consejería de Medio Ambiente. Una instancia administrativa superior coadyuvaría en la no-reduplicación de actividades y en la superación de los conflictos que puntualmente pudieran surgir. Pensemos en el arbitraje de derecho administrativo, p. ej. Como ha destacado Jaquenod de Zögön(10), nada se puede hacer con la coordinación si falla la colaboración, siendo necesario el diálogo "de igual a igual", que evita la desconfianza y acerca a las partes a la posición de la otra. Esto es básico para superar contradicciones en la gestión medioambiental, tan sensible a intromisiones tendenciosas bajo la veste de coordinación. La falta de solidaridad provocaría un caos administrativo donde el perjudicado siempre sería el Medio Ambiente. Además, la cooperación implica una toma de conciencia de los demás sectores materiales implicados, obteniendo las partes una visión de

conjunto muy deseable. IV. 1. B. PLANES. La planificación es, junto a la coordinación-colaboración, otro instrumento administrativo de enorme potencial con vistas al Medio Ambiente. Con esta técnica se puede completar la tarea organizadora llevada a cabo en la fase inicial coordinadora-colaboradora, pues hablar de planificación es hablar de hechos concretos a realizar, lo que supone un estadio posterior en el proceso lógico de intervención en el entorno. Los planes van, por lo general, incluidos en los fenómenos planificadores, siendo los programas y los proyectos las bases para una correcta política ambiental. Una de las premisas que toda planificación debe tener en mente es la escasez de recursos, a la que tiene que dar solución. El uso de las más modernas tecnologías debe, pues, cohonestarse con la previsión de las demandas. Otro factor decisivo es la ordenación del territorio, piedra filosofal de toda planificación, que no intenta otra cosa que ordenar las diferentes actuaciones a desarrollar en un mismo espacio físico. Al contrario, toda planificación inicialmente no ambiental (económica, física, social...) debe igualmente tener en cuenta el vector ecológico, que de seguro pesará en toda actividad que se realice, para bien o para mal. Con la planificación se intenta llegar al desarrollo sostenido, que entronca de forma natural en esta línea de pensamiento. Más bien habría que llamarlo desarrollo sostenible porque sugiere una idea que no deja de ser un ideal por conseguir, un "motor filosófico" (Ernst Bloch). La capacidad técnica actual de muchas regiones en el mundo no garantiza un desarrollo global, por lo que ha de ser la justicia distributiva la que haga llegar, a todos, los recursos económicos oportunos para conseguirlo, y ello pasa, inevitablemente, por permitir contaminar a los países en vía de desarrollo. El primer mundo no puede seguir manteniendo el hipócrita discurso de no dejar contaminar a los que necesitan desarrollarse cuando él ya ha terminado ese proceso. Lo que los países desarrollados deben intentar es aplicar su tecnología para evitar que los nuevos países contaminen tanto como ellos en estos últimos dos siglos. En la Conferencia europea sobre la conservación de los recursos naturales (1970) se expresó que: "La planificación de la utilización del Medio Ambiente es una operación racional, cuya finalidad consiste en determinar el aprovechamiento más adecuado del espacio a fin de satisfacer las necesidades a largo y a corto plazo de la sociedad y del individuo". Y esa planificación ha de ser por fuerza, de escala mundial.

V. LAS POSIBILIDADES AMBIENTALES DE LA LEY 13/95, DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, DE 18 DE MAYO.

La nueva Ley 13/95, de Contratos de las Administraciones Públicas, excluye de su ámbito 3los 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 especiales²(art. 3, 1, d). En cambio, el art. 4 permite a la Administración concertar los pactos que tenga por conveniente siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración⁽¹⁾. Este marco nos abre la posibilidad de nuevas y más fructíferas relaciones entre las Administraciones y las empresas en materia medioambiental. Reproduzcamos el tenor literal de ambos principios. Artículo 3 Negocios y contratos excluidos Quedan fuera del ámbito de la presente Ley: d) 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 comprendida en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales. Quedarán, asimismo, excluidas de la presente Ley los convenios que sean consecuencia del artículo 223.1.b) del Tratado Constitutivo de la Unión Europea. Los supuestos contemplados en el apartado anterior se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

