

**GARCÍA URETA, Agustín, *Derecho Europeo de la Biodiversidad (Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna)*, Iustel, Madrid 2010, 751 pp.**

Debo comenzar esta recensión del Derecho Europeo de la Biodiversidad (Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna) presentando a su autor. El Profesor GARCÍA URETA es Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad del País Vasco. Es un brillante profesor y jurista que ha entregado su vida a la investigación y a la docencia. Son destacadas sus aportaciones en materia de Evaluación de Impacto ambiental (Marco jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994 –esta fue su tesis doctoral–), control integrado de la contaminación industrial (*Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Zaragoza, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, 2004), procedimiento administrativo (*La Comisión Arbitral de País Vasco: régimen jurídico y resoluciones (1999–2002)*, Inst. Vasco de Administración Pública, 2003 y *Procedimiento Administrativo y Derecho Comunitario: Silencio Administrativo, Nulidad y Anulabilidad de los Actos en la Ley 30/1992* (IVAP, Oñati, 2004), Inspección (*La potestad inspectora de las administraciones públicas*, Marcial Pons, 2006 y *La potestad inspectora en el Derecho comunitario*, Iustel, Madrid, 2008.) etc.

Sin embargo, es obvio que sobre todos estos méritos sobresale uno de forma innegable: GARCÍA URETA, destacado miembro del grupo Avosseta, *es el mejor especialista europeo en Derecho de la biodiversidad*. Es el gran conocedor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Derecho europeo de la biodiversidad. El libro que ahora recensionamos es el fruto de más de 20 años de especialización que ha dado como fruto una larga serie de estudios y el previo libro *Protección de hábitats y especies de flora y fauna en Derecho comunitario Europeo: Directivas 79/409 y 92/43*, IVAP 1997 y numerosos artículos científicos – el último de los cuales, a día de hoy, es *The Habitats Directive and jails: why the Spanish Supreme Court has got it wrong*, “Environmental Liability”, núm. 2, 2011, pp. 53–62.

Las instituciones europeas se han embarcado en un esfuerzo por la defensa de los hábitats y de las especies, concretado en la aprobación de la Directiva 79/409, relativa a las aves silvestres (actual Directiva 2009/147, tras su codificación), y la adopción de la Directiva 92/43, relativa a los hábitats y especies de fauna y flora, que constituyen el objeto principal, aunque no único, de este libro. Estas dos Directivas forma parte del núcleo de hormigón armado del Derecho Ambiental europeo. La jurisprudencia ambiental del TJCEE (hoy TJUE) trae causa en gran parte de estas dos Directivas.

Este verdadero Tratado del Derecho de la Biodiversidad se estructura en cinco grandes Capítulos: 1) Los convenios internacionales en materia de biodiversidad de relevancia para la Unión Europea; 2) La competencia ambiental de la Unión Europea y su aplicación en el caso de la biodiversidad; 3) La Directiva 2009/147 relativa a las aves silvestres; 4) La Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres; y 5) conclusiones sobre las directivas 2009/147 y 92/43.

En el Capítulo I, el autor analiza los grandes convenios internacionales y regionales (europeos) en la materia: el *Convenio sobre la diversidad biológica (1992)* (objetivos, *medidas generales, conservación in situ y ex situ*, evaluación de impacto ambiental, acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios de su utilización, acceso a las tecnologías y conocimientos tradicionales, biotecnología y el Protocolo de Cartagena (2000)); el *Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (1979)* ( ámbito territorial del convenio, medidas generales y políticas de conservación, *hábitats, especies*, medidas de protección, zonas protegidas: la red esmeralda); el *Convenio sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (1979)*; el *Convenio relativo a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (1971)* (noción de humedal a los efectos del convenio, designación de humedales de «importancia internacional», retirada de humedales de la lista, planificación para la conservación de los humedales); y, por último, el *Convenio sobre comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres (CITES 1973)* (régimen de las especies en el Convenio de los *apéndices i, ii y iii, noción de actividad comercial y requisitos de exportación e importación exenciones, reservas, cupos*, aspectos uniformizadores en el Convenio, cuestiones sobre la aplicación del CITES). Este último objeto se complementa en el Capítulo VI de la obra abordando la aplicación del Convenio CITES en la Unión Europea a través del Reglamento 338/97.

