

LA REGULACIÓN DE LOS MONTES Y LOS PARQUES NACIONALES A PROPÓSITO DEL CENTENARIO DE LA PRIMERA LEY DE PARQUES NACIONALES Y DE LA ÚLTIMA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE MONTES

Por ALBERTO IBORT FRANCH
y PAZ PARDO SIEIRO

Abogados de Urbanismo y Medio Ambiente en Pérez-Llorca

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. EVOLUCIÓN NORMATIVA: CONEXIÓN ENTRE LOS MONTES Y LOS PARQUES NACIONALES.
3. PARQUES NACIONALES EXISTENTES EN ESPAÑA.
4. PARQUES NACIONALES: ASPECTOS DESTACABLES Y OBJETIVOS.
5. MONTES: ANÁLISIS DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY Y SU INCIDENCIA PRÁCTICA.
6. RÉGIMEN DE USOS EN LOS PARQUES NACIONALES Y EN LOS MONTES.
7. RÉGIMEN SANCIONADOR DE LOS PARQUES NACIONALES Y LOS MONTES.
8. ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO DE INDEMNIZACIÓN EN LA LEY DE PARQUES NACIONALES Y DIFERENCIAS CON EL PLANO URBANÍSTICO.
9. CONCLUSIONES.

RESUMEN

En el presente estudio se realiza un análisis de la vigente regulación de los Montes y los Parques Nacionales a resultas de las últimas modificaciones legislativas y su incidencia en la práctica desde su entrada en vigor así como a propósito del centenario de la aprobación de la primera Ley española de Parques Nacionales de 1916. En particular, en estas líneas se reflejan una serie de consideraciones urbanísticas y medioambientales sobre la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (la «LPN») y la Ley 21/2015, de 20 de julio, de Montes (la «Ley de Montes») abordando determinados aspectos clave como la flexibilización de los usos en los montes y parques nacionales y aquellas cuestiones que han suscitado mayor debate y controversia como la «excepción» relativa al cambio de uso de aquellos Montes que hubieran sido objeto de incendios forestales.

Palabras clave: montes, parques nacionales, sociedad forestal, infraestructura verde, gestión sostenible.

ABSTRACT

In this study it is analyzed the legislation in force of the forestry and national parks as a result of the recent legislative changes and their impact in practice since its entry into force on the occasion of the centenary of the first Spanish National Parks Act dated on 1916. In particular, these lines reflect a number of urban planning and environmental considerations of Act 30/2014 of 3 December, on National Parks and Act 21/2015 of 20 July on Forestry, addressing certain key issues such as flexible regime of uses in Forests and National Parks and issues that have attracted the most debate and controversy as the «exception» concerning the change of use of those Forests which have been suffered wildfires.

Keywords: forests, national parks, forestry company, green infrastructure, sustainable management.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años estamos asistiendo a una prolija e intensa actividad legislativa en materia medioambiental que ha culminado en una serie de modificaciones legislativas, de calado, con respecto a la regulación de los montes y los parques nacionales que fundamentalmente tratan de: (i) reforzar el objetivo de optimizar la gestión de las «infraestructuras verdes» y su multifuncionalidad y (ii) ofrecer una mayor transparencia a los ciudadanos, con la simplificación de los instrumentos para el conocimiento y planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Esta actividad legislativa pone de manifiesto la constante evolución de las políticas medioambientales, que en sus inicios partían de una concepción más estática basada esencialmente en la protec-

ción del territorio por sus valores paisajísticos, hacia una visión más dinámica centrada en la optimización de la gestión de los entornos naturales mediante la búsqueda de un equilibrio entre la debida preservación de los valores del territorio y su gestión sostenible.

En particular, la actualización de la legislación medioambiental ha sido una constante en los últimos tiempos bajo el común denominador de la «*gestión medioambiental sostenible*», la simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos y la preservación del Medio Ambiente, como un concepto dinámico y multifuncional, sirviendo como claros exponentes, entre otras, los recientes textos legales como la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, la Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad medioambiental o la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad, que procuran ofrecer una regulación de mayor claridad para todos los operadores que intervienen en la esfera medioambiental y que redunde en su correcta protección y gestión.

Nuestro estudio se ha centrado en profundizar aquellos aspectos que hemos considerado claves en las últimas y relativamente recientes modificaciones legislativas en materia de montes y parques nacionales a resultas de los últimos acontecimientos surgidos en el tiempo de vigencia de dichos textos legales, como es la reciente aprobación del nuevo Plan Director de la Red de Parques Nacionales, máxime teniendo en cuenta que en 2016 se ha cumplido el centenario de la aprobación de la primera Ley de Parques Nacionales española, que data de 1916 y que constituyó un hito legal por ser una de las primeras normas reguladoras de parques nacionales a nivel mundial, tan sólo equiparable a la conocida como «*National Park Service Organic Act*» de Estados Unidos («Ley Orgánica del Servicio de Parques nacionales») de 25 de agosto de 1916.

Además, cabe destacar que la figura de los parques nacionales sigue teniendo plena vigencia y utilidad en nuestros días, como demuestra el hecho de que actualmente se esté impulsando la declaración de dos nuevos parques nacionales como son: (i) el parque na-

cional «Sierra de las Nieves» en Málaga, de aproximadamente 20.163 hectáreas y que será el tercero de Andalucía y (ii) el primer parque nacional marino en la isla de El Hierro, con la denominación de «El Mar de las Calmas» de aproximadamente 20.600 hectáreas.

Por ello, para este análisis conviene destacar que la evolución legislativa en materia de montes y parques nacionales se ha desarrollado tradicionalmente de forma paralela al ser considerados bajo el denominador común de espacios dignos de protección por sus valores estéticos, lo que ha hecho que en muchas ocasiones hayan sido regulados por la misma norma.

Sin embargo, hoy en día la regulación de unos y otros espacios se ha bifurcado por entender que cada uno de ellos reúne unas características diferenciadas y merecedoras de una protección específica y especializada.

Dicho lo anterior, cabe anticipar que los principales aspectos clave de la vigente LPN son entre otros: (i) la modificación de los requisitos para la declaración de los parques nacionales; (ii) la posibilidad de desarrollar en los parques nacionales actividades «medioambientalmente compatibles»; (iii) el refuerzo del régimen de indemnizaciones a favor de los particulares que pudieran resultar afectados por la declaración de los parques nacionales; etc.

Como punto de partida en materia de montes, es importante advertir que la Unión Europea no ha creado una política forestal común, sin embargo ha determinado una serie de objetivos comunes para los montes europeos a través de la Estrategia Forestal Europea de 1998 que combina la protección medioambiental con la gestión forestal sostenible, la competitividad y la creación de empleo, en línea con lo que la Ley de Montes ha promulgado a través de los 3 pilares (económico, ecológico y social)¹.

La modificación de la Ley de Montes destaca por su importancia en la concepción del monte como una infraestructura verde y multifuncional cuya gestión debe realizarse de forma sostenible. En línea con esta concepción, el texto normativo ha contemplado, en-

¹ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2014). La Ordenación de los Montes como Infraestructura Verde Estratégica en el marco de la Política Agraria Común. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 29, (Septiembre-Diciembre 2014).

tre otros aspectos de interés: (i) una clasificación más clarificadora de los Montes; (ii) el fomento de la participación de los propietarios de suelo en la gestión de los mismos; y (iii) la creciente preocupación del legislador por ordenar los montes para mejorar su gestión, ofreciendo para ello una serie de incentivos que se expondrán con detenimiento a lo largo del presente trabajo.

Tras los primeros esbozos en la concepción de los espacios naturales como elementos dignos de protección desde el punto de vista ecológico en el año 1957, se puede observar como la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres reflejó la clara preocupación del legislador por tomar en consideración aspectos ambientales de gran relevancia para estos espacios naturales, tal y como se verá a continuación.

Llegados a este punto, podemos decir que en la actualidad es indudable la importancia que la regulación en materia de montes y parques nacionales y su interconexión supone para la esfera medioambiental así como la interrelación legal que ha existido entre estas materias a lo largo del último siglo. Por ello a continuación se detallarán los rasgos más característicos de ambos textos normativos y el alcance y contenido subyacente de los conceptos resaltados por la Ley de Montes y la LPN, teniendo en cuenta su interrelación y los puntos principales que forman parte de la línea de objetivos medioambientales esgrimidos por el legislador.

2. EVOLUCIÓN NORMATIVA: CONEXIÓN ENTRE LOS MONTES Y LOS PARQUES NACIONALES

La regulación en materia de parques nacionales² y montes ha ido evolucionado a lo largo de la historia del Derecho español de una forma paralela y en ocasiones unitaria, tal y como veremos a continuación. Así, al objeto de facilitar la comprensión sobre la evolución legislativa de la regulación de ambos espacios naturales, de forma esquemática, se resumen a continuación los hitos de especial interés en la materia³:

² Disponible en la dirección de Internet <http://www.magrama.gob.es/es/red-parques-nacionales/la-red/historia.aspx> [Consulta: 28 de marzo de 2017].

³ CASTAÑEDA, S. (2001). La gestión de los Parques Nacionales. *Otrosí*, n.º 24, 3.a. pp. 40-42.

- **1833:** las Ordenanzas Generales de Montes de 22 de diciembre de 1833 crearon la primera Dirección General de Montes (Ministerio de Fomento General del Reino de España) en las que se puso de manifiesto la importancia de la propiedad y la explotación de los montes.
- **1852:** comienzan a funcionar las primeras comisiones de reconocimiento en áreas de gran riqueza forestal, tras la instalación de la Escuela de Montes en Madrid en 1948. En este momento se comenzaron a realizar los primeros esfuerzos para elaborar un mapa cartográfico forestal.
- **1855:** el 1 de mayo se promulgó la Ley general de desamortización, impulsada por el Ministro de Hacienda Pascual Madoz, excluyendo de la misma «*los montes y bosques cuya venta no crea oportuna el Gobierno*». Dicha norma dio lugar al Real Decreto de 19 de febrero de 1859 que encargaba al cuerpo de Ingenieros de Montes la realización de la primera clasificación de los montes españoles, sirviendo como antecedente de los posteriores catálogos de montes.
- **1863:** la primera Ley de Montes se aprobó el 24 de mayo de 1863, compuesta por 17 artículos en los que predominaba la protección de los espacios naturales desde el punto de vista

DE VICENTE DOMINGO, R (1995). *Espacios Forestales (Su ordenación jurídica como recurso natural)*. Madrid: Ed. Civitas.

FERNÁNDEZ, J. Y PRADAS, R. (1996). *Los Parques Nacionales Españoles (Una aproximación histórica)*. Madrid: Colección Parques Nacionales.

GONZÁLEZ PELLEJERO, R. Y ÁLVAREZ CAÑADA, A. (2004). El mapa forestal de España, una obra secular (1868-1966) concluida por Luis Ceballos. *Eria*, 64-65 (2004), pp. 285-318.

MARTÍNEZ DE MARIGORTA ANDREU, J. (1970) La Administración Forestal: Organización y Técnicas de Actuación. *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 135, pp. 89 y ss.

MORENO MOLINA, J.A (2013). *Derecho de los bienes públicos*. Navarra: Aranzadi Civitas, pp. 393-402.

PAREJO ALFONSO, L. Origen y desarrollo en el derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario-europeo, en PAREJO ALFONSO, L., KRÄMER, L. y otros, *Derecho medioambiental de la Unión Europea* (1996), McGraw-Hill, págs. 41-87.

PAREJO ALFONSO, L., KRÄMER, L. ET AL (1996). *Derecho medioambiental de la Unión Europea*. Madrid: Ed. Mc Graw Hill.