Artículo 4 Libertad de pactos La Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica a favor de aquélla. Dentro de esos convenios de colaboración del art. 3.1. d) de la Ley 13/95 estarían los celebrados entre las Entidades Locales y las Entidades privadas sin ánimo de lucro que persiguieran fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas, según reza la Ley 7/85 de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, lo cual supuso una modulación en el tradicional régimen regulador de los consorcios, establecido en los arts. 37 a 40 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales.

Los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las personas sometidas al derecho privado ya se hallaban excluidas de la normativa contractual en la anterior Ley de Contratos, en su art. 2, los cuales han sido bien estudiados por Bassols Coma en un trabajo que se ha hecho un clásico (12).

Con este nombre (Convenios de colaboración con los particulares) se hace alusión a una serie de figuras (bajo inspiración francesa) de concertación, concierto, administración concertada o conciertos de administración, que se introdujeron en España a través de la implantación, en 1963, de la planificación económica y social. Ejemplos de ellos son los Convenios de precios o los Conciertos para Centros no estatales de la antigua Educación General básica y Formación Profesional. Estos instrumentos se enmarcan en la ya aludida tendencia de sustitución de las técnicas jurídicas de prohibición y mandato por las de cooperación y colaboración. Pero, como ha dicho Bassols Coma, no se sabe si tal tendencia equivale a un nuevo régimen jurídico o si, por el contrario, únicamente cabe hablar de un "nuevo estilo de Administración".

Se trata, pues, de designar actividades económicas privadas de interés público, dentro de las cuales podemos fácilmente insertar la tutela medioambiental. En efecto, la conceptualización de lo que sea "interés público" es una tarea eminentemente política y jurisdiccional, que depende de circunstancias históricas y espaciales, que atiende fundamentalmente a satisfacer las necesidades sociales de cada momento. Es por ello por lo que creemos que estos convenios pueden perfectamente acoger pactos entre empresas y Administraciones en materia ambiental. Es más, tal es la cercanía de estas figuras con la propia contratación administrativa que fácilmente se puede recurrir a esta normativa (con base en la cláusula de aplicación subsidiaria de la LCAP., art. 3.2) para integrar las lagunas de derecho de estos convenios.

El interés público de estos convenios ambientales empresa-Administración puede concretarse en dos puntos: - la necesidad de ir acomodando el sistema productivo de las empresas más contaminantes a la legislación medioambiental; para ello, las Administraciones firmarían un convenio con cada una de ellas. Desde este punto de vista, se conseguiría el interés público mediante la suma del interés particular de cada empresa; - la posibilidad de firmar convenios de colaboración por sectores. De este modo, cada sector tendría una pauta que seguir en materia ambiental-empresarial y se buscaría el interés público de manera directa. Lo ideal, por tanto, es usar ambas técnicas.

Además, podemos recurrir al antiguo art. 2 in fine de la anterior Ley de Contratos del Estado, donde se establecía la aplicación supletoria a los convenios de las "reglas sobre preparación, adjudicación y efectos del contrato de gestión de servicios públicos". No encontramos ninguna razón para no seguir manteniendo este principio, sobre todo dada la ausencia de regulación genérica de estos convenios de colaboración con los particulares. En estos convenios, la publicidad, concurrencia e igualdad no tendrían aplicación, como se infiere del art. 11.1, si bien en algunos casos, por imperativo constitucional directo o por la aplicación del art. 3.2 LCAP., podría tener cabida en algunos casos. Veremos las posibilidades que estos instrumentos tienen para la tutela del Medio Ambiente.