En el Capítulo II, “La competencia ambiental de la Unión Europea y su aplicación en el caso de la biodiversidad” constituye una valiosa aportación a la teoría general del Derecho ambiental europeo. En este Capítulo se abordan lo que mi Maestro el Prof. PÉREZ MORENO ha denominado con acierto las “bases constitucionales del Derecho Ambiental europeo”. Estudia así la política ambiental de la Unión Europea, sus objetivos y principios –Sostenibilidad, Nivel de protección, Principio de integración, Principio de cautela o de precaución, Acción preventiva, Corrección en la fuente, Quien contamina paga), la distribución competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros en materia ambiental, la base legal para la adopción de medidas para la protección del ambiente –bases legales ambientales (art. 192 TFUE), *otras bases le-*

gales a considerar, adopción de medidas más estrictas, el art. 193 TFUE (anterior art. 176 TCE) y el art. 114 TFUE (anterior art. 95 TCE)).

En el Capítulo III “La Directiva 2009/147 relativa a las aves silvestres” es uno de los núcleos duros de la obra. Parte GARCÍA URETA del estudio de la estructura de la Directiva y el ámbito de aplicación (*ámbito territorial, ámbito material –concepto de «especie»; aves en estado salvaje y en cautividad, Asunto C–202/94, van der Feesten, Aves en cautividad–, ámbito transfronterizo, noción de patrimonio común en el caso de las aves silvestres en la jurisprudencia del TJCE, responsabilidad común, otras normas internacionales a tener en cuenta en el caso de la Directiva 2009/147*). Examina a continuación la obligación de clasificar ZEPAS, el marco general de las obligaciones de la Directiva, su alcance jurídico y relación entre los arts. 3 y 4 de la Directiva, los criterios para la clasificación de ZEPAS en el art. 4 de la Directiva margen de apreciación de los estados miembros a la hora de designar ZEPAS, la imposibilidad de tener en cuenta aspectos socioeconómicos al clasificar las ZEPAS, la virtualidad jurídica de los inventarios de las zonas importantes para la avifauna (IBA) en la Unión Europea –*doctrina establecida en el asunto c–3/96 e ulterior jurisprudencia*. Resaltamos en este capítulo el apartado relativo a las especies y su número a los efectos de su consideración como ZEPAS (*supuestos extremos en la jurisprudencia, consideración expresa por la jurisprudencia de los criterios contenidos en los Inventarios de las zonas importantes para la avifauna en la Unión Europea*), la obligación de clasificar ZEPAS y la desclasificación de ZEPAS –con particular examen de *los asuntos C–57/89 R y C–57/89, Comisión v. Alemania (Leybucht), Asunto C–57/89 R: Solicitud de medidas cautelares, Asunto C–57/89 y la posterior jurisprudencia al asunto C–57/89* así como las medidas de protección de las ZEPAS (*las medidas exigidas por los arts. 3 y 4 de la directiva, las obligaciones de protección en el art. 4 (apartados 1 y 2)*), la jurisprudencia del TJCE sobre las medidas de protección de las ZEPAS, la evitación de deterioro: alcance del art. 4.4 de la Directiva y jurisprudencia relevante –*Asunto C–355/90 (marismas de Santoña), Asunto C–166/97 (Estuario del Sena), Asunto C–96/98 (Marais Poitevin), Asunto C–418/04, Comisión v. Irlanda y Asunto C–186/06, Comisión v. España–*.

Así los criterios para la clasificación como zona de protección especial para las aves no son discrecionales sino reglados y vienen determinados por la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (anterior Directiva 1979/409). El criterio decisivo nos expone GARCÍA URETA es la clasificación conforme criterios ornitológicos, determinados por la Directiva, tales como, por una parte, la presencia de aves enumeradas en el Anexo I y, por otra, la calificación de un hábitat como zona húmeda. Esta es la doctrina jurisprudencial imperante desde la STJCE Luxemburgo (Pleno) de 2 agosto de

993, TJCE 1993\126, Asunto C-355/90, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, en relación con las Marismas de Santoña. El criterio jurisprudencial consolidado es el ornitológico basado en informes y datos científicos (STJCE de 13 de diciembre de 2007, Asunto C-418/2004, *Comisión contra Irlanda* (TJCE 2007/370). Y existen supuestos en los que una presencia limitada de aves obliga a la designación como ZEPA (Asunto C-378/98, *Comisión contra Francia*, Asunto C-2009/04 –presencia de 3-5 aves en este caso *Crex crex* (guión de codornices) o presencia de entre 6 y 9 parejas de avefría y entre 1 ó 12 zarapito real en las zonas no designadas como ZEPAS-.

