

**RESUMEN**

*El TS estima el recurso de casación interpuesto contra los autos del TSJ Andalucía por los que se inadmitió el recurso contencioso administrativo deducido contra la resolución de la Junta de Andalucía que contenía la propuesta de lugares de importancia comunitaria. LA Sala considera que estamos ante un acto de trámite susceptible de impugnación, pues en España las Comunidades Autónomas tienen la obligación de adoptar medidas de protección adecuadas para los lugares que figuren en las listas nacionales de lugares de importancia comunitaria remitidas a la Comisión, antes incluso de que ésta confecciona sus listas, en consecuencia, se trata de un acto que, siendo una propuesta, pone una condición necesaria y suficiente para crear en la Comunidad Autónoma la obligación de adoptar medidas de protección adecuadas, las cuales pueden quizá afectar a ciertos contenidos del derecho de los propietarios de los terrenos incluidos, razón por la cual la elaboración de las listas puede ser impugnada por los interesados al tener un contenido que excede de la pura ordenación o impulso del procedimiento.*

**NORMATIVA ESTUDIADA**

Ley 42/2007 de 13 diciembre 2007. Patrimonio Natural y Biodiversidad  
art.42.2 art.44 art.48 art.51

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa  
art.25 art.51.1 art.88.1

RD 1997/1995 de 7 diciembre 1995. Garantía de la Biodiversidad, Conservación de la Fauna y Flora  
art.4.1

Dir. 43/1992 de 21 mayo 1992. Conservación de los Hábitats naturales y de la Fauna y Flora Silvestres  
art.2

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
art.149.1

**CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS****ACTO ADMINISTRATIVO****CLASES**

Actos de trámite

Cuestiones generales

**ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO****COMPETENCIAS**

Delimitación con las CCAA

Del Estado

Medio ambiente

De las Comunidades Autónomas

Medio ambiente

**COMUNIDAD EUROPEA****MEDIO AMBIENTE****MEDIO AMBIENTE****RÉGIMEN JURÍDICO**

Sistema de fuentes

**PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO****OBJETO**

Actos impugnables

**FICHA TÉCNICA**

Favorable a: *Empresa*; Desfavorable a: *Admón. autonómica (funciones ejecutivas)*

Procedimiento: *Recurso de casación*

**Legislación**

Aplica art.42.2, art.44, art.48, art.51 de Ley 42/2007 de 13 diciembre 2007. Patrimonio Natural y Biodiversidad

Aplica art.25, art.51.1, art.88.1 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Aplica art.4.1 de RD 1997/1995 de 7 diciembre 1995. Garantía de la Biodiversidad, Conservación de la Fauna y Flora

Aplica art.2 de Dir. 43/1992 de 21 mayo 1992. Conservación de los Hábitats naturales y de la Fauna y Flora Silvestres

Aplica art.149.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita RDLeg. 2/2008 de 20 junio 2008. Texto refundido de la ley de suelo

Cita art.41, art.42, art.43, art.45, art.46, art.47 de Ley 42/2007 de 13 diciembre 2007. Patrimonio Natural y Biodiversidad

Cita RD 1193/1998 de 12 junio 1998. Modifica RD 1997/1995

Cita RD 1997/1995 de 7 diciembre 1995. Garantía de la Biodiversidad, Conservación de la Fauna y Flora

Cita art.13.4 de RDLeg. 1/1992 de 26 junio 1992. TR Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Cita Ley 16/1981 de 10 junio 1981. Concesión Crédito Extraordinario para Financiar Gastos por aplicación del RD 112/1980

Cita CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

#### **Jurisprudencia**

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 5 febrero 2008 (J2008/10936)

Cita en el mismo sentido sobre ACTO ADMINISTRATIVO - CLASES - Actos de trámite - Cuestiones generales STS Sala 3ª de 18 enero 2007 (J2007/2743)

Cita en el mismo sentido sobre ACTO ADMINISTRATIVO - CLASES - Actos de trámite - Cuestiones generales STS Sala 3ª de 12 mayo 2006 (J2006/65411)

Cita en el mismo sentido sobre ACTO ADMINISTRATIVO - CLASES - Actos de trámite - Cuestiones generales STS Sala 3ª de 28 octubre 2005 (J2005/197751)

Cita en el mismo sentido sobre COMUNIDAD EUROPEA - MEDIO AMBIENTE STJCE Sala 2ª de 13 enero 2005 (J2005/51)

Cita en el mismo sentido sobre PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO - OBJETO - Actos impugnables STS Sala 3ª de 26 enero 2004 (J2004/260032)

Cita en el mismo sentido sobre PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO - OBJETO - Actos impugnables STS Sala 3ª de 14 julio 2003 (J2003/80738)

#### **Bibliografía**

Comentada en "Últimos pronunciamientos en materia medio ambiental"

En la Villa de Madrid, a once de mayo de dos mil nueve

Visto el recurso de casación núm. 2965/2007 interpuesto por la Procuradora Dª Isabel Julia Corujo, en nombre y representación de la entidad mercantil "CALEBUS S.A.", promovido contra auto de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fecha 26 de febrero de 2007, desestimatorio del recurso de súplica interpuesto contra el anterior auto de 1 de diciembre de 2006, que inadmitió el recurso contencioso administrativo núm. 195/2006, siendo parte recurrida la Junta de Andalucía, representada por el Sr. Letrado de sus Servicios Jurídicos.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía -Sección 3ª- dictó auto de fecha 1 de diciembre de 2006, confirmado en súplica en el de 26 de febrero de 2007, por el que declaró inadmisibles el recurso contencioso administrativo núm. 195/2006 interpuesto contra la resolución de la Junta de Andalucía que contenía la Propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria -LIC-, propuesta elaborada en cumplimiento de la Directiva 92/443 /CE y del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre . Notificado este último auto a las partes, por la representación de la entidad mercantil "CALEBUS S.A." se presentó escrito preparando el recurso de casación, que fue admitido por providencia de la Sala de instancia de fecha 10 de mayo de 2007, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

SEGUNDO.- Emplazadas las partes, la entidad recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 4 de julio de 2007 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se declarara haber lugar al recurso, casando los autos recurridos y dictando sentencia en consonancia con los motivos de casación alegados.