A pesar de dejar fuera de su objeto a los convenios Estado-particulares, el art. 4 de la LCAP. (Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), establece la libertad de pactos, que actúa como cláusula abierta para la celebración de instrumentos pacticios de nuevo cuño, y tal sea esta la mejor forma de regularlos puesto que al ser el derecho una realidad lógica que siempre va detrás de la realidad misma, son formas genéricas y adaptables como éstas las que más campo dejan para introducir los mecanismos que en cada tiempo se necesiten para el gobierno y la administración, entre ellos, por supuesto, de la protección del Medio Ambiente. No sería nada extraño que las Entidades Locales o las Comunidades Autónomas celebrasen pactos o convenios con empresas para gestionar su contaminación, recoger sus residuos tóxicos y peligrosos, incentivarlas cuando reduzcan sus emisiones, asesorarlas en materia ambiental, o, al contrario, para que aquéllas asesoraran a las Administraciones sobre la mejor manera de tratar sus desechos y residuos, e incrementar su eficacia ambiental. Es éste un campo, como decimos, abierto al futuro y al que sólo le hace falta imaginación.

No obstante ello, la libertad de pactos de que goza la Administración General del Estado no tiene el mismo alcance que la autonomía de la libertad de las partes pactantes en un contrato inter privados, pues a diferencia de lo que dice el art. 1255 del Código Civil, las Administraciones están limitadas por el principio de legalidad y por el interés público, que son su estandarte según se desprende del art. 103 CE. Además, tal libertad existe para la Administración, pero no para la parte privada contratante (las empresas, en las situaciones que hemos citado) que ha de adherirse a los pactos y condiciones que, unilateralmente, estableciera la Administración. Como ha señalado alguna doctrina(13), esto es evidente cuando ésta usa del procedimiento abierto o restringido para contratar, tanto por subasta como por concurso, pero lo es menos para el procedimiento negociado, donde ambas partes pueden bien negociar los términos de contratación, según establece el art. 74.4 LCAP.

Efectivamente, la protección del interés público se entiende implícita en toda actividad de la Administración, pero el hecho de citarlo expresamente en el art. 4, como también lo hacía la anterior Ley de Contratos del Estado de 1965, en su art. 3, tiene importancia en la medida en que quiere hacernos ver que es precisamente esa prevalencia del interés general sobre el particular del contratista la causa de que a éste se le exijan determinadas cualidades económicas y morales para contratar. En la materia ambiental, el interés público es un hecho consustancial al concepto lato de Medio Ambiente que hemos defendido, y que se expresa a las claras en el art. 45 CE., cuando dice que "Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo". Por tales motivos, el interés público "no es posible desarraigarlo y aislarlo en el procedimiento de génesis, perfección y cumplimiento contractual..." (S.T.S. de 22 de mayo de 1976, Ar. nº 3994). Como ocurre con todo contrato, uno de los requisitos de validez es que tenga un objeto posible y lícito, o sea, como establece el art. 4, que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de la buena administración. La primera y tercera referencia son objetos jurídicos indeterminados, cuya virtualidad deberá analizarse en cada caso concreto, y con el respaldo siempre del interés público(14).

La búsqueda del interés general une el art. 4 de la LCAP. con el art. 88 de la Ley 30/92, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común. En concreto, la Disposición adicional 4ª de la LCAP. dice que se podrán terminar convencionalmente los procedimientos, de acuerdo con el art. 88 de la Ley 30/92. Veamos el tenor literal del mismo:

Artículo 88. Terminación convencional.

Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin. Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados. Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano. Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos.