También destacamos en el seno de la obra otro núcleo central que lamentablemente muchas veces es desconocido incluso por las propias Administraciones. Me refiero al apartado de la Directiva 2009/147 y la práctica de la caza en el que el cuerpo legal y jurisprudencial es especialmente técnico y frondoso (aves silvestres que pueden ser objeto de caza, garantías generales respecto de la caza en el art. 7 de la Directiva, doctrina de los asuntos c-157/89, *Comisión v. Italia*, y C-435/92, *association pour la protection des animaux sauvages*, principio de protección completa y criterios para fijar los períodos de veda, la posibilidad de fijar fechas escalonadas para las distintas especies, la veda de caza en fechas diferentes dependiendo de diferentes «regiones», veda de la caza y división artificial del territorio el período de celo, criterios para la apertura de los períodos de caza esquema, comercialización de las aves silvestres en la Directiva) 2009/1473 y excepciones a las prohibiciones de los arts. 5-8 de la Directiva).

En el Capítulo IV “La Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres” no sólo examina esta importante norma sino que le permite el análisis de normas horizontales del Derecho Ambiental como la Evaluación de Impacto Ambiental o la Responsabilidad por daños ambientales.

Resaltamos entre los aspectos abordados los siguientes: génesis de la Directiva 92/43, estructura –*definiciones, objetivos, sistema jurídico de protección* ámbito de aplicación de la Directiva –territorial y material–, las zonas de especial conservación en la Directiva 92/43, relación con las ZEPAS, RED NATURA 2000, *noción de «red»: sus implicaciones, «coherencia» de la red Natura 2000*, clasificación de las ZECS: aspectos generales del procedimiento de designación desclasificación de las zonas de especial conservación, régimen de protección de las zonas de especial conservación en el art. 6 de la Directiva 92/43, régimen de evaluación de impacto ambiental en la Directiva 92/43, régimen de excepciones que establece el apartado 4 del art. 6 para ejecutar actividades en ZE-

PAS, LICS y ZECS, *importancia de las alternativas y de las medidas compensatorias en los dictámenes de la Comisión*, introducción de especies, paisaje en la Directiva 92/43 y, por último, Red Natura 2000 y financiación. Como fácilmente puede observarse no es una exageración que llamemos a este libro Tratado.

El Capítulo V lo dedica el autor a las conclusiones sobre las directivas 2009/147 y 92/43. Demuestra una vez más su compromiso con la investigación redactando este capítulo. El autor ha escrito para dar a conocer, para examinar críticamente las normas y renuncia a la comodidad de un estudio sin conclusiones. En estas páginas conclusivas realiza una verdadera síntesis de los elementos centrales del Derecho de la Biodiversidad europeo en las Directivas 79/409, relativa a las aves silvestres (actual Directiva 2009/147, tras su codificación), y la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

En suma, el libro analiza todas las dimensiones del Derecho de la Biodiversidad hasta superarlo críticamente y desembocar en propuestas de gran valor creativo o cuestionando la misma transposición del Derecho Ambiental Europeo, demostrando así el autor una gran capacidad de penetración en las instituciones y en la percepción de los principios jurídicos. Es evidente que esta obra aborda, plantea y ofrece respuestas claves de nuestro ordenamiento jurídico-ambiental que deben considerarse como sólida base en futuros estudios sobre la materia. Los años de experiencia docente investigadora y profesional rezuman por los poros de la obra. El despliegue y manejo de la jurisprudencia es sencillamente espectacular. GARCÍA URETA ha barrido literalmente toda la existente en torno a las Directivas 2009/147 relativa a las aves silvestres y 92/43 sistematizándola, analizándola y criticándola. El discurso, *que es propio*, se construye, adorna y enriquece con la sólida base jurisprudencial y doctrinal. En sentido nos hallamos ante una obra de madurez intelectual que, a nuestro juicio, se añade con plena legitimidad a la colección de las mejores monografías en Derecho ambiental.

Jesús JORDANO FRAGA