TERCERO.- El recurso de casación fue admitido a trámite por providencia de fecha 20 de mayo de 2008 y efectuado traslado del escrito de interposición a la representación procesal de la Junta de Andalucía para que en el plazo de treinta días formalizase por escrito su oposición, lo que hizo mediante escrito presentado el 4 de septiembre de 2008, en el que, tras exponer los razonamientos que estimó oportunos, solicitó la inadmisión del recurso de casación o, en su defecto, la desestimación en todos sus extremos, con imposición de costas a la parte recurrente.

CUARTO.- Por providencia de fecha 27 de abril de 2009, se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 6 de mayo de 2009, en que tuvo lugar.

QUINTO.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

PRIMERO.- Se impugna en este recurso de casación núm. 2965/2007 el auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía -Sección 3ª- de fecha 1 de diciembre de 2006, confirmado en súplica mediante auto de 26 de febrero de 2007, por el que se inadmitió el recurso contencioso administrativo núm. 195/2006, por dirigirse frente a un acto de trámite no impugnabile.

SEGUNDO.- Dada la complejidad de las cuestiones planteadas en este caso que ahora nos ocupa, realizaremos a continuación un resumen de las respectivas posiciones y planteamientos de las partes ante la Sala a quo, y de las razones en que esta se basó para acordar la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, con la finalidad de centrar el tema debatido en sus justos términos.

TERCERO.- El objeto del proceso lo constituía, tal y como indicó el recurrente en su escrito de interposición presentado el 24 de marzo de 2006 ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, "la resolución, de fecha indeterminada, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por la que se aprueba la Propuesta de Lugares de Interés Comunitario (LIC).

A la vista de lo manifestado en ese escrito de interposición, la Sala de instancia, por Auto de fecha 26 de octubre de 2006, otorgó un plazo de diez días para que las partes alegasen sobre la inadmisibilidad del recurso, por haberse interpuesto contra acto no impugnabile, según lo dispuesto en el artículo 51.1.c) de la Ley de la Jurisdicción.

Las partes formularon las alegaciones que tuvieron por convenientes en defensa de su derecho.

1.- Por lo que respecta a la parte recurrente, solicito la admisión a trámite del recurso con base en las alegaciones que, de forma resumida, exponemos a continuación:

1ª. Aunque la aprobación definitiva de la relación de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) es competencia de la Comisión Europea, la resolución previa de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por la que se aprobó la relación de LIC en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es susceptible de recurso contencioso-administrativo.

En apoyo de esta conclusión se señala que la posterior participación en el procedimiento del Estado y de la Comisión Europea es secundaria o accesoria respecto de la actividad realmente sustantiva que realizan las Comunidades Autónomas, (CCAA) pues son realmente ellas quienes, al seleccionar la lista de LIC en su respectivo ámbito territorial, califican esos lugares como de Interés Comunitario.

Así, por lo que respecta a la intervención de la Administración General del Estado, en concreto del Ministerio de Medio Ambiente, teniendo en cuenta la organización territorial del Estado español y el reparto de competencias asignado por la Constitución entre éste y las CCAA en materia de medio ambiente (en virtud del cual al Estado le corresponde la aprobación de la legislación básica -artículo 149.1.23ª - y a las CCAA la competencia para aprobar la legislación complementaria y en materia de ejecución, entre las que se incluíran la confección de las listas de LIC), en este tipo de procedimiento el Estado se limita a ser mero receptor de las relaciones de LIC aprobados por las Comunidades Autónomas -CCAA-, para, a su vez, trasladar estas relaciones de LIC a la Comisión Europea a efectos de su aprobación definitiva por ésta.

La actividad del Estado en este punto sería la de un mero intermediario, sin poder decisorio, entre las CCAA y la Comisión Europea.

En cuanto al alcance de la intervención de la Comisión Europea, si bien se reconoce que éste es el órgano comunitario competente para otorgar la aprobación definitiva a los LIC remitidos por cada uno de los Estados, se trata también de una intervención que no cabe calificar de sustantiva, pues la Comisión realiza un mero control de suficiencia, consistente en comprobar si en las relaciones de LIC remitidas por cada uno de los Estados para las diferentes regiones biogeográficas, están todos los lugares que deben estar en cumplimiento de la directiva 92/43 /CE o bien falta alguno, en cuyo caso deberá completarse.

La aprobación definitiva de ámbitos LIC que realiza la Comisión es un acto que cabe calificar como de validación, y en el que sólo se comprueba la relación de LIC por defecto, no por exceso, que se produciría si figurara en la relación algún espacio que no mereciera figurar en dicha relación.

Teniendo en cuenta que en el complejo procedimiento previsto para la aprobación definitiva de los ámbitos LIC, el único momento en que se comprueba si un ámbito territorial concreto cumple los requisitos para ser calificado como LIC es en el procedimiento de selección y aprobación de estos lugares efectuado por las CCAA, ese acto aprobatorio por las CCAA debe ser asimilado, a los efectos impugnatorios, al acto de aprobación definitiva por la Comisión.

El acto de cada CCAA aprobatorio de la lista de LIC sería, desde el punto de vista del proceso contencioso-administrativo, un acto de trámite cualificado, susceptible de impugnación autónoma, pues si en ese acto de trámite se deciden cuestiones -entre las que estaría la cuestión capital de si un concreto terreno o parte de él cumple los requisitos para ser calificado como LIC- y esas mismas cuestiones no pueden ser controladas judicialmente con posterioridad con motivo de la impugnación de la resolución que ponga fin al procedimiento, no cabe otra solución que evite la indefensión de los propietarios que permitir la impugnación autónoma de las relaciones de LIC seleccionadas por cada CCAA.