RUIZ DE LA TORRE. J Y CEBALLOS. Y FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, L. (1971). *Árboles y arbustos de la España peninsular*. Madrid: Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias: Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes.

esencialmente económico y productivo, de tal forma que todavía no podía concebirse como una norma que partiese de la premisa de la protección de estos espacios naturales por sus valores paisajísticos. En este sentido, se fomentaba la adquisición de montes públicos por parte del Estado y se excluía, en algunos casos, su posibilidad de ser enajenados.

Como se verá, la concepción productiva y económica del monte se fue poco a poco desplazando con el paso del tiempo hacia una visión de protección más ecológica, hasta alcanzar la visión actual de procurar una «gestión forestal sostenible».

- **1865:** el 17 de mayo de 1865 se aprobó el Reglamento de la Ley de Montes de 1863 que, además de regular con mayor detalle el deslinde de los montes públicos y el procedimiento de adquisición de montes por parte del Estado, supuso la previsión normativa del futuro Catálogo de Montes de Titularidad Pública.
- **1877:** en este momento la repoblación forestal empezó a adquirir gran protagonismo, tal y como se plasma en la Ley General de Repoblación, Fomento y Mejora de los Montes Públicos de 11 de julio de 1877 y su Reglamento de 1878.
- **1896:** se creó el Catálogo de Montes mediante el Real Decreto de 20 de septiembre 1896, partiendo del precedente del Real Decreto y Orden de 19 de febrero de 1859 la previa clasificación y la Real Orden de 21 de noviembre de 1896 que revisan dicho Catálogo. Estos documentos reflejan unos criterios más flexibles a la hora de clasificar los montes, atendiendo a parámetros ambientales.
- **1908:** el 24 de junio de 1908 se aprobó la Ley de Conservación de Montes y de Repoblación Forestal que, en palabras de RICARDO DE VICENTE DOMINGO supone el inicio de la etapa repobladora por excelencia.
- **1916:** la primera Ley de Parques Nacionales se aprobó el 8 de diciembre de 1916 y consiguió que España se posicionara como uno de los países más adelantados en esta materia, junto con Estados Unidos que por aquel entonces ya había declarado los parques nacionales de Yosemite en 1864 y Yellow-

stone en 1872, tal y como se ha adelantado en el apartado anterior de este trabajo.

Este breve cuerpo normativo, compuesto únicamente por tres artículos, fundamentaba la declaración de los parques nacionales en criterios puramente estéticos, predominando una concepción paisajista y conservadora del patrimonio natural, teniendo en cuenta asimismo el criterio forestal, toda vez que la presencia de grandes masas arbóreas se consideraba como uno de los factores que contribuían de forma notable a realzar la armonía y belleza de los parques nacionales.

Nótese que bajo la vigencia de esta norma se declararon los siguientes Parques Nacionales: (i) Parque Nacional de la Montaña de Covadonga (1918) —hoy Picos de Europa—; (ii) Parque Nacional del Valle de Ordesa (1918) —hoy Ordesa y Monte Perdido—; (iii) Teide (1954); (iv) Caldera de Taburiente (1954); y (v) Aigüestortes i Estany de Sant Maurici (1955).

- **1917:** el Reglamento de la Ley de Parques Nacionales de 1916, se aprobó un año después, el 23 de febrero de 1917, y constituye un hito en la participación pública en materia de protección de la naturaleza en nuestro país al reflejar asimismo las figuras de la Junta Central de Parques Nacionales, como primer órgano encargado de valorar la declaración de los parques nacionales y la Junta Local como primer órgano colegiado de cooperación para mejorar los parques, atraer el turismo y recursos.

Además, el Reglamento distingue entre, parques nacionales, sitios naturales de interés nacional (figura que se aplicó a parajes como el Torcal de Antequera, las lagunas de Ruidera o la Pedriza del Manzanares) y monumentos naturales de interés nacional (figura aplicada a la la Peña del Arcipreste de Hita, en la sierra de Guadarrama), siendo igualmente resaltable que esta distinción continuó utilizándose en la Ley de Montes de 1957.

- **1935:** la Ley de Patrimonio Forestal del Estado continúa con la tendencia de reforestar y proteger las zonas que necesitan una restauración y repoblación, así en los años posteriores, se creó el primer Plan Nacional de repoblaciones de D. Joaquín Ximenez de Embún y D. Luis Ceballos cuyo objetivo era realizar un mapa forestal español y avanzar en el proyecto de

replantación general atendiendo no solo a la protección de los montes, sino también a la solución de problemas económicos y sociales relacionados con los mismos.

- **1941:** durante este periodo se continuó la tendencia repobladora de los montes. Así, el 10 de marzo de 1941 se aprobó la Ley del Patrimonio Forestal que instauró, entre otras medidas, la figura del consorcio y de las zonas de «Interés Forestal» como instrumentos para llevar a cabo de una forma efectiva las repoblaciones.

El consorcio era el convenio suscrito entre la administración y el propietario del monte, quien aportaba sus terrenos con o sin reservas al Patrimonio Forestal, con el fin de obtener potenciales beneficios por la formación de masas arbóreas en dichos montes cedidos.

Por su parte, la declaración de zonas de «Interés Forestal» obligaba a todo propietario con predios forestales dentro de la zona delimitada, a repoblar sus fincas, llegando incluso, en caso de no cumplir con dicha obligación, a requerir dichas fincas para realizar una repoblación forestal forzosa en la que se repartían los beneficios entre Administración y propietario.

- **1957:** el 8 de junio de 1957 se aprobó una nueva Ley de Montes que derogó tanto normativa anterior, de 1863, como la Ley Parques Nacionales de 1916, lo que constituyó una «unificación» de ambas materias en un mismo texto legal. Esta Ley, que estuvo vigente hasta el año 2004, concibe los parques nacionales como «sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional» y puso de manifiesto el peso del sector forestal en detrimento de parajes y zonas húmedas, hídricas y marítimas.

Hasta este momento, la regulación de los parques nacionales se inclinaba más por la protección de los mismos desde un punto de vista estético tratando de promocionar el turismo y el excursionismo, mientras que la regulación de los montes se preocupaba fundamentalmente en la función económica y productiva.

Sin embargo, a partir de este momento se produce un giro a la hora de regular y proteger tanto los montes como los parques nacionales dado que si bien se presta más atención a la

regulación de los montes, es cierto que comienza a constatarse claramente la preocupación por la protección de los valores ecológicos de ambos espacios naturales.

Bajo la vigencia de dicha Ley se declararon los parques nacionales de: (i) Doñana (1969) y (ii) Tablas de Daimiel (1973) ambos incluidos en la lista Ramsar en 1982⁴, y (iii) Timanfaya (1974) y se continuó con la política de repoblación de los montes iniciada a finales del siglo XIX.

- **1962:** en 1962 se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley de Montes de 1957, que reflejó la necesidad de crear nuevas figuras para la protección de los espacios naturales como, entre otras, las reservas geológicas o paisajísticas, admitiéndose dentro de ellas la protección de los montes o los ríos como «ríos o montes de interés nacional».
- **1966:** se crea el «Mapa Forestal de España» lo que constituye un claro paso adelante, como señaló GAUSSEN, H. al considerar que España pasó de ser un país europeo sin mapa forestal a tener el mejor.
- **1968:** el Parlamento Europeo, por primera vez, solicitó la realización de un balance de la legislación e iniciativas vigentes en materia de contaminación de aguas y aire. Dicha iniciativa desembocaría, en los siguientes años, en la exigencia a los estados miembros de regular ciertos aspectos medioambientales para, finalmente en 1972, asumir como objetivo propio de la Comunidad Económica Europea la protección del medio ambiente. Cuestiones que, de forma indudable, influyeron en la posterior regulación española de montes y parques nacionales.
- **1975:** el 2 de mayo de 1975 tuvo lugar la aprobación de la Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos que derogó sustancialmente de los preceptos dedicados fundamentalmente a la

⁴ El Convenio de Ramsar se adoptó en 1971 y su entrada en vigor se produjo en el año 1975 con el siguiente objetivo: «*la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo*». España ratificó dicho convenio en el año 1982. Información disponible en la dirección de Internet <http://www.ramsar.org/es>.

regulación de los parques nacionales tanto en la previa Ley de Montes de 1957 como en su Reglamento de 1962.

De la precitada Ley 15/1975 Espacios Naturales Protegidos puede destacarse que distingue cuatro figuras de protección: (i) los parques nacionales, (ii) los parajes nacionales de interés nacional —que englobarían los sitios y monumentos naturales de interés nacional—, (iii) los parques naturales y (iv) las reservas integrales de interés científico.

Bajo la vigencia de esta Ley solamente se declaró el Parque Nacional de Garajonay, que forma parte del «Patrimonio de la Humanidad» de la Unesco, si bien dicho texto legal tuvo importantes efectos para el resto de los parques nacionales declarados en nuestro territorio en tanto que reclasificó los Parques Nacionales declarados de Las Tablas de Daimiel, Caldera de Taburiente, Teide, Timanfaya, Aigüestortes y Estany de Sant Maurici y ampliando los Parques de Doñana y Ordesa.

- **1977:** se aprobó tanto la Ley de Fomento de Producción Forestal de 4 de enero, que supone un hito en la política de reforestación en el sentido de promover la implantación de especies de crecimiento rápido, así como el Reglamento de 4 de marzo de 1977 de la Ley de Montes de 1975, siendo el preámbulo de un hito que supondrá un antes y un después en la gestión de los montes y parques nacionales: la Constitución Española de 1978.
- **1978:** si bien no es objeto del presente trabajo abordar exhaustivamente el tema de la distribución competencial, no puede obviarse que la promulgación de la Constitución Española de 1978 supuso un hito fundamental en el derecho medioambiental español que debe pincelarse en materia de montes y parques nacionales.

Por una parte, el artículo 45 estableció, como principio rector de la política económica y social, el derecho de los ciudadanos a un medio ambiente adecuado, el deber de conservarlo y la obligación de las administraciones públicas de velar por la utilización racional de los recursos naturales en aras de la mejora de la calidad de vida y el medio ambiente.

Por otra, la Constitución Española de 1978 estableció el marco competencial para la protección del medio ambiente, en general y respecto de los montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, en particular, sin llegar a pronunciarse de forma concreta respecto de los parques nacionales —lo que ha dado lugar a un amplio debate entre Estado y Comunidades Autónomas—.

Pues bien, partiendo de la anterior premisa para realizar una aproximación más detallada, sin obviar que el reparto competencial en el caso de los parques nacionales ha sido una cuestión nada exenta de debate y polémica durante años, cabe sintetizar el vigente reparto competencial, *grosso modo*, de la siguiente forma.

- (i) El Estado ostenta la competencia exclusiva para dictar legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección en este ámbito.
- (ii) Las Comunidades Autónomas pueden desarrollar su legislación propia respetando la legislación básica estatal y, adicionalmente, ostentan la posibilidad de asumir competencias respecto de los montes, aprovechamientos forestales mediante sus Estatutos de Autonomía⁵, así como la opción que hemos adelantado de dictar normas adicionales de protección en materia medioambiental.

Expuesto lo anterior y centrándonos en la gestión de los montes, cabe destacar que el grado de participación de cada Comunidad Autónoma varía significativamente entre cada una, siendo más prolija la regulación en aquellas regiones en las que el medio rural tiene una mayor presencia territorial.

⁵ A este respecto, las Comunidades Autónomas no han asumido en sus Estatutos de Autonomía, de forma mayoritaria y específica, competencias en materia de parques nacionales, sino que esta asunción se ha realizado tan solo de una forma genérica a través de la inclusión estatutaria de la figura de los «espacios naturales protegidos» como competencia sustantiva, que hace referencia a los recursos naturales y/o biológicos que merecen especial protección y reconocimiento y que, tras los pronunciamientos constitucionales, ha servido de fundamento para la legislación autonómica en materia de parques nacionales.

