

## CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

GARCÍA URETA, AGUSTÍN, *DERECHO EUROPEO DE LA BIODIVERSIDAD. AVES SILVESTRES, HÁBITATS Y ESPECIES DE FLORA Y FAUNA*, IUSTEL/GÓMEZ ACEBO&POMBO, MADRID, 2010, 755 PÁGS.

René SANTAMARÍA ARINAS

PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
UNIVERSIDAD DE LA RIOJA<sup>1</sup>

El 2010 ha sido declarado por las Naciones Unidas Año Internacional de la Biodiversidad. Es la excusa perfecta para recordar que la protección de la diversidad biológica no es ya una mera reivindicación de ecologistas o amantes de los pájaros y las flores sino un imperativo jurídico que nos vincula tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos. En concreto, el moderno Derecho internacional viene prestando atención a estos problemas desde, al menos, 1979 y el Derecho comunitario ofrece una regulación bastante acabada de la materia para la década de los noventa del siglo XX. El Profesor García Ureta fue, precisamente, uno de nuestros primeros administrativistas en analizar y también en divulgar los requerimientos de aquellas disposiciones que, por entonces, resultaban aquí prácticamente desconocidas (destaca, en ese sentido, junto a otras muchas publicaciones suyas, la espléndida monografía titulada *Protección de hábitats y especies de flora y fauna en Derecho Comunitario Europeo: Directivas 79/409 y 92/43, IVAP, Bilbao, 1997*). Pero el Derecho cambia y el Derecho comunitario ambiental lo hace, además, a gran velocidad. En la concreta materia que nos ocupa, la verdad es que no ha habido desde entonces grandes cambios normativos de fondo pero sí una abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo que, al aclarar las principales de las innumerables cuestiones que su aplicación planteaba, ha venido a enriquecer el contenido sustantivo de ambas Directivas. Siempre muy atento a la evolución de todas esas fuentes y también a los debates que suscitan tanto en la doctrina española como en la extranjera, el hoy catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco vuelve a recomponer el estado de la cuestión en el nuevo libro que nos disponemos a reseñar. Y, a juzgar por el tono de la Introducción, lo hace impulsado por la preocupación que le causa la praxis de los poderes públicos españoles, que no terminan de interiorizar, entre otras muchas cosas, que “la creación de la red Natura 2000 implica un cambio de perspectiva en esta materia que no se ha calibrado adecuadamente”.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en la Universidad de La Rioja al amparo del Proyecto de Investigación DER2009-14473-CO2-02, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

II. El nuevo y voluminoso libro del joven catedrático vasco consta tan sólo de cinco capítulos. El Capítulo Primero se ocupa de los “Convenios Internacionales en materia de biodiversidad de relevancia para la Unión Europea”. El Segundo versa sobre la “competencia ambiental de la Unión Europea y su aplicación en el caso de la biodiversidad”. El Tercero se centra en el análisis pormenorizado de “la Directiva 2009/147, relativa a la protección de las aves silvestres”. El Cuarto hace lo propio con “la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres”. Y el Quinto, finalmente, ofrece unas sintéticas “conclusiones”.

En el conjunto de la obra, los dos primeros capítulos tienen un carácter auxiliar. El repaso de los convenios internacionales [sobre la diversidad biológica (Río de Janeiro, 1992), sobre la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Berna, 1979), sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Bonn, 1979), sobre los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar, 1971) y sobre comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres (CITES, 1973)] no pretende un examen exhaustivo pero acierta a situar las referencias de Derecho internacional que al respecto importan desde la perspectiva europea. Por su parte, la revisión de las bases jurídicas de la política ambiental comunitaria a la luz del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea le permite concluir afirmando la “madurez” alcanzada por dicha política y constatar que “la reforma operada por el Tratado de Lisboa tampoco implica variaciones profundas de lo anteriormente señalado por el Tratado de la Comunidad Europea, salvo algunas referencias a la acción internacional”.