2ª. Continuó diciendo la parte actora que la posibilidad de los propietarios de terrenos incluidos en un ámbito LIC de poder impugnar las relaciones de LIC aprobados por las CCAA y con anterioridad a la aprobación definitiva por la Comisión, derivaría también de un hecho negativo: como los propietarios no están legitimados para impugnar esta calificación ante los Tribunales Comunitarios (con base en la naturaleza de la norma comunitaria, Directiva 92/43 /CE, cuyos destinatarios son los Estados miembros, y que requieren de ulteriores actos normativos o de aplicación por los Estados miembros, sin que produzcan de forma directa efectos ante los particulares) se debe reconocer a los propietarios la posibilidad de poder debatir en vía judicial si se cumplen los requisitos para la calificación como LIC y si se ha cumplido el resto de principios previstos en el ordenamiento jurídico al que debe sujetarse toda actuación administrativa, como los principios de igualdad, interdicción de la arbitrariedad, hechos determinantes, etc, antes de la aprobación definitiva de los LIC por la Comisión, impugnando el acto administrativo de cada CCAA aprobatorio de la lista de LIC.

3ª. La aprobación de la relación de lugares LIC por cada CCAA produce, de forma directa, y antes de su aprobación por el Estado -Ministerio de Medio Ambiente- y por la Comisión Europea, efectos jurídicos frente a terceros, lo que obliga a considerarla susceptible de recurso contencioso-administrativo.

4ª Existen Estados, como es el caso de Francia, que permiten la impugnación de las relaciones de LIC antes de su aprobación por la Comisión Europea. Así, el Consejo de Estado francés, se ha pronunciado en diversas ocasiones, admitiendo su impugnación por abuso de poder.

Partiendo de este hecho, si la jurisdicción contencioso-administrativa española no admitiera esta impugnación provocaría un nivel de tutela judicial inferior al de Francia.

5ª. Los requisitos procesales previstos en el ordenamiento jurídico para la inadmisión de los recursos deben ser interpretados de forma restrictiva.

Así lo exige el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24 de la Constitución , tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias y el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

2.- Por el contrario, la Administración demandada, Junta de Andalucía, se opuso a la admisión del recurso, alegando que el acto impugnado no es susceptible de impugnación autónoma, por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 25.1 de la Ley de la Jurisdicción; y que la actuación administrativa llevada a cabo por la Junta de Andalucía en la confección de la relación de lugares LIC, que se ha producido en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.1 del R.D 1997/1995, de 7 de diciembre (por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, en cuya virtud se efectuó la transposición al ordenamiento interno de las previsiones contenidas en la Directiva 92/43/CEE), cabe calificarla de propuesta, que se eleva al Ministerio de Medio Ambiente para que éste, junto con el resto de propuestas elaboradas por el resto de CCAA, las proponga a su vez a la Comisión Europea a efectos de su aprobación.

Se trata de una mera propuesta que no constituye un acto de decisorio o de voluntad dirigido a crear, modificar o extinguir un derecho o un deber, con efectos frente a terceros.

Evacuado, así, el trámite en los términos que hemos reseñado, la Sala, mediante auto de fecha 1 de diciembre de 2006, inadmitió el recurso contencioso administrativo, con base en los siguientes razonamientos (que recogemos literalmente en cuanto ahora interesan):

"...En realidad, como prevé el artículo 4 de dicha norma (se refiere al RD 1997/1995, de 7 de diciembre ) lo que se impugna es una lista de lugares elaborada por la Administración andaluza, porque ésta y las demás listas aportadas por las Comunidades Autónomas, por la Administración que es aprobada es por la del Estado.

Por tanto, si la propuesta la realiza el Ministerio de Medio Ambiente y la aprobación definitiva corresponde a la Comisión Europea, queda revelado, tal y como argumenta la Administración de la Junta de Andalucía, que con la lista elaborada por ésta estamos en presencia, manifiesta e inequívocamente, de una actividad administrativa no susceptible de impugnación autónoma, procediendo, en consecuencia, declarar la inadmisión del presente recurso conforme a lo dispuesto en el artículo 51.1.c) de la L.J.C.A. Alega la recurrente que como la Comisión Europea se limita a verificar sólo si se ha excluido algún espacio dentro de esos "lugares" y la supervisión del Ministerio de Medio Ambiente es sólo meramente formal por las competencias que en la materia tienen las Comunidades Autónomas reconocidas constitucionalmente, es obligado, a su entender, admitir la impugnación autónoma del supuesto auto de trámite consistente en la elaboración de la "Lista de lugares" realizada por la Administración andaluza.

Sin embargo, además de no razonarse cómo queda con el presente recurso impugnada la referida aprobación definitiva -que se dice ya consumada- nada obstaría, según ese mismo criterio que se dice fundado en doctrina del Consejo de estado francés- a la impugnación de la propuesta realizada

por la Administración del Estado, esto es, a la aprobación efectuada por el Ministerio incorporando la "lista" elaborada por la Consejería de Medio Ambiente y remitida a la Comisión, convocando en dicho recurso a la Administración andaluza como parte codemandada (ex art. 21 LJ)"

La parte actora interpuso recurso de súplica contra ese auto, que fue desestimado por el posterior auto de 26 de febrero de 2007.

La entidad demandante ha interpuesto recurso de casación contra dichos autos.

CUARTO.- El recurso de casación interpuesto contra esa resolución se fundamenta en un único motivo, expresamente formulado al amparo del artículo 88-1-c) de la Ley Jurisdiccional, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales, infracción que a juicio de la parte se ha producido por la incorrecta aplicación del artículo 25.1 en relación con el artículo 51.1.c), ambos de la propia Ley de la Jurisdicción.

Entiende la parte actora que dichas infracciones se han producido por los siguientes motivos:

1º. El acto de la Junta de Andalucía por el que se aprobaron las relaciones de LIC, tiene el carácter de acto de trámite cualificado por cuanto produce efectos jurídicos para los propietarios, en concreto "... calificaciones jurídicas (urbanísticas y ambientales) más restrictivas..."

2º Aunque la aprobación definitiva de LIC sea competencia de la Comisión europea, la actividad previa desarrollada por los organismos comunitarios respecto de las relaciones enviadas por los Estados miembros es meramente de suficiencia, se limita a comprobar si falta algún espacio que merezca estar en la relación -en cuyo caso es necesario completar la relación- y no el caso contrario de algún espacio que no deba estar incluido.

Por este motivo, la aprobación por la Administración interna de cada Estado de esas relaciones debe poder ser impugnada ante los Tribunales nacionales, sin tener que esperar a la aprobación definitiva por la Comisión.