Por ejemplo, en Galicia, la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia asumió e integró los preceptos de la legislación nacional, prestando mayor atención a cuestiones propias de la realidad regional, como el afán superador del minifundio y la lucha contra el abandono rural, concediendo un especial protagonismo al propietario forestal y a las sociedades de fomento forestal, reduciendo las posibilidades de segregación y parcelación en pro de las concentraciones forestales.

Asimismo, Castilla la Mancha es también otra referencia en este aspecto, ya que por medio de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Sostenible reflejó una especial preocupación por la conservación y promoción del medioambiente y la gestión forestal sostenible, entendida como la *«organización, administración, aprovechamiento y uso de los montes, de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, (...), para atender ahora y en el futuro, sus funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes (...), sin producir daños a otros ecosistemas»*.

Ahora bien, como hemos anticipado, el reparto competencial originó una amplia doctrina jurisprudencial⁶ particularmente respecto de la gestión de los parques nacionales, siendo especialmente destacable la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/1982, de 23 de noviembre de 1982⁷, confirmada y reprodu-

⁶ CANALLS AMELLERS D. (1997) en La polémica jurisprudencial del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: Competencias Estatales versus Competencias Autonómicas. (Comentario en torno a las Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre). *Revista de Administración Pública*. Núm. 142. pp. 305-351.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 69/1982, de 23 de noviembre de 1982 [RTC 1982/69]: *«En consecuencia, la disposición ahora impugnada debe ser interpretada en función de la norma final del art. 149.3 de la C. E., donde se afirma que «el Derecho estatal será en todo caso supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas».* Entendida en tal sentido la disposición adicional viene a reconocer, innecesaria pero acertadamente, valor supletorio en Cataluña a la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2 de mayo de 1975 y a su Reglamento de 4 de marzo de 1977. Es claro que cuanto más amplia sea la normativa catalana sobre espacios naturales protegidos menor será el ámbito reservado al Derecho supletorio estatal, y sin duda eso es lo que significa, y así debe ser interpretada, la disposición de que tratamos. Teniendo, como tiene, la Generalidad competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos, puede dictar no sólo una Ley, como la

cida por la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional 82/1982, de 21 de diciembre de 1982, ambas dictadas a resultas de sendos recursos de inconstitucionalidad planteados por la Administración General del Estado ante diversas leyes del Parlamento de Cataluña que venían a asumir ciertas competencias en materia de espacios naturales.

Concretamente, estas Sentencias reconocieron la posibilidad de asumir, a través de los Estatutos de Autonomía, la competencia exclusiva sobre «espacios naturales protegidos» ya que dicha competencia no se incluye en la literalidad del artículo 149.1º de la Constitución como exclusiva del Estado. No obstante lo anterior, nuestro alto Tribunal entendió que, dado que competencia exclusiva no significa competencia ilimitada, la legislación autonómica promulgada a tenor de dicha competencia exclusiva debe estar acotada por la legislación básica estatal que habrá de ser respetada en todo momento, especialmente en lo concerniente a limitaciones y prohibiciones referidas a la protección del medio ambiente.

Y, adicionalmente, con el objetivo de clarificar la distribución competencial sobre parques nacionales, hay que traer a colación las Sentencias del Tribunal Constitucional 194/2004⁸ y

2/1982, declarando la protección sobre un determinado espacio, sino también una Ley general de Espacios Naturales Protegidos, si bien respetando en ella la específica limitación derivada, como ya se ha dicho antes, del propio art. 9.10 del Estatuto y de su remisión al 149.1.23.ª de la C.E., y es lógico que ni el supuesto de que promulgara algún día esta Ley de contenido general la aplicabilidad de la Ley estatal de Espacios Naturales Protegidos y de sus normas reglamentarias quedaría cuantitativamente reducida. Por ello, donde la disposición adicional dice literalmente que la mencionada legislación estatal se aplicará «mientras el Parlament de Catalunya... no haya dictado una Ley de Protección de la Naturaleza», no debe entenderse que una vez dictada una Ley catalana de Espacios Naturales Protegidos (que ésta y no la defensa de la naturaleza es la materia sobre la que el art. 9.10 del E.C. le otorga competencia exclusiva) cesará la aplicación como Derecho supletorio de la legislación estatal, sino que la posibilidad de acudir a ésta será obviamente menor, aunque sin duda permanente a tenor («en todo caso») del art. 149.3 de la Constitución».

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 4 de noviembre de 2004 [RTC 2004/194] en cuyo Fundamento Jurídico Sexto establece: «El sistema de gestión o gestión conjunta establecido desconoce, en opinión de dichas representaciones, la doctrina de la STC 102/1995, FJ 22, según la cual la gestión de los parques nacionales se inscribe en las competencias exclusivas propias de las Comunidades Autónomas en materia de «espacios naturales protegidos», de

99/2013⁹, que vienen a determinar lo que posteriormente recogió la LPN, que puede resumirse de forma muy sucinta en que, en materia de parques nacionales, el Estado ostenta esencialmente la competencia exclusiva para dictar legislación básica, declarar oficialmente los parques nacionales (a propuesta de las Comunidades Autónomas), gestionar los parques declarados sobre aguas marinas y gestionar la Red de Parques Nacionales, mientras que las Comunidades Autónomas, por su parte, tienen la competencia para gestionar y administrar los parques nacionales comprendidos en su territorio.

- **1989:** a partir de la definición del régimen competencial delimitado por la Constitución Española de 1978, se aprobó la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, no exenta de debate, para la protección de los espacios naturales, y que en palabras de RICARDO DE VICENTE DOMINGO fue «*norma de cabecera de un grupo de leyes autonómicas que tienen por objeto la regulación general de los espacios naturales de sus respectivos territorios*».

Además, esta norma marcó un punto de inflexión en la regulación de los montes y los parques nacionales en España, al refundir los regímenes de protección creados por la Ley de 1975 y crear cuatro categorías diferenciadas: Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos.

manera que al Estado le corresponde la declaración por Ley de dichos parques y, excepcionalmente, las singulares medidas de gestión que, por ser imprescindibles para garantizar el efectivo cumplimiento de la legislación básica, puedan tener tal carácter.»

⁹ La Sentencia del Tribunal Constitucional 99/2013, de 23 de abril de 2013 [RTC 2013/99] establece en su Fundamento Jurídico Noveno: «*En suma, es claro que el legislador estatal ha pretendido plasmar en las normas recurridas la doctrina resultante de la STC 38/2002, sin que, por lo tanto, los preceptos impugnados puedan merecer ningún reproche de constitucionalidad. Por otra parte, esta doctrina constitucional resulta plenamente aplicable a la Comunidad Autónoma de Canarias, sin que, como alega el Gobierno recurrente, deba ser revisada en el sentido de incorporar el mar territorial en su territorio pues, entre otros extremos, no es posible interpretar que el Estatuto de Autonomía de Canarias haya configurado el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma integrando las islas y las aguas jurisdiccionales adyacentes. De acuerdo con su art. 2, el territorio de la Comunidad Autónoma, límite natural de las competencias autonómicas (STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6), está integrado por los territorios insulares a los expresamente se refiere el art. 143 CE, esto es, las siete islas que en él se relacionan y se extiende a la zona marítimo terrestre que forma parte del mismo.»*

Precisamente, con esta nueva regulación constitucional y continuando con la tendencia expuesta en los apartados anteriores, se empezó a dar una mayor importancia a los aspectos medioambientales que rodean a los espacios naturales calificados como montes, tal y como señala MORENO MOLINA al considerar que:

«De esta forma, la Ley 4/1989 consagró la nueva dirección de la política y la acción forestal a desarrollar por nuestras Administraciones Públicas, en la que el componente ambiental pasó a ser prioritario».

En este sentido, en línea con la protección medioambiental esta Ley estableció un régimen de infracciones y sanciones que incluía la obligación de reparar el daño causado conforme al principio de «quien contamina paga», cuya aplicación se ha mantenido hasta nuestros días como principal eje en materia de responsabilidad medioambiental.

La Ley 4/1989 también crea la importantísima «Red de Parques Nacionales» que es un sistema integrado creado para gestionar y proteger los Parques Nacionales. Es de especial interés la Disposición Adicional Primera de esta norma en la que se establecía que:

«Los Parques Nacionales existentes en el territorio nacional a la entrada en vigor de esta Ley quedan automáticamente integrados en la Red Estatal de Parques Nacionales a que se refiere el artículo 22.2 de la presente Ley.

Dichos Parques Nacionales son los siguientes: Caldera de Taburiente, Doñana, Garajonay, Montaña de Covadonga, Ordesa y Monte Perdido, Tablas de Daimiel, Teide y Timanfaya».

Con este sistema se pretendía posibilitar el uso público de dichos espacios naturales, proteger sus valores naturales, preservar el desarrollo sostenible de los mismos y fomentar la participación de los ciudadanos.

Es importante poner de manifiesto que la Ley 4/1989 reguló también la figura, de aprobación autonómica, de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que actualmente continúan empleándose como medio de gran relevancia en la protección del medioambiente en tanto que, entre otras cuestiones, precisan los distintos niveles de conservación y restauración de los recursos naturales. Valgan como ejemplos los Planes de

Ordenación de los Recursos Naturales de las Islas Atlánticas, de Sierra Nevada y el de Dunas de Liencres.

Bajo la vigencia de la Ley 4/1989 se declararon los parques nacionales de: (i) Cabañeros (1988); (ii) Archipiélago de Cabrera (1991); y en 1995 se amplió el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, constituyéndose el Parque Nacional de los Picos de Europa.

Al igual que su predecesora, la Ley 4/1989, fue objeto de debate en lo que respecta a la cuestión competencial y en particular en lo concerniente a la competencia en la gestión de los parques nacionales, lo que supuso que fuera objeto de varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos por diferentes comunidades autónomas.

Se constata así la conflictividad existente en cuanto a la gestión de los parques nacionales, cuestión que según CASTAÑEDA todavía no ha llegado a una conclusión satisfactoria para todas las partes implicadas.

- **1995:** el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 10/1995, de 26 de junio, declaró la nulidad de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 4/1989 que atribuía exclusivamente al Estado la gestión de los parques nacionales¹⁰.
- **1997:** como consecuencia de la citada Sentencia, se aprobó la Ley 41/1997 de 5 de noviembre que modifica la Ley 4/1989 y constató un régimen jurídico o modelo de cogestión en el que

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 junio de 1995 [RTC 1995/102]:

«1.º Declarar la nulidad de la Disposición adicional quinta que contiene la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, en cuanto considera básicos sus artículos 21.3 y 4; 22.1 en la medida en que atribuye exclusivamente al Estado la gestión de los Parques Nacionales, y 35.1 y 2.

2.º Declarar la nulidad de la Disposición adicional primera del Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, sobre declaración de especies que pueden ser objeto de caza y pesca con normas para su protección, en cuanto considera básicos los artículos 1.1, 3.1 y 4.2 y de la Disposición adicional segunda correspondiendo las competencias controvertidas a las Comunidades Autónomas de Aragón, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, las Islas Baleares y del País Vasco.

3.º Desestimar en lo demás los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos positivos de competencia, acumulados en este proceso.»

la gestión de los Parques Nacionales se atribuía no solo al Estado sino también a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubicaran dichos espacios naturales, de manera que ambas Administraciones compartían responsabilidad en esta materia mediante una Comisión Mixta de Gestión Estado-Comunidad Autónoma.