Como vemos, es otra puerta abierta a la realización de instrumentos pactados entre Administraciones y particulares que, eventualmente también pueden servir para la terminación convencional de los conflictos, y que en materia ambiental, daría mucho juego en ambos campos: como mecanismos contractuales de protección del Medio Ambiente y como lenitivos de los roces que en este sector del derecho surgen con tanta facilidad. Con esta otra herramienta se presta a la libertad de pactos de los contratos administrativos una mejor concreción, a la vez que se abren nuevos campos a las relaciones Administraciones-particulares en materia de Medio Ambiente. Volviendo a la LCAP, los arts. 5 y 6 diferencian entre contratos públicos, privados y mixtos de la Administración. En verdad podemos decir que los contratos ambientales pudieran ser cualquiera de los tres, si bien los públicos y los mixtos parecen los más apropiados, en la medida en que versarían hipotéticamente sobre consultoría y asistencia o servicios (públicos) pero con base en bienes inmuebles o propiedades incorporales (Medio Ambiente, contratos mixtos). ¿Podría la Administración colocarse en pie de igualdad con las empresas en estos hipotéticos contratos ambientales para atraerlas así a estas técnicas pactadas? La pregunta no es baladí: es inevitable pensar en la inicial reticencia de las empresas a contratar administrativamente con las Administraciones, dados los privilegios que se les otorgan, y sería un esfuerzo de agradecer que éstas cedieran un tanto en sus pretensiones, en aras del tan cacareado interés público. Pues bien, si la igualdad formal no podría nunca conseguirse, estando como estamos en el ámbito de la contratación administrativa, un mejor posicionamiento de las partes privadas en estos contratos pudiera perseguirse con las siguientes tres técnicas: _ Mediante la renuncia por la Administración de algunos de sus derechos o privilegios propios de la contratación administrativa, siempre que no se trate de derecho necesario sino dispositivo, y que así se justifique en el expediente(15). _ Mediante la facultad que el art. 4 atribuye a las Administraciones de introducir las cláusulas que estime oportunas, con los límites expresados. _ Acudiendo a los contratos administrativos atípicos (art. 5.2, b) LCAP o especiales (art. 8 LCAP.) ya que con ellos se tiende a satisfacer de forma directa e inmediata una finalidad pública, como podría ser la protección puntual y urgente del Medio Ambiente, pensemos, en caso de catástrofes).

La inexistencia de la capacidad de obrar del contratista conlleva, a diferencia de lo que ocurre en los contratos privados, a la nulidad de pleno derecho, en los términos que establece el art. 22 y el art. 63.b) de la LCAP, si bien, es ese mismo interés público el que puede permitir al contratista continuar como tal si así lo determina la Administración contratante (art. 22 y, en términos parecidos, art. 66.3).

VI. LA COLABORACIÓN ENTRE EMPRESAS EN MATERIA AMBIENTAL.

En el modelo económico actual, las empresas actúan en el mercado bajo la presión de tener que ser competitivas, de reducir costes sin bajar ni la oferta ni la calidad del producto. Esto, aplicado a la protección del Medio Ambiente suele convertirse en el rechazo a invertir en gestión ambiental de sus productos, bien porque necesitan ese dinero para otras cosas, bien porque no ven rentabilidad a corto plazo a dichas inversiones. Para evitar este proceso de degradación ambiental en las empresas, y, aparte de los instrumentos que venimos citando y comentando en este trabajo de doctorado, nos parece interesante recordar los conceptos de Partnership, Joint Venture o Intranets. La Partnership surge en Inglaterra con la "Partnership Act" de 1890 y la "Limited Partnership Act" de 1907. Con ellas se designaba la relación existente entre dos o más personas que realizan un negocio en común y la de éstas con terceros, para obtener utilidad mutua y siempre que tales relaciones no llegaran a convertirse en sociedades o compañías. Los Joint Venture nacieron en EE.UU. como una variante del Partnership, diferenciándose de él en la ausencia de estabilidad de las relaciones entre las partes, que se limitan a contactar entre sí para prestar un servicio a un tercero, sacando provecho mutuo(16). Con ellos se consigue hacerse cargo de tareas o proyectos que cada una de las empresas por separado no podrían abarcar, reduciendo así los costes de personal e incrementando, además, la oferta. Las pérdidas son exclusivas de cada parte, además de los beneficios, pero la finalidad es común, y ello presupone la buena fe entre las partes y les obliga a fidelidad mutua para el negocio en cuestión, pero, y ello es fruto de su éxito, no les obliga a contactar entre sí en el futuro, pudiendo unas y otras buscar una tercera empresa más competitiva. Existe, claro está, la posibilidad de establecer un contrato asociativo pro futuro entre las mismas partes, conformando la denominada Joint Venture Corporation, que implica el deber jurídico de exigir a la contraparte participar en los encargos que hubiera recibido la primera. Este concepto es el que hoy en día denominamos Redes de Trabajo o Intranets, muy usado en EE.UU. con la misma finalidad, y potenciada con el nacimiento de Internet como potente herramienta de mercado. En España, figuras análogas existen en nuestro Derecho Laboral, tales como las uniones temporales de empresas, que pueden dar igual juego en sede de tutela del Medio Ambiente. Para nuestra investigación, el uso de los mecanismos citados supone la