3º Únicamente los Tribunales nacionales pueden efectuar el control judicial respecto de los ámbitos LIC.

La posibilidad de que los particulares puedan acudir ante los Tribunales comunitarios estaría vedada porque los destinatarios de la Directiva 92/43/CEE son los Estados, no los ciudadanos comunitarios y con base en la propia jurisprudencia comunitaria que impide a los propietarios la impugnación de las relaciones LIC.

Por otra parte, debido a la elevada superficie de los LIC aprobados en las diferentes regiones biogeográficas y al elevado número de fincas afectadas, razones de orden práctico imposibilitarían a los Tribunales comunitarios efectuar el control del cumplimiento de los requisitos o valores medioambientales precisos para merecer la calificación de LIC.

En caso de no admitirse la impugnación ante los Tribunales nacionales se estaría menoscabando el derecho a la tutela judicial efectiva.

4º Considerando la distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las CCAA realizada por la Constitución y la doctrina constitucional al respecto, de la que resulta que el primero únicamente puede dictar la legislación básica, la designación de los ámbitos LIC no forma parte del contenido básico, sino de ejecución, por lo que se trata de una competencia propia de las CCAA, y debe admitirse la impugnación de las resoluciones dictada por los órganos de las CCAA designado los ámbitos LIC.

QUINTO.- La Junta de Andalucía ha presentado su correspondiente escrito de oposición, en el que se opone a la admisión del recurso por considerar que el escrito de interposición adolece del defecto de falta de crítica de los autos impugnados, ausencia de fundamentación adecuada de la normativa estatal o comunitaria determinante del fallo que se considera infringida por el fallo y ausencia de justificación de que los autos vulneren el derecho a la tutela judicial efectiva.

Respecto del fondo, solicita la desestimación del recurso con base en los argumentos que, de forma resumida, se exponen a continuación: el complejo proceso de aprobación de los ámbitos LIC, es una muestra de los procedimientos caracterizados por la intervención sucesiva de diferentes Administraciones en función de los trámites procedimentales previstos en la norma aplicable.

En el caso de la aprobación de los LIC, la intervención de la Junta de Andalucía ha consistido en la confección de unos listados en los que, a priori, concurrirían los requisitos previstos en la Directiva Hábitats 43/92 / CE para formar parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000, listado que se ha confeccionado de conformidad con los anexos de la indicada Directiva y del conocimiento y la información científica disponible en ese momento.

Una vez remitidas estas listas a la Comisión por conducto del Estado español, se entra en una fase de comprobación y concertación con cada uno de los Estados, pues las listas seleccionadas por cada CCAA no vinculan a la Comisión, hasta que se configura la lista definitiva que es objeto de aprobación por la Comisión Europea. Los actos de las CCAA aprobatorios de las propuestas de ámbitos LIC en su territorio no producen efectos jurídicos, lo que también es predicable del acto de aprobación definitiva de la Comisión, pues los efectos jurídicos únicamente se producen por el cumplimiento por los Estados miembros de la obligación subsiguiente tras la declaración por la Comisión de los ámbitos LIC, consistente en la declaración de Zonas de Especial Protección y la normativa de gestión aplicable a cada una. Una vez aprobadas las normas de gestión, éstas, por sus efectos y naturaleza de disposiciones de carácter general, podrán ser objeto de impugnación judicial directa.

En definitiva, la actuación desarrollada por la Junta de Andalucía no merece la calificación de acto de trámite cualificado que posibilite su impugnación autónoma y previa al acto de aprobación definitivo.

SEXTO.- Siendo, pues, estos los términos del debate casacional, nuestra respuesta ordenada debe comenzar por puntualizar que la parte recurrente se equivoca al acoger su impugnación al motivo del subapartado c) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción.

Dice esta parte en su escrito de interposición que " se alega en este recurso de casación, en síntesis, la incorrecta aplicación de las normas legales que regulan la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo (art. 51.1.c) en relación con el 25, ambos de la LJ).

Aunque en la doctrina se han manifestado algunas dudas respecto al motivo casacional en el que tiene más adecuado encaje esta cuestión, la jurisprudencia tiene dicho que ese motivo es el previsto en la letra c) del artículo 88.1, con preferencia al regulado en la letra a) (defecto de jurisdicción).

"Pues bien, no especifica la actora qué jurisprudencia dice tal cosa, y desde luego resultaría difícil encontrar alguna resolución de esta Sala que incardinara tal cuestión en el motivo casacional del subapartado a) del tan citado artículo 88.1, dado que ese concreto motivo se encuentra reservado para denunciar el abuso, exceso o defecto de jurisdicción, que debe entenderse comprensivo de los supuestos de decisiones judiciales que desconozcan los límites de esta jurisdicción respecto de otros órdenes jurisdiccionales o los demás poderes del Estado; lo que, evidentemente, no ocurre cuando el Tribunal contencioso-administrativo examina el acto impugnado desde la perspectiva de su propia competencia e inadmite de forma motivada el recurso por considerar que dicho acto no reúne los presupuestos y requisitos establecidos en la propia Ley procesal contencioso-administrativa para calificarlo de susceptible de impugnación autónoma.

Dicho esto, tampoco tiene encaje la cuestión planteada en el motivo casacional del subapartado c), pues, como dice, entre otras, la sentencia de esta Sala de 5 de febrero de 2008, RC 813/2005," el motivo previsto en el artículo 88.1.c) de la Ley de esta Jurisdicción únicamente es idóneo para hacer valer el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, es decir, para denunciar errores "in procedendo" en que haya podido incurrir el órgano jurisdiccional "a quo" desde la iniciación del proceso hasta la sentencia misma, como acto procesal, cuando en su formación se desatienden normas esenciales establecidas al efecto (motivación, congruencia, claridad, precisión) y siempre que tales vicios generen indefensión al recurrente.

En cambio, el citado motivo es inapropiado para denunciar los errores "in iudicando" de que pueda adolecer la resolución recurrida, y por ello, para amparar la infracción de los artículos de la Ley Jurisdiccional relativos a la actividad administrativa impugnada a través del recurso contencioso-administrativo y la declaración de inadmisibilidad del recurso en la que, según la parte recurrente, incurre la sentencia impugnada al haber declarado la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, por más que tales normas tengan naturaleza procesal.