Sentadas las premisas sobre las que hoy se funda el Derecho europeo de la biodiversidad, los dos capítulos siguientes, que son el verdadero núcleo de la obra, se ramifican hasta la extenuación para poder abordar todos los problemas jurídicos que plantea la aplicación de las dos principales normas que rigen en este sector.

III. El capítulo dedicado a la Directiva de aves silvestres se divide en doce apartados de distinto alcance. Comienza explicando los antecedentes de la Directiva de 1979 y el carácter codificador de la Directiva 2009/147, que la ha derogado y sustituido sin alterar prácticamente su contenido normativo originario. Sigue una rápida presentación de su estructura que sirve para orientar al lector en las relaciones entre el articulado y sus cinco anexos. Llega después la delimitación de su ámbito de aplicación territorial y material, tan vinculado éste último al conocimiento científico y que la jurisprudencia ha perfilado a partir de la genérica previsión que incluye “todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo”; sin perjuicio de su eficacia transfronteriza que viene avalada por la consideración de las aves silvestres como “patrimonio común” que, lógicamente, apela también a una “responsabilidad común”.

De forma ya más detallada, se aborda a continuación el régimen jurídico de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs) que los Estados miembros están obligados a declarar. La exposición se adentra minuciosamente en los criterios sustantivos -exclusivamente ornitológicos- y en los aspectos formales que las autoridades nacionales han de respetar para el cumplimiento de dicha obligación que, por cierto, no está sujeta a límite temporal alguno. Con no menos profundidad se aborda la espinosa cuestión de la desclasificación de estas ZEPAs para acabar defendiendo que “sólo cabría una posible desclasificación por motivos de carácter objetivo, léase natural”. La Directiva obliga a los Estados a adoptar medidas para evitar el deterioro de estas zonas pero, como no concreta, se acude a la casuística para ilustrar, con un buen número de ejemplos que han llegado hasta el Tribunal de Justicia, medidas estatales que se han reputado insuficientes o incompatibles con el grado de protección requerida.

Por lo demás, la Directiva establece un régimen de tutela de las aves silvestres con independencia de que se localicen o no en una ZEPA. Este régimen se basa en un conjunto

de prohibiciones generales (comenzando por las de no matar, capturar o perturbar a las aves ni dañar sus nidos y huevos) que luego admiten ciertas excepciones (de interpretación necesariamente restrictiva) dando lugar a un cuadro de situaciones que varía en función del anexo en que figuren unas u otras especies. Al desarrollo de ese cuadro dedica García Ureta el resto de este capítulo prestando especial atención a la jurisprudencia recaída sobre las disposiciones que limitan la práctica de la caza y la comercialización de aves silvestres.

IV. El capítulo dedicado a la Directiva de hábitats aparece dividido en dieciséis apartados. Se abre recordando la génesis de la Directiva 92/43, que tiene como finalidad principal el mantenimiento y restablecimiento de los hábitats y especies en un “estado de conservación favorable” pero que no incluye en su ámbito de aplicación todos los hábitats y especies sino sólo los de “interés comunitario”, que aparecen recogidos en los correspondientes anexos (y que resultan ser 198 tipos de hábitats, 480 especies de plantas y 226 especies de animales). Para su protección también se contempla una zonificación que, tras la declaración provisional de Lugares de Importancia Comunitaria (LICs), debería haber culminado para el año 2004 con la designación por los Estados miembros de las Zonas de Especial Conservación (ZECs). García Ureta aclara que estas figuras nunca han pretendido absorber a las ZEPAs (que, desde una perspectiva estrictamente jurídica, siguen teniendo su propio estatus) y que todas ellas han de integrarse en una red ecológica europea coherente; la Red Europea Natura 2000.