posibilidad de contactar con entes dedicados a la gestión ecológica de la empresa, tales como Auditores o Consultorías, que se encargarían de la parte ambiental de la producción (reducción de contaminantes, publicidad ecológica de los productos, asesoría ambiental, monitorización de procedimientos, etc...) a cambio de participar en un porcentaje de los beneficios empresariales de la empresa primera. Estos medios de colaboración empresarial para la protección del Medio Ambiente podrían también enfocarse a la compra y venta de derechos a contaminar, tal y como se usa hoy en día en países como Canadá y EE.UU. En estos países, los planes de ordenación del territorio prevén unas determinadas cuotas de contaminación para las parcelas correspondientes, y si una empresa sobrepasa esos límites, ha de comprar a una tercera derechos a contaminar hasta que tenga bastante para seguir produciendo en las condiciones en que lo hace. Igualmente, la empresa que contamina menos de lo que está establecido, puede vender sus derechos a contaminar a empresas deficitarias, originándose así un mercado ecológico, cuyo volumen de negocio sería incalculable, y que abriría nuevas puertas al empleo, a la Bolsa y, lo que es mejor, haría que la contaminación del Medio provocada por las empresas e industrias se fuera reduciendo paulatinamente, y ello con el solo mecanismo del mercado(17).

VII. CAMBIOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL.

En los últimos tiempos el Derecho Administrativo Ambiental ha venido tomando conciencia de su desuso: las normas de acción están siendo redefinidas como normas de relación(18). El Derecho Administrativo Ambiental ha experimentado en los últimos años un esperanzador cambio: la maraña de mandatos, órdenes, reglamentos y multas ha dejado paso a una nueva etapa en la que se propone la aplicación de pactos, convenios y colaboraciones entre las Administraciones y los administrados. El paso del tiempo ha revelado la ineficacia de las normas medioambientales, que, aunque estén bien conformadas teóricamente, fallan en la práctica por su desorden, su desuso, su asistematicidad y por la rigidez y carácter coactivo de sus postulados, que pierden potencia de efectividad normativa. Uno de los pilares del Derecho Administrativo Ambiental es el adagio *pollueur-payeur*, (quien contamina, paga) que ha sido desarrollado en los Programas de Acción de las Comunidades en Materia de Medio Ambiente: allí se anima a las empresas a pactar con las Administraciones, de forma que, por ejemplo, éstas se comprometan a conceder beneficios fiscales o a la producción, gastos de construcción y funcionamiento de las construcciones de vigilancia y control de la contaminación, inversiones para alcanzar un índice de polución inferior al legalmente establecido o para desarrollar nuevas técnicas (I + D), contratos de programas... a cambio de que aquéllas se comprometan a sufragar los costes de las medidas anticontaminantes o para no perjudicar su entorno o a pagar las tasas de utilización de los recursos naturales, etc... En fin, la corriente filosófica que impera en el Derecho Ambiental contemporáneo impele al Derecho a crear nuevos instrumentos de tutela del Medio Ambiente, y que podrían constituirse, sin ánimo de exhaustividad, en los siguientes: - la participación orgánica; la autoadministración, previa delegación administrativa; la participación cooperativa con base en Convenios, Concertación Social, y el principio de cooperación; participación funcional de los administrados: información pública, sugerencias, peticiones, iniciativas, denuncias, acciones populares; impuestos medioambientales; incentivos fiscales; permisos comerciables; depósitos con fianzas, *contrats de branche*, planes, etc... Estamos ante el reto del siglo XXI: satisfacer adecuadamente los intereses colectivos, y para ello se necesita tener en cuenta la ordenación del territorio, como instrumento cósmico que reduzca a la unidad el caos competencial de las distintas