Asimismo, esta Ley incorporó una nueva figura, el Plan Director de la Red de Parques Nacionales como instrumento básico para la ordenación de estos espacios naturales.

Bajo la vigencia de esta Ley se declararon los parques nacionales de: (i) Sierra Nevada (1999); e (ii) Islas Atlánticas de Galicia (2002).

- **2003:** posteriormente, se aprobó la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en la que no se regulaban aspectos relativos a los parques nacionales.

Esta Ley fue modificada parcialmente por la Ley 10/2006, de 28 de abril, para dar una mejor respuesta al modelo de explotación responsable y sostenible de los recursos disponibles, dando cumplimiento a lo previsto por el artículo 45 de la Constitución Española, tratando así los montes de forma integrada, como ecosistemas, frente a concepciones economistas y residuales previas.

Ambas reformas pivotaron también sobre la toma de conciencia a nivel internacional por la lucha contra la deforestación, protección y ordenación forestal sostenible que inspiraron la Conferencia de Río (1992), el Convenio sobre el Cambio Climático de Nueva York (1992), el Convenio sobre la Desertificación de París (1994), o la Conferencia de Johannesburgo (2002), entre otros.

- **2004:** a través de la Sentencia 194/2004, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el referido sistema de cogestión establecido en la Ley 41/1997, delimitando el sistema que acató y puso en pie la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, dejando la intervención estatal en un segundo plano¹¹.

¹¹ En el año 2004, en su Sentencia, de 4 de noviembre 2004 [LA LEY 2365/2004], el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales algunos de los pre-

- **2007:** para adaptar el contenido de la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres a las decisiones del Tribunal Constitucional, se aprobó el 3 de abril de 2007 la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales, que sienta las bases de la regulación en materia de parques nacionales.

Esta Ley supuso un cambio en el modelo de gestión de los parques nacionales ya que pese a que, por una parte, mantuvo como competencia de la Administración General del Estado el establecimiento de las directrices básicas, la tutela del sistema y la salvaguarda de la coherencia de la Red de Parques Nacionales, por otra parte, la gestión de dichos espacios pasó realmente a ser ejercida plenamente por las Comunidades Autónomas en lugar de ser un régimen de responsabilidad compartida entre estas y el Estado, como sucedía en la Ley 41/1997.

De este modo, a través de los decretos de traspaso del Estado a favor de las Comunidades Autónomas, tanto de medios de personal como de funciones tales como la gestión ordinaria de los parques nacionales, como de la asunción de competencias propias en los respectivos Estatutos de Autonomía y de la aprobación de normas autonómicas, las Comunidades Autóno-

ceptos de la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres que afectaban a los Parques Nacionales, en su redacción modificada por la Ley 41/1997:

«Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad núms. 460/98, 469/98 y 483/98, interpuestos, respectivamente por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, las Cortes de Aragón y el Gobierno de la Diputación General de Aragón contra la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y en consecuencia:

1.º Declarar que son inconstitucionales, con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 24, los arts. 19.1, en su inciso «salvo lo establecido en el apartado 3 para los Parques Nacionales», 3, en su inciso «o por la Administración General del Estado en el caso de Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad, previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión encargada de su elaboración», y 7, en su inciso «y autorizado por la Comisión Mixta de Gestión»; 22.3; 23; 23 bis, 3, 5 y 6 c), en su inciso «aprobar los planes sectoriales específicos que le proponga la Comisión Mixta», y g), en su inciso «estableciendo criterios de prioridad»; 23.ter; todos ellos de la Ley 4/1989 en la redacción dada por la Ley 41/1997; y las disposiciones adicionales primera y quinta y disposición final segunda de la Ley 41/1997. 2.º Declarar que la disposición adicional tercera de la Ley 41/1997 es constitucional interpretada de acuerdo con el fundamento jurídico 23. 3.º Desestimar los recursos de inconstitucionalidad en todo lo demás. (...)»

mas fueron ido asumiendo la gestión de los parques nacionales existentes en su territorio.

Bajo la vigencia de la Ley 5/2007 se declaró en 2007 el Parque Nacional de Monfragüe y posteriormente, en el año 2013 el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, que es el último que se ha declarado hasta la fecha.

- **2014:** a finales de este año, se aprobó una nueva Ley de Parques Nacionales, la Ley 30/2014 de 30 de diciembre, que sustituye a la Ley de la Red de Parques Nacionales de 2007 sin modificar su esencia y de la cual toma parte del articulado.

Esta Ley viene a actualizar y reforzar el modelo de gestión de los parques nacionales por parte de las Comunidades Autónomas, ofreciendo un mejor engranaje entre las distintas administraciones e incentivando la participación ciudadana.

- **2015:** el 20 de julio de 2015 se aprobó la modificación de la Ley de Montes con una «*vacatio legis*» de 3 meses; así esta norma entró en vigor el 21 de octubre.

Esta Ley de Montes supone la adaptación del texto normativo a la jurisprudencia constitucional¹² e impulsa la utilización de conceptos claves como la concepción de los Montes como «*infraestructuras verdes*» «*multifuncionales*» que requieren una gestión medioambiental sostenible todo ello en consonancia con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 6 de mayo de 2013, que persigue la mejora del capital natural de Europa.

3. PARQUES NACIONALES EXISTENTES EN ESPAÑA

A continuación se expone una relación de los quince parques nacionales existentes en el territorio español con su correspondiente fecha de incorporación a la Red de Parques Nacionales¹³:

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional 49/2013, de 28 de febrero de 2013 [RTC 2013/49]; Sentencia del Tribunal Constitucional 84/2013; de 11 de abril de 2013 [RTC 2013/84]; y Sentencia del Tribunal Constitucional 97/2013, de 23 de abril de 2013 [RTC 2013/97].

¹³ Vid. Nota al pie 2.

AÑO DE DECLARACIÓN	PARQUE NACIONAL
1918	Parque Nacional de la Montaña de Covadonga (actualmente denominado Picos de Europa) y el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido.
1954	Parque Nacional del Teide.
1954	Parque Nacional Caldera de Taburiente.
1955	Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici.
1969	Parque Nacional de Doñana.
1973	Tablas de Daimiel.
1974	Parque Nacional de Timanfaya.
1981	Parque Nacional de Garajonay.
1991	Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera.
1995	Parque Nacional de los Picos de Europa.
1995	Cabañeros.
1999	Sierra Nevada.
2002	Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia.
2007	Parque Nacional de Monfragüe.
2013	Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

Actualmente los actuales parques nacionales ocupan una superficie aproximada de 381.947 hectáreas del territorio nacional y forman parte de la «Red de Parques Nacionales».

4. PARQUES NACIONALES: ASPECTOS DESTACABLES Y OBJETIVOS

Tras aproximadamente 2 años de tramitación, se aprobó la LPN, que ha planteado una serie de objetivos que se configuran como un refuerzo a la protección de dichos espacios naturales. En este contexto, a continuación reflejamos algunos de los principales objetivos propuestos por este texto normativo:

- A. El impulso de la marca «*Parques Nacionales de España*», como un identificador común de calidad de estos espacios naturales.
- B. La modificación de los requisitos para la declaración de los parques nacionales.
- C. El aumento de la participación ciudadana en relación con la conservación de los parques nacionales y la posibilidad de desarrollar en ellos actividades medioambientalmente compatibles.
- D. La mejora de la gestión de los parques nacionales por parte de las Comunidades Autónomas con la posibilidad de que el Estado intervenga en los casos de conservación desfavorable.
- E. El refuerzo o mayor definición del régimen indemnizatorio de los propietarios de terrenos que puedan resultar afectados por la declaración de los parques nacionales.

Ante dichos planteamientos, la norma prevé una serie de medidas para lograr la consecución de los objetivos propuestos:

- **La marca «*Parques Nacionales de España*»**

La LPN impulsa la marca «*Parques Nacionales de España*». Dicha marca se configura como un elemento identificador que resalta el valor, la calidad y la consideración social de estos espacios naturales.

Es por ello que la Ley sigue la actual tendencia de generar «*marcas*» para poner en valor dichos espacios naturales de cara al exterior y de esta forma promocionar el alto valor medioambiental de nuestros parques nacionales. En este sentido, la LPN se ha actualizado y esto puede generar un incentivo para la ciudadanía de cara a considerar dichos espacios como algo más que una zona protegida, sino como potenciales lugares de generación y atracción de riqueza.

- **La modificación de los requisitos para la declaración de los parques nacionales**

La LPN revisa el procedimiento de declaración de parques nacionales y modifica los requisitos para su declaración.

En este contexto, hay que tener muy en cuenta que, debido a la importancia de los valores naturales de este tipo de espacios, la declaración de un parque nacional se efectúa a través de una Ley de las Cortes Generales.

La iniciativa sobre la declaración de los parques nacionales corresponde a la Comunidad o Comunidades autónomas en las que se ubique el espacio natural o al Gobierno de la Nación, tal y como se establece en el artículo 8 de la LPN, sin perjuicio de la competencia correspondiente al Gobierno de la Nación en los casos en que se declaren parques nacionales sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional.

Para que proceda su declaración, deben concurrir una serie de características que se enumeran a continuación:

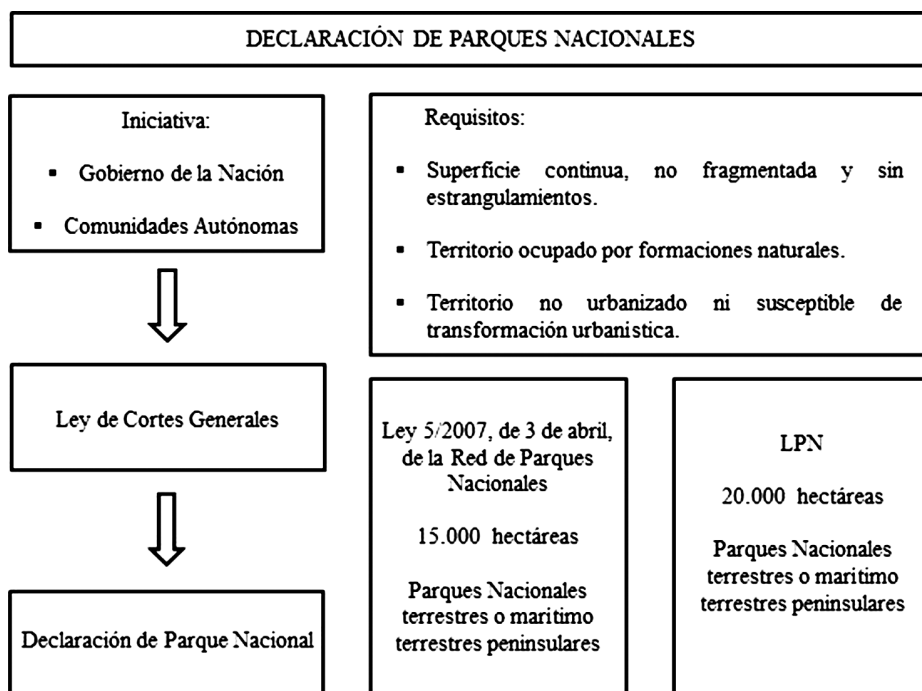
- (i) Superficie continua, no fragmentada y sin estrangulamientos para que sus sistemas evolucionen de forma natural, sin o con la mínima intervención humana.
- (ii) Debe de tratarse de un territorio ocupado en su mayor extensión por formaciones naturales sin aprovechamientos agrícolas forestales o hidráulicos, ni actividades extractivas o elementos artificiales que alteren su paisaje.
- (iii) No puede existir suelo urbanizado ni susceptible de transformación urbanística.

