

RESUMEN

La AN desestima el recurso contencioso planteado contra la resolución del Ministerio del Medio Ambiente por la que se aprobó la "Lista nacional de Interés Comunitario" del territorio español que incluye como lugar de importancia comunitaria en las "Ramblas de Jergal, Tabernas y Sur de Sierra Almahilla" parte de la finca "Las Cuerdas", propiedad de la entidad mercantil recurrente, situada en la provincia de Almería. La Sala considera que si bien no cabe descartar, a priori, que la resolución del Ministerio de Medio Ambiente, aprobando la propuesta de los listados de interés comunitario remitidos por las CCAA, puede tener sustantividad propia, como regla general, la decisión de incluir una finca en estos listados y, por lo tanto, la posibilidad de cuestionar los criterios utilizados para ello, especialmente cuando los terrenos y los criterios medioambientales utilizados afecten al ámbito territorial interno de una sola Comunidad Autónoma, deberán cuestionarse con motivo de la impugnación de la resolución adoptada por la Comunidad Autónoma aprobando la propuesta de los LIC. Y solo cuando el Ministerio de Medio Ambiente, haciendo uso de sus facultades de coordinación y control sobre esta materia, modifique o altere la propuesta elaborada por las CCAA podrá cuestionarse de forma autónoma la sustantividad de la decisión adoptada basándose en la ilegalidad o improcedencia de los criterios correctores adoptados por dicha autoridad estatal.

NORMATIVA ESTUDIADA

Dir. 43/1992 de 21 mayo 1992. Conservación de los Hábitats naturales y de la Fauna y Flora Silvestres
 art.2.1 art.2.2 art.3.1 art.4
 CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
 art.148.1 art.149.1

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

Actos de trámite

Actos que no son de trámite

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**COMPETENCIAS**

Delimitación con las CCAA

Del Estado

Medio ambiente

De las Comunidades Autónomas

Medio ambiente

COMUNIDAD EUROPEA**MEDIO AMBIENTE****ESPACIOS NATURALES****GESTIÓN****RESTRICCIONES****CATÁLOGO**

Parques

Paisajes protegidos

MEDIO AMBIENTE**PROTECCIÓN****FICHA TÉCNICA**Favorable a: *Administración estatal (funciones ejecutivas)*; Desfavorable a: *Empresa*Procedimiento: *Recurso contencioso-administrativo***Legislación**

Aplica art.2.1, art.2.2, art.3.1, art.4 de Dir. 43/1992 de 21 mayo 1992. Conservación de los Hábitats naturales y de la Fauna y Flora Silvestres

Aplica art.148.1, art.149.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita Ley 42/2007 de 13 diciembre 2007. Patrimonio Natural y Biodiversidad

Cita art.4.1 de RD 1997/1995 de 7 diciembre 1995. Garantía de la Biodiversidad, Conservación de la Fauna y Flora
Cita Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita art.148.9, art.149.23 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Bibliografía

Comentada en "Últimos pronunciamientos en materia medio ambiental"

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora por término de veinte días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito presentado el 22 de diciembre de 2008 en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicita sentencia estimatoria del recurso por la que se declare nulo, anule o revoque y deje sin efecto el acto impugnado e imponga las costas a la Administración demandada.

SEGUNDO.- La Administración demandada, una vez conferido el tramite pertinente para contestar la demanda, presentó escrito en el que alegó los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicitando una sentencia en la que se declare la conformidad a derecho de las resoluciones impugnadas.

TERCERO.- Tras la practica de las pruebas que se consideraron pertinentes, con el resultado obrante en las actuaciones, y no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se confirió traslado a las partes por termino de diez días para la formulación de conclusiones. Presentados los oportunos escritos quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 8 de septiembre de 2010, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo PONENTE el Magistrado Ilmo. Sr. D. DIEGO CORDOBA CASTROVERDE.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El objeto del presente recurso es la resolución del Ministerio de Medio Ambiente por la que se aprueba la "Lista nacional de Interés Comunitario" (en adelante LIC) del territorio español que incluye como lugar de importancia comunitaria en las "Ramblas de Jergal, Tabernas y Sur de Sierra Almahilla" parte de la finca "Las Cuerdas", propiedad de la entidad recurrente, situada en la provincia de Almería.