facetas de este poliedro, y que aúne todas las necesidades y ofertas vitales, con la indispensable solidaridad interregional e intergeneracional. Para ello, es necesario dejar actuar a las fuerzas sociales espontáneas y reducir el intervencionismo administrativo, si bien otorgando a las Administraciones competentes mayor responsabilidad y diversificando la titularidad de las competencias (19). En este caso, la complejidad de poderes sobre un mismo espacio físico es un mal necesario si se quiere llegar a solucionar definitivamente los problemas que una necesaria concepción global del Medio Ambiente requiere. La participación ciudadana es otro de los exponentes de un cambio de rumbo en el derecho ambiental. En las regulaciones recientes se ha introducido con total naturalidad en todos los procedimientos administrativos. Por ejemplo, es un hecho en la formulación de los planes de ordenación del Territorio, que si hasta ahora sólo tenían en cuenta los problemas de propiedad o económicos, a partir de ahora tendrán que dar cabida a las cuestiones ambientales generales o particulares. También se prevé la información pública en el Reglamento de Actividades clasificadas de 1962, con arreglo al cual, antes de concederse, si procede, la licencia, se abrirá información pública a la que tendrán acceso los particulares afectados notificándose este trámite personalmente a los vecinos (art. 30.2). Igual sucede con la autorización de vertidos en la Legislación de Aguas (art. 247.1 del Real Decreto 949/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico), en la ocupación del demanio público en la Ley (arts. 42.3 y 52.2) de Costas, en la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (art. 6 de la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de Flora y Fauna Silvestre), en la legislación de Impacto ambiental (Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, art. 3.1), etc... Esta visión amplia de la participación responde a una idea preconcebida de tipo cooperacional, lo que conforma una miscelánea participación cooperativa, como la han llamado algunos autores, así, Pérez Moreno(20). Se llega, por tanto, a una cooperación amplia entre las Administraciones y los administrados. Ha sido el profesor Jordano Fraga quien ha clasificado la participación en política y administrativa, y dentro de ésta, en participación orgánica, cooperativa y funcional (a nosotros nos interesa ésta última sobremanera)(21). Según este autor, "Es incorrecto calificar a las formas de cooperación en la actividad administrativa como uno de los tipos o clases de participación administrativa", sencillamente porque esta participación cooperativa se cifra en la posibilidad de estimular a empresas o a particulares para que realicen actividades ecológicas, a cambio de subvenciones o premios jurídicos u honoríficos, y, para cuando éstos actúan, las decisiones administrativas ya han sido tomadas. Nosotros

comulgamos con Jordano, pues la participación es una forma de colaboración, pero no la única. Desde el otro punto de vista, o sea, no de la participación de los particulares en actividades administrativas sino al contrario, dentro de la participación de la Administración en la gestión de la empresa, podemos citar la Ecogestión y la Ecoauditoría Ambiental. Ambas se establecen en el Reglamento (CEE.) nº 1836 del Consejo de las Comunidades Europeas, y tienden, en resumen, a implantar en las empresas que voluntariamente lo deseen, un sistema que les permite conocer, evaluar y mejorar los resultados de sus procesos y actividades industriales en relación con el Medio Ambiente, y con una información pública de los resultados, mediante la obtención de un reconocimiento público denominado Declaración de Participación. Como recuerda Lorente Aznar, este sistema presupone la colaboración y buena fe de los directivos de la empresa, que han de comprometerse con el sistema y hacérselo entender hasta al último peón de la empresa, en un constante afán de mejora(22)

NOTAS.