Por su parte, la LPN ha establecido como novedad nuevos requisitos de superficie para que un espacio natural sea declarado parque nacional. Dicha superficie aumenta, ya que en la predecesora Ley de Parques Nacionales la superficie mínima para la declaración de un parque nacional peninsular era de 15.000 hectáreas, mientras que en la vigente LPN la superficie aumenta a 20.000 hectáreas.

Esta novedad no afecta a los parques nacionales declarados como tales. No obstante, la Disposición Adicional Séptima de la LPN dispone un plazo de 6 años para adoptar las medidas necesarias para que los parques nacionales existentes se adecúen a la regulación vigente.

En definitiva, la LPN no modifica en gran medida los requisitos para la declaración de los parques nacionales salvo en lo que

respecta a la superficie mínima de terreno para efectuar dicha declaración, lo que supone una mayor dificultad a la hora de declarar un parque nacional por el aumento de la superficie necesaria en 5.000 hectáreas, que a nuestro juicio es una superficie que en la práctica supone una gran extensión.



• El aumento de la participación ciudadana

Tal y como ya se ha advertido, la LPN se ha configurado como una norma abierta que aproxima la regulación de los parques nacionales a la sociedad a la que va dirigida. Conviene destacar en este punto una serie de menciones que se recogen en el Preámbulo de la norma en las que se plasma este espíritu conciliador:

- (i) Los parques nacionales deben constituir un referente en su manera de gestionarse e implicar a la sociedad en sus actividades.
- (ii) Se impulsa la figura de los Patronatos, regulada en el artículo 24 de la LPN, como lugares de encuentro de la socie-

dad para buscar la integración de sectores y colectivos en las operaciones de gestión así como la implicación de la población local residente.

- (iii) Se prevén acciones para el desarrollo territorial en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales.
- (iv) Se protegen los usos y actividades que se hayan practicado por parte de los propietarios, usuarios o residentes de forma histórica y que hayan sido reconocidos o compatibles con la gestión del parque nacional.
- (v) Se mejora la integración de los parques nacionales *«devolviendo capacidad y protagonismo a los actores territoriales, en particular a los propietarios públicos y titulares privados así como la población residente en sus entornos»*.
- (vi) Los titulares de derechos en los parques nacionales se integran en la conservación del mismo, reconociéndoles la capacidad de desarrollar actividades económicas o comerciales compatibles (uso público o turismo rural).

En relación con esto, hay que destacar que se crea el Título X que se dedica a la «proyección y participación social», encaminado a garantizar la cohesión territorial de las áreas en la que estén ubicados los parques nacionales.

En particular, en dicho Título X, se resalta la importancia de las poblaciones locales residentes dentro de los parques nacionales, mostrando la intención de prestar un *«apoyo singularizado»* a dichas poblaciones. Adicionalmente, se prevé una potenciación por parte de las Administraciones Públicas en la participación de los propietarios, una implicación social y una participación de los municipios afectados en la toma de decisiones con respecto a los parques nacionales.

Por ello el legislador muestra una voluntad de coordinación y cooperación en la gestión y conservación de los parques nacionales, sin que esto suponga invadir las competencias de cada Administración. Esta voluntad cooperadora se puede apreciar en el Preámbulo de la norma que dispone que:

«(...) los Parques Nacionales deben suponer hoy, además de un modelo de conservación de la naturaleza, un ejemplo

de gestión más participativa y más abierta a la sociedad y de aplicación de los principios de colaboración, coordinación y cooperación al configurarse éstos como escenarios complejos en donde los diferentes actores, desde el respeto a su competencia y singularidades, se organizan para asegurar la preservación de sus valores».

Por otra parte, y en relación con lo anterior, se prevén acciones para el desarrollo territorial, tales como ayudas técnicas, económicas y financieras en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales.

Encontramos este espíritu de la Ley como algo novedoso y positivo para los diferentes operadores e implicados tanto en el perímetro de los parques nacionales como en sus áreas de influencia ya que, a nuestro modo de ver, permite que la sociedad participe y se beneficie de la declaración de los parques nacionales.

Decimos que se trata de un concepto novedoso porque a nuestro juicio, la creación legislativa actualmente está avanzando hacia nuevos caminos abiertos a la sociedad, cuestión que no sucedía antiguamente ya que en tiempos pasados las normas jurídicas han sido proclives a dar la espalda a la sociedad y no dirigirse a ella.

- **La mejora de la gestión y conservación de los parques nacionales y la reciente aprobación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales**

Uno de los aspectos más relevantes que hay que poner de manifiesto en relación con la LPN es la mejora en la gestión de dichos espacios naturales. Cuando hablamos de gestión de la Red de parques nacionales, hay que tener en cuenta que ésta corresponde a la Administración General del Estado.

Ahora bien, que la gestión de la Red esté a cargo del Estado no significa que la gestión y organización de los parques nacionales le corresponda también a la Administración Central. Ocurre que tanto la gestión como la organización de los parques nacionales corresponden a las Comunidades Autónomas salvo en aquellos que se declaren sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional o en el caso de los que se ubiquen sobre territorios fronterizos.

Y en ese contexto, en aquellos que se asienten sobre el territorio de más de una Comunidad Autónoma, se podrán suscribir

acuerdos con el Gobierno de la Nación para mejorar y lograr una gestión más eficiente de dichos espacios naturales.

Como muestra de ello, recientemente se ha actualizado el Plan Director en consonancia con la LPN para lograr una adecuada gestión y conservación de los parques nacionales. Así, el pasado 22 de octubre de 2016 se aprobó el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales que sustituye a su predecesor, el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre.

El recién aprobado Plan Director tiene una vigencia de diez años y es en términos de la propia LPN *«el más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos espacios de carácter básico»* que refleja las directrices básicas para la planificación, conservación y gestión de los parques nacionales. Es decir, el Plan Director es el instrumento de planificación de mayor rango en el ámbito de los parques nacionales.

En particular, el contenido del Plan Director se estructura fundamentalmente en: (i) objetivos, (ii) directrices y criterios y (iii) actuaciones. Dicho contenido deberá ser respetado y servirá de pauta o guía para las Comunidades Autónomas a la hora de elaborar los Planes Rectores de Uso y Gestión en desarrollo del Plan Director.

En consonancia con el Plan Director y como novedad, la vigente LPN ha previsto en su artículo 22 la posibilidad de que, con carácter excepcional, la Administración General del Estado intervenga en caso de conservación desfavorable de los parques nacionales bajo los requisitos que vendrán definidos en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Este procedimiento de intervención se puede iniciar cuando esta tiene constancia de la existencia de: *«datos fundados de que el Parque Nacional se encuentra en un estado de conservación desfavorable y los mecanismos de coordinación no resultaren eficaces para garantizar su conservación»*. Esto es un signo más derivado de la preocupación por parte del legislador de mejorar la gestión de estos espacios naturales.

Así pues la posibilidad de intervención que introduce la LPN faculta a la Administración General del Estado a adoptar todas

aquellas medidas y acciones que sean necesarias para asegurar la conservación del parque nacional intervenido, previa audiencia a la Comunidad o Comunidades Autónomas afectadas. Ello supone un intervencionismo del Estado que consideramos deseable, ya que es preciso que la conservación de los parques nacionales no se perpetúe en manos de una única Administración Pública para asegurar y garantizar así que en todo momento se mantienen los estándares de calidad y conservación en los espacios naturales a lo largo de todo el territorio nacional.

Esta novedad con respecto a la adecuada conservación de los parques nacionales ha sido tenida en cuenta por el nuevo Plan Director de la Red de Parques Nacionales que establece: (i) los niveles mínimos de conservación y gestión de los parques nacionales que habrá que respetar, (ii) los criterios para determinar cuando existe un peligro para la seguridad e integridad de los parques nacionales, así como (iii) medidas a seguir en caso de declaración del estado de emergencia en casos de catástrofes naturales. Por ello, al definir el Plan Director estos requisitos y criterios básicos, la aplicación del artículo 22 de la LPN queda claramente delimitada y definida.

5. MONTES: ANÁLISIS DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY Y SU INCIDENCIA PRÁCTICA¹⁴

El 21 de julio de 2015 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la modificación de la Ley de Montes, que introdujo algunas novedades con respecto a la clasificación de los montes, las formas de gestión de los mismos, el régimen sancionador y la actividad cinegética, entre otras.

Partiendo de que el ámbito de aplicación de la Ley se circunscribe a la regulación de los Montes españoles, los terrenos agrosilvopastorales y los montes vecinales en mano común así como algunos aspectos de las vías pecuarias y los espacios naturales protegidos, dicho ámbito de aplicación se ha matizado pero conti-

¹⁴ Disponible en la dirección de Internet <http://www.magrama.gob.es/es/prensa/noticias/aprobada-la-nueva-Ley-de-Montes-que-contribuir%C3%A1-a-la-conservaci%C3%B3n-de-la-biodiversidad-la-lucha-contralos-incendios-forestales-y-el-cambio-clim%C3%A1/tcm7-358672-16> [Consulta: 28 de marzo de 2017].

núa siendo prácticamente el mismo que en la anterior redacción de la norma. Por ello, habría sido deseable que el legislador hubiera aprovechado esta modificación para definir con un mayor detalle el referido ámbito de aplicación.

Sin perder de vista lo anterior, se señalan a continuación algunos de los objetivos que persigue la Ley de Montes:

- A. La concepción de los montes como unidades multifuncionales de modo que posean distintas funciones y cumplan diferentes fines de forma simultánea.
- B. El fomento de una gestión forestal sostenible, considerando los montes como infraestructuras verdes, de forma que se logre la imbricación del territorio forestal en el mundo rural.
- C. La ordenación de los montes y su adecuada gestión.
- D. La armonización y coordinación a escala nacional en materia de montes a través de la creación de «*una Estrategia Nacional de Gestión Cinegética*» y un «*Registro Español de Infractores de Caza y Pesca*».
- E. La aproximación del régimen sancionador de los montes a la normativa comunitaria y a la legislación medioambiental.

Sentados, pues, los principales objetivos que para el análisis de estas líneas nos han resultado más relevantes, enumeramos a continuación, de forma sucinta, algunas de las novedades y aspectos clave de la Ley de Montes, teniendo en cuenta las actuaciones acaecidas bajo los estos meses de vigencia de la norma:

- **La supresión de la prohibición de cambiar la calificación a terrenos incendiados**

Una de las novedades que introdujo la modificación de la Ley de Montes y que ha sido objeto de diversas críticas es la posibilidad de cambiar el uso, bajo determinadas circunstancias, de aquellos montes que han sido objeto de incendios forestales.

Interesa traer a colación en este punto el artículo 50.1 de la Ley de Montes que prevé expresamente la prohibición de cambiar el uso forestal durante un periodo de al menos 30 años en aquellos montes que hayan sido objeto de un incendio forestal. En suma, de la

literalidad del articulado no puede afirmarse, a priori, que la modificación de la Ley de Montes permita el cambio de uso forestal cuando un monte haya sido objeto de un incendio.

Ceñida, pues, la regla general que sienta la Ley de Montes, es preciso poner de manifiesto que se permite que de forma extraordinaria las Comunidades Autónomas puedan prever excepciones en los supuestos que se enumeran a continuación:

- (i) Que un Instrumento de Planeamiento, previamente aprobado, hubiera previsto dicho cambio de uso del monte con anterioridad al incendio forestal.
- (ii) Que en un Instrumento de Planeamiento que estuviera pendiente de aprobación pero ya hubiera superado favorablemente el trámite ambiental (cuando fuera preceptivo, o en el caso de no ser preceptivo, el periodo de información pública), ya se hubiera previsto el cambio de uso del monte con anterioridad al incendio forestal.
- (iii) Que el cambio de uso del monte estuviera previsto en una Directriz de Política Agroforestal con anterioridad al incendio forestal.
- (iv) Cuando concurren razones de interés público de primer orden, siempre y cuando sean apreciadas mediante una Ley (Autonómica o Estatal dependiendo del interés público que se pretende proteger) que justifique el cambio de uso y se prevean unas medidas compensatorias tendentes a recuperar una superficie equivalente a la superficie forestal incendiada. La novedad se introduce en esta última excepción.