La empresa recurrente alega, en síntesis, los siguientes motivos de impugnación:

1º La resolución administrativa debe considerarse un acto de trámite cualificado que tiene eficacia vinculante, pues la mera inclusión de una finca en dicho listado despliega efectos limitativos respecto de las posibilidades de uso del suelo. Y su propuesta es vinculante para la Comisión en lo relativo a la inclusión de una finca en dicho listado, dado que el control posterior que realiza la Comisión es de suficiencia pero no controla los excesos producidos.

La actividad que despliega el Ministerio no es la de ser un mero correo entre las Comunidades Autónomas y la Comisión sino que el art. 4.1 del Real Decreto 1997/1995 le ordena que aplique los criterios de selección del Anexo III a los listados remitidos por las Comunidades Autónomas, por lo que la propuesta de listado tiene entidad propia para poder ser recurrida.

2º Omisión del trámite de audiencia e información pública. En el procedimiento de elaboración de dichos listados se ha omitido el trámite de audiencia e información pública, trámites que resultan exigibles en la Ley 42/2007 , y con carácter general para los actos administrativos o en la elaboración de los reglamentos.

3º Arbitrariedad y falta de motivación de la propuesta. La propuesta de LIC aprobada por el Ministerio de Ambiente, en el particular relativo a la inclusión de parte la finca "Las Cuerdas", es arbitraria pues no existe presencia de habitats prioritarios del Anexo II de la Directiva o su presencia es muy inferior a la de los terrenos contiguos que no han sido incluidos en dicho listado. Y de hecho la Comunidad Autónoma Andaluza, sin justificación alguna, modificó una inicial propuesta con el único propósito de favorecer ciertos usos.

La Administración del Estado, en este caso el Ministerio del Medio Ambiente, no ha ejercido la competencia que le atribuye el art. 4.1 del Real Decreto 1997/1995 que le obliga a aplicar determinados criterios de selección a las propuestas remitidas por las Comunidades Autónomas.

Por su parte la Administración demandada se opone al recurso aduciendo, en síntesis, las siguientes alegaciones.

1º La actuación del Estado en esta materia es un acto de trámite.

Son las CCAA las que elaboran las listas LIC siguiendo las directrices emanadas de la Directiva Europea y los criterios del Anexo II del Real Decreto, correspondiendo al Ministerio simplemente la labor de supervisión de que dichas listas se hayan establecido de acuerdo con los criterios de selección que establece el Anexo III para proponerlo a la Comisión Europea, por lo que la selección de las fincas que deben quedar incluidas en dicho listado les corresponde, según la distribución de competencias que existe en el Estado Español, a las Comunidades Autónomas sin que el Ministerio tenga capacidad para modificar ningún extremo, ni formal ni de contenido, de la propuesta autonómica, de modo que si detecta algún error su única actuación posible sería volverlo a remitir a la Comunidad Autónoma que es la que ostenta competencia para resolverlo. A diferencia de lo que afirma la parte demandante el trámite que hace el Ministerio es claramente de enlace entre las Comunidades Autónomas, con las competencias transferidas, y la Unión Europea que aprueba la lista, sin que la Administración del Estado disponga de técnicos ni de conocimiento del territorio, de los que sí dispone la Administración autonómica, por lo que solo se limita a transferir la información recibida.

2º Omisión del trámite de audiencia e información pública en el procedimiento de elaboración del acto impugnado. No existe ni en la fase de intervención de las CCAA ni en la del Estado una previsión de un trámite de audiencia ni de información pública ya que la aprobación de los listados LIC corresponde a la Comisión europea según consta en la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992. Tan solo fue la Ley 42/2007 la que estableció el trámite de información pública, que no resultaba aplicable al supuesto que nos ocupa. Con independencia de que la Decisión 2006/613/ CE se publicó en el DOCE .