- (1) Informes de la OIT. : "Los empleadores y el reto del Medio Ambiente", editorial Ministerio de Trabajo y seguridad Social, Madrid, 1989, p. 37.
- (2) Jordano Fraga, J.: "La tensión entre Medio Ambiente y Desarrollo".
- (3) Martín Mateo, R.: "La calidad de vida como valor jurídico", Estudios sobre la Constitución Española. Edit. Civitas. Madrid, 1991, Tomo II, p. 1440.
- (4) Medina Castillo, J. E.: "Tecnología, Medio Ambiente y Trabajo: crisis de 3Modernidad2 y viejos problemas", Univ. De Málaga, Servicio de Publicaciones, 1995, p. 126.
- (5) Consejo Económico y Social, "Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, año 1993, Editorial C.E.S. , Madrid, 1994, p. 205.
- (6) Huppés, G.; Van der Voet, E.; Van der Naald, W.; Maxson, P.; Vonkeman, G.; : "New Market-Oriented Instruments for environmental Policies", 1996, pp. xvii y ss.
- (7) Documento de trabajo presentado el 25 de agosto de 1970^a la CAPE. , y recogido en "Documentación económica", num. 23, 1971, p. 40.
- (8) Martín Mateo, R.: "Tratado de Derecho Ambiental", Tomo I, p. 112.
- (9) Pérez Luño, A. E.: "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución", Edit. Tecnos, 2ª Edición, Madrid, 1986, pp. 212 y ss.
- (10) Jaquenod de Zsögön, Silvia: "Introducción al Derecho Ambiental", Dykinson, 1996, p. 73. (11) Los principios de buena administración se refieren a los medios a emplear. Esos principios se establecían en la anterior Ley de Bases de Contratos del Estado y venían a significar "un quehacer útil y oportuno para la causa pública". También se decía en el art. 29.1 LPA. Que "La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia. De Solas Rafecas, J. M., defiende que con tales principios se alude a una actuación administrativa lo más económica posible, "lo menos onerosa posible para el erario público", en "Contratos administrativos y Contratos privados de la Administración", Edit. Tecnos, Madrid, 1990, p. 159.
- (12) Bassols Coma, M.: 3Consideraciones sobre los Convenios de colaboración de la administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público2, en R.A.P., 1977, nº 82, pp. 61 y ss.
- (13) Sosa Wagner, F.; Tolivar Alas, L.; Quintana López, T.; Fuertes López, M.; Sánchez Marín, R.; en la obra colectiva: "Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas", Edit. Cedecs. Derecho Administrativo, 2ª Edición, 1996, Barcelona, p.34.
- (14) Consejo de Estado: "Memoria de 1983", p. 88.
- (15) Pendás García, B. (coordinador) y otros, en la obra colectiva: "Derecho de los contratos públicos", Edit. Praxis, Barcelona, 1995, p.291.
- (16) Barbato Stornauolo, A. y Doria Gómez, Marcela E.: "Los Contratos de colaboración Empresarial", Santafé de Bogotá, 1992, pp. 6 y ss.
- (17) Von Weizsäcker, E. U., Hunter Lovins, L. Y B. Lovins. , Amory. : "Factor 4. Informe al club de Roma", Edit. Círculo de Lectores, Madrid, 1996, pp. 271 y ss.
- (18) Pérez Moreno, A.: "Instrumentos de tutela ambiental", p.110.
- (19) Martín Mateo, R.: "Nuevos Instrumentos para la Tutela ambiental", Edit. Trivium, S. A., Madrid, 1994, p. 18.
- (20) Pérez Moreno, A.: "Crisis de la participación administrativa", en R.A.P., nº 119/1989, pp. 91 y ss.

16/12/2010

:: EL NUEVO DERECHO AMBIENTAL: C...

(21) Jordano Fraga, J.: "La Protección del Derecho a un Medio Ambiente adecuado", Edit. J. M. Bosch Editor, S.A., Barcelona, 1995, pp. 192 y ss.

(22) Lorente Aznar, C. J.: "Empresa, Derecho y Medio Ambiente", Edit. J. M. Bosch Editor, S. A., Barcelona 1996, p. 26.