Conviene destacar también, para cerrar el análisis del régimen de excepcionalidad, que el cambio de uso no se permitirá en los montes catalogados.

Sentado lo anterior, tal y como se observa de la dicción literal de la norma, la excepción introducida por la modificación de la Ley de Montes deja la puerta abierta a que las Comunidades Autónomas puedan apreciar un «*interés público*» cuya protección consideren necesaria.

Esto podría suponer en supuestos en los que las Administraciones Autonómicas no actúen bajo los principios administrativos co-

respondientes y con una falta de compromiso y responsabilidad con el Medio Ambiente, una desprotección de los montes, que podría resultar sencilla teniendo en cuenta que el mencionado «*interés público*» es un concepto jurídico indeterminado.

Pues bien, tras unos meses de vigencia de la modificación de Ley de Montes, entendemos que, teniendo en cuenta la proliferación de incendios forestales que se han venido sucediendo de forma continua en nuestro país en los últimos meses, la interpretación de la Ley de Montes no ha sido la más afortunada ya que la citada norma no elimina la prohibición de cambiar de uso los montes que han sido objeto de un incendio forestal, sino que prevé un régimen de excepciones sujeto a determinados requisitos que se tendrán que cumplir para proceder al cambio de calificación de los mismos.

Habrà que esperar a la reacción de las Administraciones Autonómicas involucradas para ver si dicho régimen de excepcionalidad se aplica de forma responsable.

- **La concepción de los montes como unidades multifuncionales y el fomento de una gestión forestal sostenible**

La última modificación de la Ley de Montes propugnó el concepto «*multifuncional*» de los montes, entendiéndose que éstos pueden tener varias funciones y cumplir con diferentes fines de forma simultánea. Dichas funciones o fines pueden ser de diversa índole (e.g. económicos, culturales, sociales, ecológicos) aunque todos tienen como objetivo que el resultado de dicha multifuncionalidad sea una «gestión forestal sostenible», como bien resalta RODRÍGUEZ-CHAVES, de forma precisa en números anteriores de esta Revista, cuando destaca la importancia de la capacidad de adaptación de los montes (resiliencia) a las nuevas circunstancias en tanto que «*unos montes gestionados de forma sostenible pueden desempeñar un papel muy relevante en el desarrollo de la actividad económica y el empleo en las zonas rurales*»¹⁵.

Destaca, el principio inspirador de considerar los montes como infraestructuras verdes dado que éstos constituyen «*sistemas natu-*

¹⁵ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2016). Nuevos tiempos para nuestros montes (julio-agosto 2016) *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, ISSN 1139-4978, núm. 307, Madrid. pp. 157-2013.

rales prestadores de servicios ambientales de primer orden». Así la regulación se adapta al Derecho Europeo, en concreto a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2013) 249 final de 6 de mayo de 2013 denominada «*Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*».

En términos de la Comisión Europea, «*El mejor medio para crear una infraestructura verde es adoptar un enfoque integrado de la gestión del suelo y una cuidadosa planificación estratégica del territorio*¹⁶». Por lo tanto, la creación de infraestructuras verdes sólo será posible a través de una planificación estratégica e integrada en la que intervengan todos los agentes implicados (públicos y privados), que a través de la cooperación hagan posible su desarrollo.

El origen del concepto «*Infraestructura verde*» se encuentra en el Libro Blanco de la Comisión sobre la Adaptación al Cambio Climático¹⁷, que la define del siguiente modo:

«*La infraestructura verde es una herramienta de eficacia probada que aporta beneficios ecológicos, económicos y sociales mediante soluciones naturales*¹⁸».

Dicho concepto aporta una novedosa terminología que ya se ha utilizado en Europa en materia de Ordenación del Territorio. Algunos ejemplos en los que se ha aplicado este concepto, tanto en España como en otros países de la Unión Europea, son:

- (i) Hacia una Infraestructura Verde Urbana en Vitoria-Gasteiz¹⁹.

¹⁶ Disponible en la dirección de Internet http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/green_infra/es.pdf [Consulta: 28 de marzo de 2017].

¹⁷ Comisión Europea (2009) *Libro Blanco. Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación*, COM (2009) 147 final, de 1 de abril de 2009. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0147_/com_com\(2009\)0147_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0147_/com_com(2009)0147_es.pdf) [Consulta: 28 de marzo de 2017].

¹⁸ Comisión Europea (2013) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*, COM/2013/0249 final. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52013DC0249>. [Consulta: 28 de marzo de 2017].

¹⁹ Disponible en la dirección de Internet <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/eu/32/95/53295.pdf> y <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/44/11/44411.pdf> [Consulta: 13 de octubre de 2016].

(ii) Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde y Paisaje de la Comunidad Valenciana²⁰.

(iii) Liverpool, «*Green infrastructure strategy*»²¹.

En conexión con la definición europea de infraestructura verde, el legislador se ha propuesto que los montes se gestionen de una forma sostenible y trata de perfeccionar el equilibrio «*imprescindible para la gestión forestal sostenible*» entre tres pilares clave, logrando así la imbricación del territorio forestal en el mundo rural tendente a una concepción global del monte:

(i) Pilar económico.

(ii) Pilar ecológico.

(iii) Pilar social.

En este sentido, se sigue la línea marcada por la declaración de la Asamblea de las Naciones Unidas, en su sesión especial de junio de 1997 declaró que:

«La ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques son fundamentales para el desarrollo económico y social, la protección del Medio Ambiente y los sistemas sustentadores de la vida en el planeta. Los bosques son parte del desarrollo sostenible».

Por ello, la Ley de Montes trata de establecer una conexión entre los territorios forestales con el mundo rural, considerando a éstos como una parte fundamental del monte y cuyo desarrollo debe ir de la mano.

Con el pilar social, se aprecia una vez más, que la Ley de Montes ha reflejado la preocupación por la inserción de estos espacios en la sociedad y que ésta participe en la gestión y conservación de los mismos. Adicionalmente, tal y como se ha expuesto, se observa una creciente aproximación de la regulación en materia de Montes a la normativa europea y medioambiental, ya que el legislador ha

²⁰ Disponible en la dirección de Internet <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0549937.pdf> [Consulta: 28 de marzo de 2017].

²¹ Disponible en la dirección de Internet http://www.greeninfrastructurenw.co.uk/liverpool/Action_Plan.pdf [Consulta: 28 de marzo de 2017].

empleado para la reciente modificación de la misma una serie de conceptos constantemente utilizados para la protección de otros espacios naturales.

• **Cambios en la clasificación de los montes**

Es indudable la evolución de la clasificación de los montes. Así, desde la primera clasificación que realizaba la Ley de Montes de 24 de mayo de 1863, en la que los éstos eran o bien montes estatales o bien montes de los pueblos y de los establecimientos públicos, el legislador ha logrado que actualmente dispongamos de una clasificación más precisa y detallada.

Visto lo cual, con la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, éstos se clasificaban en:

- (i) Montes públicos y montes privados, por razón de su titularidad.
- (ii) Montes de dominio público y montes patrimoniales, siendo demaniales por razones de servicio público, los incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, los montes comunales y otros montes afectados a un uso o servicio público; y los montes patrimoniales los de propiedad pública que no sean demaniales.
- (iii) Montes protectores y montes con otras figuras de especial protección.
- (iv) Montes catalogados de utilidad pública.

Sin embargo, la modificación de la Ley de Montes reestructura la clasificación de estos espacios en cuatro categorías en función de su afección o no al interés general y su titularidad:

Los montes afectados por el interés general se distinguen en:

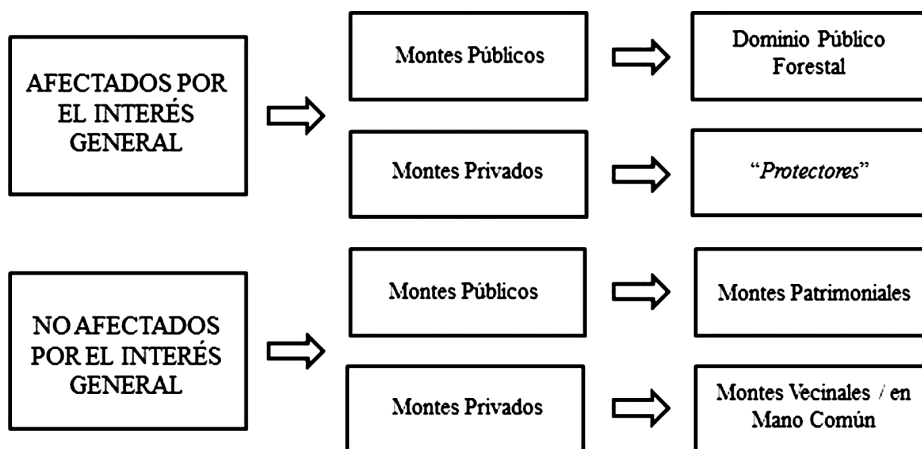
- (i) Montes de titularidad pública: forman parte del dominio público forestal (pueden ser montes de utilidad pública, montes comunales u otros que hayan sido afectados a un uso o servicio público).
- (ii) Montes de titularidad privada: son aquellos llamados «*protectores*». Esto es, que cumplen alguno de los requisitos establecidos en el artículo 13 de la Ley de Montes que se

exigen a los montes públicos para que se declaren de utilidad pública.

Los montes no afectados por el interés general se distinguen en:

- (i) Montes de titularidad pública: forman parte de los bienes patrimoniales de la Administración.
- (ii) Montes de titularidad privada: son los llamados montes vecinales o en mano común.

La intención del legislador no ha sido otra que facilitar la organización de los montes y la determinación del tipo de gestión más apropiado para los mismos en función de su naturaleza, cuestión esta que a nuestro juicio resulta imprescindible para seguir avanzando en una regulación cada vez más ordenada y que simplifique y coadyuve a la gestión adecuada de los espacios naturales.



• La preocupación por la ordenación y gestión de los montes

En conexión con el punto anterior y partiendo del principal objetivo intrínseco de esta modificación de la Ley de Montes, que es proceder a su ordenación racional, el legislador ha dotado al cuerpo legal de una serie de mecanismos y medidas para incentivar la pretendida ordenación.

De este modo se mantiene, como regla general, la planificación como mejor solución para garantizar una «gestión forestal sostenible».

Para ello, se impulsa la ya mencionada ordenación y se busca potenciar los instrumentos para su gestión, aprovechamiento y explotación.