En este sentido es jurisprudencia reiterada que la discrepancia acerca de la concurrencia de una causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo debe hacerse valer, por lo general, a través del motivo previsto en la letra d) del artículo 88.1 de la meritada Ley (Autos de 28 de febrero de 2003 y 15 de enero de 2004 y Sentencia de 14 de julio de 2003).

"Cuando lo que está en juego es la inteligencia de conceptos jurídicos como los de acto impugnado o acto de trámite, y se discute sobre la posibilidad de impugnación autónoma de un acto emanado en el curso de un procedimiento administrativo complejo, la controversia que así se suscita versa sobre cuestiones sustantivas por mucho que los preceptos concernidos se recojan en la legislación procesal, y en tal sentido dicha controversia ha de canalizarse por el referido motivo casacional del subapartado d).

En idéntico sentido, STS de 24 de marzo de 2009, casación núm. 5087/2007.

Y no es esta una cuestión baladí, dado que según tiene dicho esta Sala en multitud de sentencias, de innecesaria cita por su reiteración, la expresión del "motivo" casacional en el escrito de interposición no es una mera exigencia ritual desprovista de sentido, sino elemento determinante del marco dentro del que ha de desarrollarse la controversia y en torno al que la sentencia debe pronunciarse.

Con todo, valorando casuísticamente las circunstancias aquí concurrentes, no extraeremos mayores consecuencias de esta erróneo enfoque del motivo y entraremos, en definitiva, en el examen del recurso de casación, al ser claro el sentido de la impugnación casacional y de la pretensión esgrimida por la parte recurrente.

SÉPTIMO.- Hemos de descartar, con carácter previo, la concurrencia de las causas de inadmisión del recurso planteadas por la Administración recurrida, Junta de Andalucía, consistentes en que el escrito de interposición adolece del defecto de falta de crítica de los autos impugnados, ausencia de fundamentación adecuada de la normativa estatal o comunitaria determinante del fallo que se considera infringida por el fallo y ausencia de justificación de que los autos vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva.

Más bien al contrario, de la lectura del escrito de interposición del recurso se desprende que el mismo contiene una crítica jurídica, razonada y suficiente a efectos casacionales, de los autos impugnados, y menciona la normativa estatal que se considera infringida por los autos (artículos 25.1

y 51.1.c) de la Ley de la Jurisdicción), centrando su argumentación en torno a un elemento determinante del sentido de lo decidido por la Sala a quo, cual es la discutida calificación como acto de trámite cualificado y, por tanto recurrible, de la propuesta de LIC aprobada por la Junta de Andalucía.

OCTAVO.- Entrando ya al examen de las cuestiones planteadas en este recurso de casación, y la vista de las diferentes cuestiones planteadas en el presente debate, parece conveniente efectuar en primer lugar el examen de la normativa, tanto europea como de Derecho interno, reguladora de los ámbitos LIC, así como el procedimiento en ella prevista para su designación.

1º. Los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) tienen su origen en la Directiva 92/43 / CE, de 21 de mayo de 1992, Directiva Hábitats, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre, que tiene por objeto, según se indica en el epígrafe 1 del artículo 2" ... contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado", añadiendo en su epígrafe 2 que las medidas que se adopten en virtud de esta Directiva tendrán por finalidad" el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la flora y de la fauna de interés comunitario".

Esta Directiva fue modificada, exclusivamente en el contenido de los Anexos I y II, por la Directiva 97/62 /CE.

2º. Para conseguir este objetivo, la Directiva crea una Red Ecológica Europea, denominada "Natura 2000" que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1, se formará mediante la inclusión de los siguientes espacios:

A) Los lugares que cuenten con los hábitats naturales y hábitats de especies definidos en los anexos I y II de la Directiva 92/43 / CE, que son los ámbitos LIC. Estos lugares han de referirse a las diferentes regiones biogeográficas;

B) Los lugares o zonas de protección designadas por los Estados miembros en aplicación de la anterior directiva 79/409/CEE, Directiva Aves.

3º. Para la formación de la Red Ecológica "Natura 2000" se establece un procedimiento en el que se pueden distinguir tres grandes fases o etapas, siendo la intervención o protagonismo de los Estados miembros y de las Autoridades comunitarias diferente en cada una de ellas.

ETAPA 1: Tiene por objeto la delimitación espacial de los lugares que cuenten con hábitats naturales de interés comunitario de los enumerados en el anexo I y hábitats de especies animales y vegetales de interés comunitarios de las enumeradas en el anexo II, facilitando a la Comisión información sobre aquellos lugares en que, en principio, concurren los requisitos para su declaración como de importancia comunitaria.

Esta primera etapa se caracteriza por la intervención exclusiva de los Estados miembros, por cuanto son ellos los obligados a facilitar a la Comisión una lista en que se contengan los citados lugares (Artículo 4.1).

Como veremos, en España, esta delimitación especial la realizan las Comunidades Autónomas, que elevan su lista al Ministerio de Medio Ambiente para su proposición a la Comunidad Europea (artículo 4.1 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, y, actualmente, artículo 42.2 de la Ley 42/1007, de 13 de diciembre).

Respecto a la forma de cumplir esta obligación, el artículo 4 de la Directiva señala que se ha de efectuar mediante la formación de una lista de lugares, acompañado de una información de cada lugar, consistente en mapa del mismo, denominación, ubicación, extensión y demás datos resultantes de la aplicación de los criterios indicados en el anexo III de la Directiva. Esta información se facilitará a la Comisión mediante el modelo de formulario por ella aprobado y el plazo para que cada Estado cumpliera esta obligación era de 3 años.

ETAPA 2. En esta fase, la Comisión Europea, con la ayuda del Centro Temático de la Naturaleza, de la Agencia Europea del Medio Ambiente y mediante seminarios biogeográficos y reuniones bilaterales, procede a la comprobación de las listas de ámbitos LIC remitidas por los Estados miembros, de cuyo examen puede resultar la insuficiencia o suficiencia de los LIC seleccionados por cada uno de los Estados, debiendo completarse en caso de insuficiencia.