3º Sobre la eficacia vinculante del acto impugnado. Aduce que la inclusión de un territorio en una lista LIC solo indica que ese espacio tiene hábitats o especies que el legislador europeo considera que hay que proteger, pero en ese momento no se establecen las actuaciones que pueden o no ejercerse en esas zonas sino que simplemente los Estados deben garantizar que todos los planes y proyectos sobre ese territorio deben someterse a una evaluación ambiental para establecer las repercusiones que dichos proyectos pueden tener sobre ese lugar, todo ello de forma transicional entre la clasificación de una zona como LIC y su designación como ZECS. Y tan solo cuando se produce la declaración como ZECS dispondrán de los respectivos planes de gestión y las medidas administrativas necesarias para su conservación, de modo que la clasificación como LIC es un acto transitorio. El Ministerio envía a la Comisión Europea el catalogo elaborado por las CCAA y es la Comisión Europea la que adopta la decisión de declararlo como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC).

4º Sobre la arbitrariedad y la falta de motivación de la propuesta de la LIC, en el extremo relativo a la inclusión de la finca "Las Cuerdas". El Abogado del Estado considera que el Ministerio no aprueba ninguna propuesta LIC por lo que su intervención lógicamente carece de motivación pues no existe objeto para dicha motivación, dicha motivación se contiene en las fichas y en la documentación realizadas por las Comunidades Autónomas, de la que se extrae la conclusión de que la zona objeto de debate tiene un extraordinario valor en el conjunto de la naturaleza mediterránea por la extremada rareza de las formaciones más propias del continente africano sin que los informes periciales aportados por la parte demandante contradigan dicha conclusión.

SEGUNDO.- El análisis de la cuestión debatida exige hacer algunas consideraciones previas.

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.

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

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 de ellos y de las Autoridades comunitarias diferente en cada una de ellas. Y es en el curso de este procedimiento en el que se dicta la resolución administrativa que ahora se impugna.

Las diferentes fases han sido descritas por Sentencia Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2009 (rec. Casación 2965/2007) en los siguientes términos:

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 las 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).

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.

TERCERO.- La resolución administrativa impugnada se inserta en la primera fase de este procedimiento, en la que son las autoridades nacionales las que elaboran, conforme al régimen interno de distribución de competencias, la propuesta de Listado de interés comunitario correspondiente, antes de remitir dicha propuesta a la Comisión Europea.

Debe destacarse que la sociedad recurrente no solo ha impugnado la resolución del Ministerio de Medio Ambiente sino también la propuesta elaborada por la Junta de Andalucía y finalmente la Decisión de la Comisión 2006/613/ CE de 19 de julio de 2006 por la que se aprobó la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea.

La parte demandante con diferentes argumentos, en ocasiones contradictorios, sostiene que todas estas decisiones son recurribles de forma autónoma y constituyen actos de trámite privilegiados susceptibles de generar perjuicios en el uso y aprovechamiento de las fincas afectadas por su inclusión en tales listados.

Baste anticipar que el recurso entablado por esta empresa contra la resolución de la Junta de Andalucía que contenía la Propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria -LIC-, fue inicialmente inadmitida por Auto del TSJ de Andalucía con sede en Sevilla -Sección 3ª- de fecha 1 de diciembre de 2006 (rec. núm. 195/2006), por considerarlo un acto de trámite no impugnabile. Pero esta decisión judicial fue recurrida en casación y dio lugar a la sentencia Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2009 (rec. cas. 2965/2007) por la que se estimó el recurso de casación y ordenó la tramitación del recurso contencioso administrativo ante la Sala de instancia al considerar que era un acto susceptible de impugnación al conllevar unos efectos que exceden del puro trámite.

Así mismo la parte presentó demanda ante el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea contra la Decisión de la Comisión 2006/613/ CE de 19 de julio de 2006 por la que se aprobó la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea en lo que respecta a la inclusión en el LIC "ES61110006 Ramblas de Jergal, Tabernas y Sur de Sierra de Alhamilla" en la que se incluía la finca de su propiedad "Las

Cuerdas". En este procedimiento se dictó inicialmente Auto del Tribunal de Primera Instancia de 14 de julio de 2008 que inadmitió la demanda al considerar que la sociedad recurrente carecía de interés directo en la anulación y esta resolución fue recurrida en casación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que en su sentencia de 23 de septiembre de 2009 desestimó el recurso de casación.