Algunos de los incentivos a los que nos referimos para la ordenación de los mismos son los siguientes:

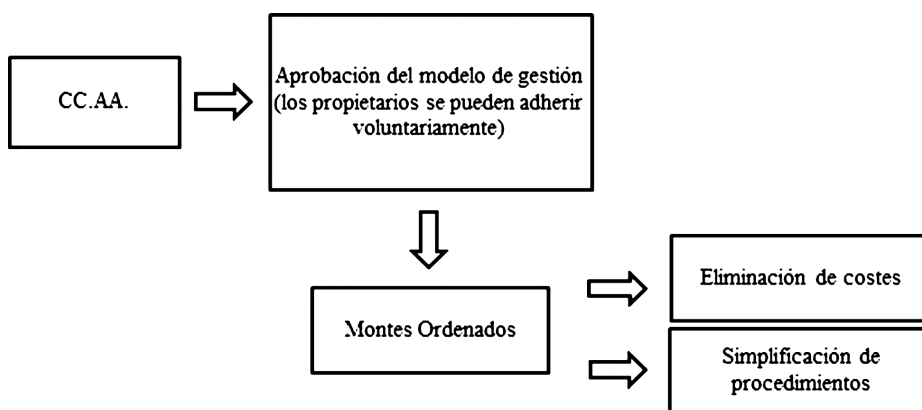
- (i) Subvenciones: pueden ser objeto de subvención las actividades vinculadas a una gestión forestal sostenible.
- (ii) Incentivos por las externalidades positivas ambientales que aplicarán a los montes ordenados, a través de:
 - «a) Subvención al propietario de los trabajos dirigidos a la gestión forestal sostenible.
 - b) Establecimiento de una relación contractual con el propietario o titular de la gestión del Monte, o de cualquier aprovechamiento, siempre que esté planificado.
 - c) Inversión directa por la Administración».
- (iii) Créditos compatibles con las subvenciones e incentivos.
- (iv) Modelos establecidos para que los montes de reducido tamaño se puedan adherir sin necesidad de elaborar un instrumento de gestión.

Es importante destacar que a la hora de adjudicar dichos incentivos tienen prioridad los montes ordenados, cuestión que destaca y supone un claro incentivo para lograr el objetivo propuesto y que, como novedad, se han simplificado los modelos de gestión, así las Comunidades Autónomas pueden aprobar modelos técnicos de gestión, a los que se pueden adherir voluntariamente los propietarios de terrenos forestales que cumplan con las condiciones que marquen las autoridades autonómicas competentes. Este aspecto va a suponer la simplificación de los procedimientos vigentes y la eliminación los costes asociados a dichos procedimientos. Un claro avance que supone seguir en la línea de fomentar la economía procedimental.

Los montes que disponen de estos mecanismos se consideran «montes ordenados» y cuentan con los siguientes mecanismos e incentivos para proceder a su ordenación:

- (i) Plazo suficiente de 25 años para adaptarse a la nueva normativa en relación con los Montes que tiene la obligación de disponer de un instrumento de gestión forestal.

- (ii) Las sociedades forestales tienen derecho a una deducción en la cuota íntegra del Impuesto de Sociedades del 10 por ciento de los gastos o inversiones que realicen en el período impositivo en la conservación, mantenimiento, mejora, protección y acceso de los montes.
- (iii) Beneficios operativos para los montes ordenados frente a los no ordenados. En relación con su aprovechamiento los montes ordenados sólo tendrán que notificar a la Administración competente, mientras que los montes no ordenados mantendrán el régimen de autorización previa o declaración responsable.



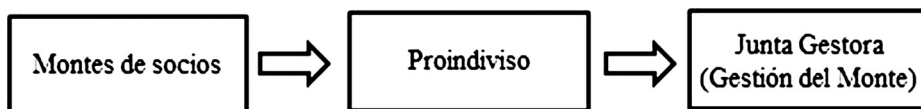
• Figuras que facilitan la gestión de los montes

La Ley de montes ha regulado de una forma extensa el régimen de los denominados «*montes de socios*» y ha creado la figura de las «*sociedades forestales*».

- (i) Montes de socios: son aquellos que encontrándose en régimen de proindiviso, alguno de los copropietarios no está identificado.

Tal y como señala el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en su página web oficial: «*Estos montes representan en España alrededor de 1,5 millones de hectáreas, por lo que promover la mejora de su gestión coadyuvará a la consecución de los objetivos perseguidos por esta Ley.*»

La «Junta Gestora» es un órgano de gobierno y representación de la sociedad forestal cuya creación puede promover cualquiera de los copropietarios.



A dicho órgano le corresponden las facultades de: representación y la gestión de la Sociedad entre las que se incluyen el reparto de beneficios generados entre los socios en proporción a su participación; y la identificación de los propietarios no identificados.

- (ii) Las sociedades forestales: se crean para facilitar la gestión de estos espacios naturales promoviendo la agrupación de los montes.

Según la Disposición Adicional Quinta del Ley de Montes, es «la agrupación de propietarios de parcelas susceptibles de aprovechamiento forestal que ceden los derechos de uso forestal de forma indefinida o por plazo cierto igual o superior a veinte años a la sociedad».

Esto supone que los propietarios ceden sus derechos de gestión y derechos de aprovechamiento forestal (sin perder su titularidad) en favor de la sociedad. También se prevé la posibilidad de que formen parte de dichas sociedades forestales otras personas físicas o jurídicas que no sean titulares, siempre y cuando su participación no supere el 49 por 100 de las cuotas sociales.

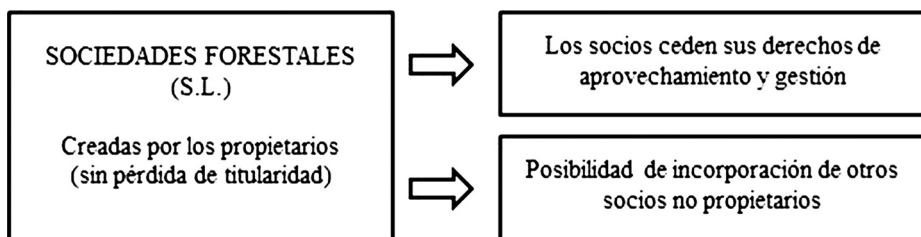
Según la página web oficial del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, estas figuras se crearán a iniciativa de los propietarios forestales y su objeto social es:

«(...) la explotación y aprovechamiento en común de terrenos forestales cuyo uso se cede a la sociedad, para realizarlo mediante una gestión forestal sostenible.

Las sociedades, por tanto, operarán bajo la forma jurídica de sociedad de responsabilidad limitada u otras de aplicación. Se establece que, en caso de transmisión de parcelas,

se presumirá, salvo pacto contrario, la subrogación automática de la posición de socio del nuevo titular».

Dichas sociedades forestales se registrarán según lo previsto en el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, lo que supone una auténtica gestión centralizada y regulada desde un punto de vista práctico.



- **La armonización y coordinación a escala nacional en materia de montes**

La estrategia planificadora de los montes se completa con los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF) que ocupan un tercer lugar en el escalón planificador, por debajo de los Planes Forestales Autonómicos y el Plan Forestal Español²².

Se crea «una Estrategia Nacional de Gestión Cinegética» con el objetivo de armonizar y coordinar a nivel nacional las directrices en materia de cinegética en los montes, sin invadir las competencias de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, la Ley de Montes crea un «Registro Nacional de Infractores» que supone mecanismo de reconocimiento mutuo de licencias de caza entre las Comunidades Autónomas.

Esta cuestión merece especial atención ya que parece que del espíritu de la Ley se puede apreciar un interés por unificar de alguna manera los criterios de las diferentes comunidades autónomas en materia cinegética con las ventajas que esto puede suponer para la sociedad que practica este tipo de actividades.

²² RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2014). La Ordenación de los Montes como Infraestructura Verde Estratégica en el marco de la Política Agraria Común. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, N.º 29 (Septiembre-Diciembre 2014).

- **Otras cuestiones relevantes derivadas de la modificación de la Ley de Montes**

Ha destacado en esta modificación la introducción de determinados preceptos sobre una cuestión tan polémica y de actualidad como es el trasvase Tajo-Segura que ya se habían intentado incluir en fase de enmiendas en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental y se declararon inconstitucionales en la Sentencia, de 5 de febrero de 2015, del Tribunal Constitucional por haberse omitido el preceptivo trámite de información pública a la Comunidad Autónoma de Aragón.

A este respecto, parece que el legislador pretende introducir de nuevo unas disposiciones, que en su momento no tuvieron el éxito esperado, en una Ley que poco tiene que ver con el asunto. Por ello consideramos que habría sido más adecuado incluir los preceptos relativos al trasvase Tajo-Segura en otro tipo de Ley, por ejemplo en la reciente modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

6. RÉGIMEN DE USOS EN LOS PARQUES NACIONALES Y EN LOS MONTES

A. PARQUES NACIONALES

Como punto de partida, es importante traer a colación en este punto que la declaración de un parque nacional, y consecuentemente la creación de un Plan Rector de Uso y Gestión que deberá estar en consonancia con el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, prevalece sobre la ordenación urbanística de conformidad con el propio artículo 20.4 de la LPN²³.

Es decir, en el caso de contradicción entre el planeamiento urbanístico y el Plan Rector de Uso y Gestión de un Parque Nacional prevalecerá este último y la ordenación urbanística deberá ser revisada de oficio.

Una vez aclarada la primacía en la ordenación aplicable, es importante destacar que la LPN combina la protección de este tipo

²³ SANZ RUBIALES, I. (2015) La nueva Ley de Parques Nacionales y su incidencia en la ordenación territorial y urbanística. *Práctica Urbanística*, Nº 137, Sección Estudios (Noviembre 2015), Editorial LA LEY.

de espacios naturales con la posibilidad de implantar usos respetuosos con el medio natural.

Así, la declaración de los parques nacionales tiene como objetivo preservar la integridad de sus valores naturales y paisajes, pero además también protege los usos y actividades que se han practicado tradicionalmente y de forma histórica por parte de los propietarios o residentes locales en los parques nacionales. Esta protección se articula a través de la creación de programas específicos en los que se prevea la conservación de los usos y actividades que se entienden como un elemento a proteger dentro de los espacios naturales.

Por el contrario, se consideran incompatibles los siguientes usos: (i) pesca deportiva y recreativa; (ii) la caza deportiva y comercial, así como (iii) la tala con fines comerciales.

Sin embargo, el legislador deja la puerta abierta a la implantación de dichos usos con respecto a las tres últimas actividades (pesca, caza y tala), ya que la LPN prevé la posibilidad de que por motivos de gestión, la administración del Parque programe actividades de «*control de poblaciones y restauración de hábitats*» que podrían posibilitar el ejercicio de estas actividades, en principio incompatibles.

Por lo tanto, dichos usos no serán plenamente incompatibles, sino que se permitirán bajo las directrices que marque la Administración Pública, en situaciones justificadas.

Por otra parte, la Disposición Adicional Séptima, amplía el plazo en 6 años desde la entrada en vigor de la LPN para adaptar los parques nacionales existentes a dicho texto normativo. Esto supone que se permite practicar actividades relacionadas con la cinegética, en algunos casos, en terrenos de parques nacionales ya declarados.

Adicionalmente, y con carácter general son actividades incompatibles con los parques nacionales: (i) los aprovechamientos hidroeléctricos; vías de comunicación, redes energéticas y otras infraestructuras; (ii) las explotaciones y extracciones mineras, de hidrocarburos, áridos y canteras; (iii) el aprovechamiento de otros recursos; y (iv) la urbanización y edificación.

Con respecto a la urbanización y edificación, si bien es cierto que no se permite, la LPN incluye la posibilidad de que los titulares de derechos en los parques nacionales puedan desarrollar actividades económicas o comerciales compatibles con el espacio natural, esto es, se permiten actividades relacionadas el turismo rural, integrando a dichos propietarios en la conservación de los parques nacionales, entendiendo esta integración como uno de los objetivos fundamentales de la LPN.

En este sentido, el artículo 35.3 de la LPN, que se incluye dentro del Título dedicado a la «*Proyección y participación social*» dispone lo siguiente:

«Se promoverá igualmente una debida presencia institucional de los propietarios y titulares de derechos en el interior de los Parques Nacionales en los actos, presentaciones y actividades propias de la proyección de los Parques Nacionales ante la sociedad».