Interesa destacar que en esta fase la actuación de la Comisión no se limita a una simple validación de las listas de lugares seleccionados por los Estados, sino que es una labor de comprobación, de forma tal que el artículo 5 prevé la posibilidad de modificar esta lista, estableciendo un procedimiento específico de concertación, no superior a 6 meses, entre el Estado miembro y la Comisión a fin de resolver la discrepancia surgida respecto de los lugares que deban figurar en la lista LIC, discrepancia que, en caso de persistir, se resuelve en el sentido de que la "Comisión presentará al Consejo una propuesta relativa a la selección del lugar como lugar de importancia comunitaria".

Esta fase finaliza con la aprobación por la Comisión de la lista definitiva de LIC. Artículo 4.2.

En esta fase, aunque la resolución definitiva compete a la Comisión, existe una intervención compartida con los Estados miembros para las funciones de comprobación y, en su caso, concertación de los LIC.

ETAPA 3. Se inicia tras la aprobación por la Comisión de los LIC y en ella el protagonismo de los Estados miembros, como en la etapa 1, es exclusivo, pues la aprobación de los LIC hace surgir en los Estados el deber de declarar estos ámbitos como Zonas Especiales de Conservación -ZEC-, en el menor tiempo posible y, en todo caso, en el plazo máximo de 6 años, según previene el artículo 4.4.

Por medio de la designación de las ZEC los Estados "fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares.

Por tanto, y en principio, es con posterioridad a la aprobación de los LIC por la Comisión cuando los Estados miembros tienen el deber de concretar el régimen de conservación de cada uno de estos lugares, estableciendo los usos y actividades permitidas y prohibidas, delimitando con ello el régimen jurídico de cada uno de ellos, lo que sí tiene trascendencia de cara a la propiedad.

(Dicho sea esto sin perjuicio de lo que después diremos sobre el significado de las listas confeccionadas en la primera fase).

NOVENO.- La transposición de la Directiva al ordenamiento interno se produjo por medio de las siguientes normas:

1º) Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, modificado por el Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio.

En esta norma, respecto de la fase I antes indicada, interesa destacar que en el caso de España, teniendo en cuenta su organización territorial y la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en virtud del cual el primero dispone de la competencia exclusiva para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente -art. 149.23ª CE- y la competencia de las segundas para dictar medidas adicionales de protección -art. 149.23ª- y su competencia exclusiva en materia de gestión y ejecución en la protección del medio ambiente -artículo 148.9ª CE-), se asigna a las Comunidades Autónomas la competencia para la elaboración de las relaciones de propuestas LIC, según se indica en el artículo 4. 1:

"Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas elaborarán, en base a los criterios contenidos en el Anexo III y a la información científica disponible, una lista de lugares que, encontrándose situados en los respectivos territorios, puedan ser declarados como zonas especiales de conservación, con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el anexo I y de las especies autóctonas existentes en dichos lugares enumeradas en el Anexo II.

Estas listas se facilitarán al Ministerio de Agricultura, Pesa y Alimentación que de acuerdo con los criterios de selección que establece el Anexo III las propondrá a la Comisión Europea, a través del cauce correspondiente".

En cuanto a la fase III, el artículo 6.1 contiene una redacción similar al artículo 4.4 de la Directiva anteriormente indicada, si bien atribuye la competencia para la fijación de las medidas de conservación a las Comunidades Autónomas correspondientes, añadiendo el epígrafe 2 de este mismo artículo que serán las Comunidades Autónomas quienes "adoptarán las medidas apropiadas para evitar en las zonas especiales de conservación el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies que hayan motivado la designación de las zonas.

2º) La regulación legal vigente de los espacios que forman la Red Natura 2000 está contenida en los artículos 41 a 48 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (no vigente aún al tiempo de los hechos aquí examinados, pero que en todo caso interesa resaltar para comprender el sentido y alcance del marco normativo aplicable al presente litigio y la evolución normativa en esta materia).

Del conjunto de estos preceptos interesa destacar los siguientes principios:

A) Que la Red Ecológica Europea está formada por "los Lugares de Importancia Comunitaria, hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación, dichas Zonas Especiales de Conservación y las Zonas Especiales de Protección para las Aves". Por tanto, se integran en ella los ámbitos LIC, ZEC y ZEPA. (Artículo. 41.1 y 45.1).

B) Que estos ámbitos "tendrán la consideración de espacios protegidos, con la denominación de espacio protegido Red Natura 2000, y con el alcance y las limitaciones que las Comunidades Autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación". (Artículo. 41.2).

C) En cuanto al procedimiento de aprobación de los LIC, el artículo 42 establece un procedimiento que, sin alterar los principios esenciales en lo concerniente a la distribución de competencias previstas en la Directiva Europea y Constitución Española, sí establece concreciones significativas respecto del procediendo de la etapa 1, de elaboración de la propuesta de LIC por las CCAA, así como de sus efectos, de forma tal que el procedimiento que diseña la Ley para esta etapa pasa por los siguientes trámites:

1) Las Comunidades autónomas elaboran "prima facie" las propuestas de lugares, ateniéndose para ello a los criterios establecidos en el Anexo III y a la información científica pertinente;

2) Una vez elaboradas estas relaciones, deben someterse al trámite de información pública -es de destacar que el trámite de información pública no estaba previsto en la normativa estatal anterior.

3) A la vista del resultado de ese trámite, las Comunidades Autónomas aprobarán las Propuestas de LIC en su territorio;

4) Las CCAA, tras su aprobación, tienen un plazo de seis meses para publicar anuncio que tendrá, respecto de las relaciones de LIC aprobadas, el siguiente contenido mínimo:



"Sus límites geográficos, los hábitats y especies por los que se declararon cada uno, los hábitats y especies prioritarios presentes y el régimen preventivo que se les aplicará.

En cuanto a este régimen preventivo, el mismo artículo prevé que tras la remisión del listado de lugares LIC al Ministerio de Medio Ambiente, estos lugares tendrán ".. un régimen de protección preventiva que garantice que no exista una merma del estado de conservación de sus hábitats y especies hasta el momento de su declaración formal.