CUARTO.- La primera de las cuestiones controvertidas en este procedimiento gira en torno a si la decisión adoptada por Ministerio del Medio Ambiente, por la que se aprueba la "Lista nacional de Interés Comunitario" (en adelante LIC) remitido por las Comunidades Autónomas y eleva esta propuesta a la Comisión, es o no un acto trámite.

A tal efecto, gozan de especial relevancia los argumentos utilizados por la Sentencia Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2009 (rec. casación 2965/2007) en la que resolvió un recurso de casación interpuesto por la sociedad recurrente en relación con la resolución de la Junta de Andalucía que aprobó esta misma Propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria -LIC-. En dicho recurso se discutía si la propuesta formulada por la Junta debía considerarse un acto de trámite no impugnabile. La parte actora adujo que la propuesta de los LIC elaborada por la Junta de Andalucía era un acto de trámite cualificado por cuanto produce efectos jurídicos para los propietarios, y que era a las CCAA, en virtud de la distribución territorial de competencias en materia medio ambiental, a la que le correspondía la decisión sustantiva de incluir un terreno en dichos listados en atención a los criterios proporcionados por la normativa comunitaria.

El Tribunal Supremo en dicha sentencia argumentó al respecto 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 confeccionara 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.

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".

Tales razones descartan que los actos aprobados en la primera fase de este procedimiento puedan tener la consideración de meros actos de trámite sin incidencia alguna en la esfera de los administrados y, por lo tanto, también la aprobación de dicha propuesta por la autoridades de la Administración central del Estado deben considerarse actos susceptibles de impugnación y no un acto de mero trámite.

QUINTO.- Distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en esta materia.

Cuestión distinta es si, a tenor de la distribución interna de competencias entre el Estado y las CCAA, la inclusión de una finca determinada en este listado puede ser cuestionada con motivo del acto dictado por el Ministerio de Medio Ambiente por el que se aprueba el LIC elaborado por las Comunidades Autónomas y acuerda su remisión a la Comisión Europea.

De la distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las CCAA, realizada por la Constitución y la doctrina constitucional, se desprende que al primero le corresponde la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.23 CE) y a las CCAA la competencia para dictar medidas adicionales de protección -art. 149.23ª - ostentando competencia exclusiva en materia de gestión y ejecución en la protección del medio ambiente (artículo 148.9ª CE). No cabe duda, por tanto, que corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia para la elaboración de las propuestas de los LIC.

Así se establece expresamente en el artículo 4.1 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre , al disponer que "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". Y a las CCAA les corresponde también la declaración de zonas de especial conservación, una vez aprobado este listado por la Comisión Europea y el establecimiento de las medidas de conservación necesarias (arts. 5 y 6 de dicha norma). Y en este mismo sentido, aunque no resulte de aplicación por razones al supuesto que nos ocupa, se pronuncia el art. 42.2 y 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad .

Es mas, la empresa hoy recurrente llegó a afirmar en este recurso de casación, en el que cuestionaba la impugnabilidad de las propuestas de LIC elaborada por la Junta de Andalucía, que era la actuación de las CCAA la relevante, afirmando "la posterior participación en el procedimiento del Estado y de la Comisión Europea es secundaria o accesorio 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 incluirían 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".

Y más adelante añadía que "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".

De todo ello se deduce que la clasificación de una finca en estos listados, en cuanto decisión medio ambiental de carácter ejecutivo es una competencia propia de las CCAA que la adopta en base a la información técnica disponible y acomodándose a los criterios fijados por la normativa comunitaria. El Estado no ostenta, en principio, competencias para la clasificación de estos espacios sin perjuicio de que en el ejercicio de su función de coordinación interterritorial pueda adoptar decisiones que incidan en las propuestas elaboradas por las CCAA. Así lo pone de manifiesto también la Sentencia Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2009 (rec. casación 2965/2007) al afirmar "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 mas 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".