Al describir el complejo procedimiento de designación de ZECs, el autor no sólo censura el incumplimiento, incluso por la Comisión, de los plazos inicialmente previstos, sino también carencias en materia de participación ciudadana y de legitimación para la interposición de recursos por los titulares de derechos afectados por la aprobación de las listas de LICs. La posible desclasificación de ZECs sólo puede fundarse en razones naturales pero el profesor vasco sostiene que, aún así, su régimen no debe confundirse con el específicamente previsto para las ZEPAs. Así, por ejemplo, a éstas sólo se les aplica parte del artículo 6 de la Directiva de hábitats. Este precepto, por lo demás, es clave en la protección del conjunto de la Red Natura 2000 pues no sólo establece el marco general para las medidas de gestión de las zonas que la componen sino también el sometimiento de los planes y proyectos que puedan afectarles a un estricto régimen de evaluación ambiental preventiva. Régimen de evaluación repleto de matices que no siempre han sido bien entendidos pero que, sistematizando una vez más la copiosa jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el particular, quedan aquí explicados pormenorizada y convincentemente. Encontramos además en este apartado algún reproche, por “inadecuación a la Directiva”, dirigido contra la Ley estatal 42/2007, del patrimonio natural y biodiversidad, así como una crítica global a la “poco satisfactoria” práctica de la Comisión a la hora de aplicar estas reglas.

Por otra parte, esta Directiva también establece medidas de protección de especies que no dependen de dicha zonificación y que igualmente dan lugar a un cuadro de situaciones diferenciadas, con prohibiciones generales y posibles excepciones (condicionadas a la inexistencia de “otra solución favorable”) que varían según se trate de las especies que gozan de una protección estricta (que son las del Anexo IV) frente a otras cuya recogida y explotación está permitida aunque queda en manos de los Estados miembros establecer un régimen de protección adecuado (las incluidas en el Anexo V). Como siempre, la exposición se ilustra con los pronunciamientos del Tribunal de Justicia sobre problemas de tanta actualidad entre nosotros como la caza del lobo o la problemática de las especies invasoras y la reintroducción de especies autóctonas.

Finalmente se abordan, poniendo de manifiesto algunos desajustes, las conexiones de las Directivas sobre biodiversidad con la normativa comunitaria de responsabilidad medioambiental y con la normativa internacional de protección del paisaje y de comercialización de especies. También se añaden algunas reflexiones sobre la financiación de la Red Natura 2000 para acabar el capítulo con unos “comentarios

conclusivos” a la vista de los dos informes de síntesis que la Comisión ha publicado hasta el momento sobre la aplicación de la Directiva 92/43. A juicio del autor, estos informes muestran “el abismo existente entre las declaraciones políticas sobre la necesidad de proteger la biodiversidad y el ambiente en general, fáciles de hacer en cualquier foro o en los medios de comunicación al no comprometer a casi nada, y la escasez de recursos y la aversión, en no pocos casos por parte de los cargos políticos y funcionarios, a conocer qué implican las obligaciones jurídicas de las normas europeas, y lo que es más importante, a tomarlas en serio”.

V. Es difícil que los resultados de una investigación universitaria, aunque sea excelente, basten para invertir esa tendencia. Pero, tras aportaciones como las de García Ureta, al menos, la ignorancia del Derecho no puede servir de excusa para la apatía y lentitud con la que en esta materia se mueven nuestras Administraciones públicas y, en particular, las autonómicas que, por ejemplo, en muchos casos siguen sin proceder aún al cumplimiento de la obligación que sobre ellas pesa de convertir los provisionales LICs en definitivas ZECs. En cualquier caso, como se desprende de esta apretada reseña, no es éste un libro para leer de un tirón sino una valiosa obra de consulta a la que todos los operadores jurídicos implicados hemos de acudir para despejar con seguridad cualquier duda que nos pueda plantear la aplicación del Derecho de la Unión Europea sobre la protección de la biodiversidad y, muy en especial, para encauzar adecuadamente la resolución de los problemas que dificultan la efectiva realización de los ambiciosos objetivos que persigue la Red Europea Natura 2000. En esa clave, quien aspire a racionalizar debates con frecuencia lastrados por el indebido peso todavía conferido a consideraciones economicistas sacará provechoso partido del esfuerzo que pueda llegar a suponer habituarse al manejo de este completísimo tratado.