D) Se siguen manteniendo los trámites posteriores tras la aprobación de los LIC por la Comisión Europea, como es la declaración de zonas ZEC por las CCAA en el menor plazo posible, y dentro de los 6 años siguientes tras la aprobación del LIC, momento en que se fijará el concreto régimen jurídico del ámbito.

Como en el caso de la etapa 1, también aquí la norma estatal contiene una regulación mínima respecto del procedimiento de declaración de ZEC, ausente en la normativa anterior. Así, el artículo 44 prevé los siguientes trámites:

- 1) información pública previa.
- 2) Aprobación definitiva.
- 3) publicación;
- 4) Comunicación al Estado para que éste a su vez lo traslade a la Comisión Europea.

E) Por último, en los artículos 48 y 51 se cierra el procedimiento de declaración de LIC estableciendo la regulación de las posibles modificaciones de LIC con una carácter garantista en cuanto al fondo y a las competencias.

En cuanto al fondo, se establece como requisito para la descatalogación total o parcial de un espacio incluido en la Red Natura 2000 que sólo podrá producirse cuando" así lo justifiquen los cambios provocados en el mismo por la evolución natural, científicamente demostrada".

Y en cuanto al procedimiento y competencia, que la propuesta de descatalogación debe someterse al trámite de información pública y, en virtud del principio de "contrarius actus", debe ser aprobada por la Comisión Europea.

En análogo sentido, la legislación estatal básica en materia de urbanismo, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, artículo 13.4 .

DECIMO.- Expuesta la normativa reguladora de estos ámbitos protegidos, procede ahora hacer una breve referencia a la fase final de aprobación de los ámbitos LIC propuestos por la Junta de Andalucía (esto es, los que ahora nos ocupan).

La aprobación de la primera lista, o lista inicial de LIC de la región biogeográfica mediterránea, tuvo lugar por Decisión 613 de la Comisión Europea de 19 de julio de 2006, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 21 de septiembre de 2006. Interesa destacar que esta lista está incompleta, pues tal y como se indica en los considerandos de esta Decisión, a pesar de los seminarios biogeográficos preparados por el Centro Temático Europeo para la Conservación de la Naturaleza y la Biodiversidad y de las reuniones bilaterales celebradas con los Estados miembros, algunos de estos no han propuesto suficientes lugares para cumplir los requisitos de la Directiva 92/43/CEE respecto a determinados tipos de hábitats y especies. Maticemos que la misma parte aquí recurrente impugnó ante el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea esa Decisión 2006/613/ CE de la Comisión, y con fecha 14 de julio de 2008 el Tribunal dictó Auto (asunto T-366/06, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de agosto), por el que se declaró la inadmisión del recurso.

DECIMOPRIMERO.- La cuestión nuclear en cuanto al tema de fondo versa, pues, sobre la calificación jurídica que merece ese acto o resolución de la Junta de Andalucía (cuya fecha se desconoce pero que en todo caso es anterior a la presentación del escrito de interposición del recurso en la instancia, el 24 de marzo de 2006), acto insertado en el procedimiento de aprobación de los LIC en la región biogeográfica mediterránea y que culminó con la aprobación definitiva por Decisión 2006/613 de la Comisión Europea, de 19 de julio.

Acto de trámite cualificado, por concurrir en él las circunstancias previstas en el artículo 25.1 de la LJCA , y por tanto impugnabile, como sostiene el recurrente, o acto de trámite no susceptible de impugnación jurisdiccional, como propugna la Administración demandada y aceptó la Sala de instancia.

Por tanto, el debate queda centrado en torno al examen sobre la concurrencia de los requisitos establecidos en el artículo 25.1 de la LJCA para la impugnación de los actos de trámite: que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto; que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, o que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

Ya adelantamos que hemos de estimar el presente recurso de casación.

Y no porque sea acertado el argumento de la parte recurrente acerca de que la actividad realmente sustantiva en el procedimiento de aprobación de los LIC sea la llevada a cabo por las Comunidades Autónomas al seleccionar estos ámbitos en su territorio, mientras que la aprobación por la Comisión, dado que únicamente realiza funciones de comprobación de suficiencia, tendría un carácter de convalidación de las listas autonómicas.

Esta interpretación, que minimiza las funciones de la Comisión respecto de los ámbitos propuestos por las Comunidades Autónomas, no es correcta.

El propio ámbito territorial de Red Natura 2000, europeo, y la necesidad de que su configuración cumpla el requisito de "coherente", (según expresión utilizada en el artículo 3.1 de la Directiva 92/42CE, coherencia que ha de predicarse respecto de todos los Estados obligados a su cumplimiento), determina la necesidad de un examen de conjunto de las propuestas remitidas por cada Estado en función de las diferentes regiones biogeográficas previstas en la Directiva.

Este examen de conjunto de los LIC está ausente, por definición, en las propuestas elaboradas por cada Comunidad Autónoma, que se confeccionan de forma independiente por cada una de ellas.

Por otra parte, el propio objetivo de la Red y el hecho de que los hábitats naturales y de especies no tengan indefectiblemente que coincidir con las divisiones territoriales-administrativas entre las diferentes Comunidades Autónomas, siendo habitual la existencia de hábitats compartidos por varias de ellas, determina la necesidad de una coordinación superior en aras de esa coherencia que, a nivel nacional, se efectúa por el Ministerio de Medio Ambiente y, a nivel transnacional, por medio de la Comisión.

Por tanto, no cabe restar importancia a la labor de la Comisión Europea, calificándola como de mera "validación" de las propuestas aprobadas por las CCAA.

La propia Decisión aprobatoria de los ámbitos LIC en la región biogeográfica mediterránea, en su considerando 10, contiene un breve resumen de las labores de comprobación y concertación llevadas a cabo con los Estados miembros del que se deduce la complejidad de esta labor, así como la conveniencia de su aprobación, a pesar de reconocerse incompleta, para no demorar por más tiempo, la aprobación de la primera lista de LIC en esta región biogeográfica.

Todo esto lleva a rechazar que las propuestas que aprueban las CCAA sean vinculantes para la Comisión Europea, o que la propuesta de LIC aprobados por la Junta de Andalucía decida directamente o indirectamente el fondo del asunto, ya que la decisión definitiva solo será adoptada por la Comisión tras las funciones de comprobación indicadas.