De modo que si bien no cabe descartar, a priori, que la resolución del Ministerio de Medio Ambiente, aprobando la propuesta de los listados de interés comunitario remitidos por las CCAA, puede tener sustantividad propia. Como regla general, la decisión de incluir una finca en estos listados y, por lo tanto, la posibilidad de cuestionar los criterios utilizados para ello, especialmente cuando los terrenos y los criterios medioambientales utilizados afecten al ámbito territorial interno de una sola Comunidad Autónoma, deberán cuestionarse con motivo de la impugnación de la resolución adoptada por la Comunidad Autónoma aprobando la propuesta de los LIC. Y solo cuando el Ministerio de Medio Ambiente, haciendo uso de sus facultades de coordinación y control sobre esta materia, modifique o altere la propuesta elaborada por las CCAA podrá cuestionarse de forma autónoma la sustantividad de la decisión adoptada basándose en la ilegalidad o improcedencia de los criterios correctores adoptados por dicha autoridad estatal.

Esta conclusión no genera indefensión alguna a los afectados pues disponen de la posibilidad impugnar la propuesta elaborada por las CCAA, tal y como ha reconocido la reseñada sentencia del Tribunal Supremo.

La solución contraria, en la que se permitiese cuestionar los criterios de inclusión de una finca en los LIC con motivo de la impugnación del acto emanado del Ministerio de Medio Ambiente, sin que este hubiese modificado ni alterado en modo alguno los criterios de clasificación proporcionados por las CCAA, subvertiría el reparto competencial Estado-CCAA establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y en el subsiguiente recurso contencioso el Estado estaría defendiendo la conformidad a derecho de una decisión adoptada por otra Administración pública en el ejercicio de sus competencias y con criterios técnicos ajenos a su propia actuación. Por otra parte, y dado que se podrían impugnar las resoluciones de dos Administraciones públicas diferentes, por los mismos motivos y ante diferentes tribunales (en un caso ante el TSJ correspondiente y en otro ante la Audiencia Nacional) se estarían duplicando las vías de impugnación con el consiguiente riesgo de que pudieran dictarse sentencias contradictorias sobre la misma pretensión.

Y todo ello, con independencia, de la función que cumple el Estado como interlocutor y negociador con la Comisión Europea en el procedimiento destinado a aprobar definitivamente estos listados comunitarios.

Por todo ello, y dado que en el supuesto que nos ocupa la empresa recurrente cuestiona la arbitrariedad y falta de motivación de la propuesta de la LIC, en el extremo relativo a la inclusión de la finca "Las Cuerdas", sin que el Ministerio de Medio Ambiente haya modificado en modo alguno la propuesta remitida por la Junta de Andalucía en este extremo, no es esta la resolución ni el cauce adecuado para conocer de esta pretensión de fondo.

SEXTO.- Omisión del trámite de audiencia y de información pública.

Finalmente también ha de desestimarse la alegación referida las irregularidades habidas en el procedimiento, por la omisión del trámite de audiencia e información pública. No existe ni en la normativa comunitaria ni el derecho nacional precepto alguno, que resulte aplicable por razón temporal al supuesto que nos ocupa, que establezca la exigencia de un trámite de audiencia o de un periodo de información pública en el procedimiento destinado a la elaboración de los LIC. Fue la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (que no estaba vigente al tiempo de los hechos aquí examinados) la que en su artículo 42.2 y respecto a la fase de elaboración de tales listados por parte de las Comunidades Autónomas la que establece que la propuesta que elaboren dichas Comunidades Autónomas "se someterá al trámite de información pública". Sin que tampoco resulten aplicables al respecto los preceptos generales de la Ley 30/1992 al existir un procedimiento específico destinado a regular esta materia.

SÉPTIMO. A los efectos previstos en el art. 139 de la Ley reguladora de esta jurisdicción en materia de costas procesales, no se aprecia temeridad o mala fe en ninguno de los litigantes.

VISTOS los preceptos citados y demás normas de procedente aplicación,

FALLO

QUE PROCEDE DESESTIMAR

el recurso interpuesto por la procuradora de los Tribunales D^a Isabel Juliá Corujo, actuando en nombre y representación de la entidad mercantil "Calebus SA", contra la resolución del Ministerio del Ministerio de Medio Ambiente por la que se aprueba la "Lista nacional de Interés Comunitario" (en adelante LIC) del territorio español, sin hacer expresa condena en costas.

Así, por esta nuestra sentencia de la que se llevará testimonio a las actuaciones, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Contra esta sentencia cabe recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Publicación.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia en audiencia pública. Doy fe. Madrid a

EL/LA SECRETARIO/A

Número CENDOJ:28079230012010100376