Así se deduce con toda claridad de lo dispuesto en el artículo 4.2, párrafos primero y tercero de la Directiva 92/43/CEE, donde se dispone que es la Comisión la que redactará un "proyecto de lista" y la que la aprobará.

No es, pues, esa razón (el alegado pero equivocado carácter de mera comprobación de la decisión de la Comisión) la que excluye que la elaboración de la lista por la Comunidad Autónoma sea un acto de mero trámite, y, por lo tanto, inimpugnable.

Sino que la razón es la de que los Estados miembros (en España, las Comunidades Autónomas) tienen la obligación de adoptar medidas de protección adecuadas para los lugares que figuren en las listas nacionales remitidas a la Comisión, antes incluso de que ésta confeccione sus listas.

Así se deduce sin ninguna duda de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de Luxemburgo de fecha 13 de enero de 2005 (Sociedad Italiana Dragaggi y otros, cuestión prejudicial; asunto C-C 117/2003), donde el Tribunal declaró lo siguiente:

"El artículo 4, apartado 5, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debe interpretarse en el sentido de que las medidas de protección previstas en el artículo 6, apartados 2 a 4, de esta Directiva sólo son obligatorias por lo que respecta a los lugares que, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de la citada Directiva, están incluidos en la lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria aprobada por la Comisión de las Comunidades Europeas mediante el procedimiento previsto en el artículo 21 de dicha Directiva".

Pero declaró asimismo que de ello no se desprende que los Estados miembros no deban proteger los lugares a partir del momento en que los proponen, con arreglo al artículo 4-1 de la Directiva, en la lista nacional que se remite a la Comisión, puesto que:

"En cuanto a los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria, que figuran en las listas nacionales remitidas a la Comisión, y, en especial, a los lugares en los que existen tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias, los Estados miembros están obligados a adoptar, en virtud de la Directiva 92/43, medidas de protección apropiadas, visto el objetivo de conservación perseguido por la Directiva, para proteger el interés ecológico pertinente que dichos lugares tienen a nivel nacional".

(Esta es una consecuencia que el Tribunal extrae de la propia Directiva 92/43/CEE; por lo tanto, cuando la posterior Ley española 42/2007 dispone en su artículo 42.2, tercer párrafo, que desde el momento en que se envía al Ministerio de Medio Ambiente la lista de los espacios propuestos estos pasarán a tener un régimen de protección preventiva, no está imponiendo algo novedoso, sino insistiendo en un régimen que estaba ya incluido, según el Tribunal, en la propia Directiva).

En consecuencia, la elaboración de las listas por las Comunidades Autónomas no es algo inocuo, algo que no produzca efectos jurídicos y materiales; no es una mera propuesta neutra, sino un acto administrativo que habilita y obliga a la propia Comunidad Autónoma a adoptar "medidas de protección adecuadas" para los lugares incluidos; se trata de un acto que, siendo una propuesta, pone una condición necesaria y suficiente para crear en la Comunidad Autónoma la obligación de adoptar medidas de protección adecuadas, las cuales pueden quizá afectar a ciertos contenidos del derecho de los propietarios de los terrenos incluidos, razón por la cual la elaboración de las listas puede ser impugnada por los interesados al tener un contenido que excede de la pura ordenación o impulso del procedimiento.

La jurisprudencia de este Tribunal Supremo tiene ejemplos que pueden ilustrar lo que decimos. Uno de ellos es el de la aprobación inicial de los Planes de Urbanismo; también esa aprobación es un acto de trámite, y, por lo tanto, y en principio, inimpugnable; sin embargo, va acompañada de un efecto que puede perjudicar a los interesados, como es la suspensión de licencias para las áreas cuya régimen urbanístico se modifique (artículo 8.2 del Decreto-Ley 16/81 de 16 de octubre y artículo 102.2 del Texto Refundido 1/1992, de 26 de junio).

Pues bien, la jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha admitido la impugnación de las aprobaciones iniciales precisamente por conllevar ese efecto de suspensión de las licencias.

En otra materia totalmente distinta (a saber, el del ámbito de la normativa sobre extranjería) este Tribunal Supremo ha admitido la impugnación del acto de iniciación de los procedimientos de expulsión (que es un típico acto de trámite) si propone el internamiento, por ser entonces una condición imprescindible, aunque no suficiente, para que el Juez de Instrucción pueda adoptar la medida cautelar de internamiento del expedientado (sentencias de 18 de enero de 2007, casación 8916/2003; de 28 de octubre de 2005, casación 3478/03 y 3796/2003 y de 12 de mayo de 2006, casación 4345/2003, entre otras muchas).

Por lo tanto, hemos de estimar el presente recurso de casación, y, con revocación de los actos impugnados, ordenar que continúe la tramitación del recurso contencioso administrativo núm. 195/2006 ante la Sala de instancia, con los efectos dichos en el artículo 51.5 de la Ley Jurisdiccional 9/98, y ello por no concurrir la causa de inadmisión que aplicó la Sala de procedencia, al conllevar el acto impugnado unos efectos que exceden del puro trámite.

DECIMOSEGUNDO.- Al declararse haber lugar al recurso de casación no procede hacer condena en las costas de casación (artículo 139.2 de la L.J. 29/98), ni existen razones para hacer respecto de las de instancia.

Por todo ello, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

## **FALLO**

Que declaramos haber lugar al recurso de casación núm. 2965/07, interpuesto por CALEBUS S.A. contra los autos dictados por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) en fechas 1 de diciembre de 2006 y 26 de febrero de 2007, por los cuales se inadmitió el recurso contencioso administrativo núm. 195/06, y en consecuencia:

1º.- Revocamos dichos autos.

2º.- Ordenamos que continúe la tramitación del citado recurso contencioso administrativo, con los efectos dichos en el artículo 51.5 de la Ley Jurisdiccional 29/98.

3º.- No hacemos condena en las costas de casación ni en las de instancia.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la colección legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Mariano De Oro-Pulido López.- Pedro José Yagüe Gil.- Jesus Ernesto Peces Morate.- Rafael Fernández Valverde.- Eduardo Calvo Rojas.- María Del Pilar Teso Gamella.

Publicación.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

**Número CENDOJ:28079130052009100219**