Para articular dichos derechos, el artículo 37 de la LPN prevé el régimen de concesión o autorización al que estarán sometidas las actividades de servicios en los parques nacionales. Dichas actividades tendrán que estar directamente vinculadas con la protección del Medio Ambiente.

Por último, las actividades ya consolidadas en el territorio que ocupan los parques nacionales se permitirán en algunos casos, tras la realización de un estudio en el que se determine la compatibilidad de las mismas con la declaración del parque nacional.

Entendemos, por tanto, que existe una tendencia hacia la flexibilización del régimen de usos en los parques nacionales a través de la introducción de excepciones y moratorias que a nuestro juicio, resultan adecuadas siempre y cuando se realice una ponderación de intereses y prevalezca el interés medioambiental tendente a la preservación de los espacios naturales en conexión con las necesidades sociales y económicas que en cada momento va demandando la sociedad, sin que de dicha prevalencia deban desprenderse prohibiciones absolutas carentes del correspondiente juicio de proporcionalidad y ponderación.

Interesa aquí traer a colación la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 2016 [JUR/2016/200025] en la que,

al entrar analizar los posibles usos de los parques naturales en general se pone de manifiesto la obligación de realizar la precitada ponderación de valores entre la actividad económica a implantar y la debida protección y conservación de los espacios naturales. En particular resulta destacable el siguiente extracto de esta Sentencia:

«Añade la sentencia que: «Las explotaciones mineras, a la par que potencialmente agresoras del medio y el paisaje, constituyen una indudable fuente de riqueza estatal, al punto de constituir uno de los más claros y clásicos ejemplos de demanialidad. Por ello se hace especialmente necesario en esta materia compatibilizar la protección medioambiental con el desarrollo económico»[...]

Primera, la ausencia de motivación de la ponderación, en el caso de existencia de yacimientos mineros, es razón bastante para tener por contraria a Derecho la prohibición del uso minero contenida en el Plan. Es decir, se pretende que la sola inclusión del suelo en el ámbito del PE justifica ya especiales valores que han de primar per se y sin necesidad de ulterior motivación sobre el interés en el aprovechamiento de cuantos recursos mineros y geológicos pueda acreditar el mismo, sin consideración alguna a la naturaleza de aquéllos, ni a la distinta intensidad que merece la protección de un suelo (el del PE) cuya condición no es pétreamente homogénea, pues el propio PE distingue entre zona de interés natural (arts. 140 y ss.), zona de alto interés natural, ecológico y paisajístico (arts. 144 y Ss.) y zona de reserva natural (arts. 153 y ss.). En suma, la motivación pretendida, por simple remisión a los valores que se entienden ínsitos en el suelo por su sola inclusión en el ámbito del PE, y de forma indiscriminada frente a cualquier recurso minerogeológico, aun con la salvedad del segundo inciso del art. 96.1 PE, pues no es ésta más que la excepción al régimen general sentado, requiriendo éste de la motivación cuya ausencia se reprocha a la disposición impugnada, se entiende insuficiente a los efectos de tener por correctamente efectuada la ponderación de intereses que exige disposición de tal carácter; [...]

También debe citarse la STS de 01 de abril de 2009, RC 9773/2004 (RJ 2009, 3090), en que se cuestionaba la necesidad de un juicio de ponderación entre dos bienes constitucionales como son el medio ambiente y el desarrollo económico, armonizando la protección del primero con la explotación de los recursos económicos que la explotación de la cantera implica; [...].»

En definitiva, la Sentencia citada se puede sintetizar en que no deben existir prohibiciones absolutas sin una previa y adecuada motivación y justificación sobre qué razones han llevado a proteger un espacio natural o una zona concreta de dicho espacio natural y en consecuencia, cuáles son los argumentos que han derivado en la prohibición de un determinado uso. Del mismo modo, a la hora de motivar dichas prohibiciones se deberán ponderar los intereses en juego y los valores dignos de protección para conseguirla pretendida «gestión forestal sostenible» de los espacios naturales.

B. MONTES

Para este análisis conviene partir de la premisa de que la Ley de Montes combina la protección de este tipo de espacios naturales con la posibilidad de implantación de usos respetuosos con el medio natural.

En este sentido, el espíritu de la norma, se puede deducir del artículo 4, en el que se dispone que:

«Multifuncionalidad de los montes. Los montes, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales y sus-tento de actividades económicas como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales de la conectividad ecológica y del paisaje.

El reconocimiento de estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento» [el subrayado es nuestro].

Es decir, el legislador compatibiliza la protección de los montes con el desarrollo de actividades económicas de las que se obtenga una rentabilidad.

Ahora bien, el texto normativo no regula expresamente los usos permitidos en los montes. Sin embargo, podemos encontrar algunas alusiones a lo largo de la Ley de Montes (e.g. «*usos respetuosos con el medio natural*» y «*regulación de usos recreativos*», entre otras referencias).

Precisamente de esas menciones en el citado cuerpo legal se puede inferir que están permitidos, y en conclusión se podrán implantar en los montes todos aquellos usos que sean respetuosos con el medio natural, incluso aquellos que tengan el carácter de usos recreativos.

En efecto, una vez más vemos la interconexión entre la LPN y la Ley de Montes ya que ambas realizan, a nuestro juicio, una ponderación de intereses, en algunos casos más rígida, en otros más laxa, sobre la protección del medio natural y los intereses económicos y sociales en juego, permitiendo, tal y como se infiere de la dicción literal de la norma, aquellas actividades que son respetuosas con el Medio Ambiente.

A lo anterior se añade uno de los temas más controvertidos que aborda la Ley de Montes: la cinegética. A este respecto, la modificación regula, cuando se refiere a la caza y la pesca, algunos aspectos novedosos que ya se han mencionado en apartados precedentes:

- (i) Sienta las bases para la elaboración y adopción de una Estrategia Nacional de Gestión Cinegética, en colaboración con las Comunidades Autónomas.
- (ii) La creación de un Registro Nacional de Infractores de Caza y Pesca.

La ausencia de una regulación más amplia en esta materia ha suscitado bastantes críticas en el sector cinegético.

Así, algunos colectivos presentaron alegaciones al borrador de la Ley de Montes y calificaron esta modificación como «*una oportunidad perdida*». Las críticas en el sector se pueden resumir en los aspectos que enumeramos a continuación:

- (i) La falta de una regulación unificada que asegure una igualdad de condiciones a todos los cazadores del Estado.
- (ii) La ausencia de una licencia de caza interautonómica cuya adopción sea obligatoria por parte de las Comunidades Autónomas.
- (iii) La creación de un registro de infractores nacional que suponga mecanismo de reconocimiento mutuo de licencias de

caza entre Comunidades Autónomas ya existía en el artículo 35.4 de la derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y resultó ser inoperativo.

Dichas propuestas podrían ser interesantes desde un punto de vista de la economía procedimental ya que supondrían un ahorro en los trámites burocráticos y un mayor control de la actividad cinegética a nivel nacional. No obstante, habría que estudiar la viabilidad de las mismas desde un punto de vista de la distribución competencial establecida por la Constitución Española.

Por otra parte, tenemos que destacar, como objeto central de estas líneas, la excepción que introdujo la modificación de la Ley de Montes mediante la que se permite el cambio de uso de los montes que han sido objeto de un incendio forestal. (Véase apartado 4. «*Principales objetivos y aspectos clave de la reciente modificación de la Ley de Montes*» del presente artículo).

En este sentido, la anterior regulación prohibía expresamente el cambio de uso forestal en las superficies incendiadas durante los 30 años posteriores a los que se hubiera producido el incendio.

Sin embargo, pese a que la modificación de la Ley de Montes sigue prohibiendo el cambio de uso de los Montes que han sido objeto de incendios forestales, ha introducido una nueva excepción en su artículo 50.1 en el que se permite que la Comunidad Autónoma autorice el cambio de uso, salvo en los montes catalogados, siempre y cuando se cumplan determinados requisitos.

Concluyendo lo expuesto, el cambio de uso de los montes quedaría al «arbitrio» de las Comunidades Autónomas. Desde un punto de vista meramente formal, estas excepciones podrían ser defendibles ya que, si el cambio de calificación no estuviera previsto en un Instrumento de Ordenación, se supedita en todo caso, dicha modificación, a la elaboración de una Ley en la que se justifique debidamente el interés general que propicia el cambio de uso. Interés general, que tal y como se ha adelantado, es un concepto jurídico indeterminado, y consecuentemente una puerta abierta a la interpretación que cada Comunidad Autónoma considere.

Desde un punto de vista material, habrá que estar a la responsabilidad y confianza de los ciudadanos y la Administración Pública.

ca para que dichas excepciones constituyan como su propio nombre indica, una excepción. En este punto destacan, tal y como ya se ha puesto de manifiesto la proliferación de los incendios forestales durante este último año, que han coincidido con los primeros meses de vigencia de la modificación de la Ley de Montes. Cuestión esta que resulta llamativa y que merece una reflexión con respecto a la interpretación de la norma.

Así pues, este régimen de excepcionalidad ha sido criticado por colectivos ecologistas que han puesto de manifiesto la necesidad de mantener la prohibición de cambio de uso durante 30 años introducida en la Ley de Montes y previa a la modificación de la misma, al considerar que el régimen de excepciones se puede convertir en una cláusula de escape y puede provocar la reproducción de incendios forestales con fines especulativos.

7. RÉGIMEN SANCIONADOR DE LOS PARQUES NACIONALES Y LOS MONTES

A. PARQUES NACIONALES

El régimen sancionador de la LPN se regula en el Título XI de la misma, que remite a la legislación sobre la protección del medio rural y a las Leyes declarativas de cada Parque Nacional que dispondrán de un régimen sancionador específico. Por lo tanto, y sin perjuicio de la relevancia que reviste esta materia, no merece a nuestro juicio un especial detenimiento para el estudio que se aborda en estas líneas.

B. MONTES

El régimen sancionador, regulado en el Título VII de la Ley de Montes destaca por su aproximación a la normativa comunitaria y a la legislación medioambiental.

Como no podía ser de otra manera, las infracciones son muy amplias y de diversa índole: e.g. la modificación de la cubierta vegetal, el empleo de fuego en los montes o áreas colindantes, la utilización o aprovechamiento de los montes sin la correspondiente autorización o concesión, el incumplimiento de los planes de gestión,

incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Reglamento (UE) n.º 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010 (LC Eur 2010, 1519) en relación con los agentes dedicados a comercialización de madera y sus derivados, etc.

Pero además, la Ley de Montes añade una cláusula de cierre o residual que engloba cualquier otro tipo de infracción:

«El incumplimiento, total o parcial, de otras obligaciones o prohibiciones establecidas en esta Ley.»

Dichas infracciones se distribuyen en la clásica división de muy graves, graves y leves y las correlativas multas que corresponden a dichas infracciones oscilan entre 100 EUR y 1.000.000 EUR y como regla general, la sanción será la mayor de las siguientes: la mayor multa o el doble del valor de los daños.

Es importante poner de manifiesto que en ambos casos, a dicha sanción se le sumará la reparación de los daños ocasionados. Y es aquí donde apreciamos que el régimen sancionador de la Ley de Montes sigue la tendencia cada vez más habitual en las Leyes con contenido de protección medioambiental al incluir la obligación de reparar el daño causado al medio natural.

En definitiva, una vez más se observa que la modificación de la Ley de Montes sigue una tendencia encaminada a aproximarse tanto al derecho europeo como al derecho medioambiental. Esto supone, a nuestro juicio, una mejora en la coordinación y armonización de la normativa con todos los beneficios que esto supone para los operadores jurídicos a la hora de facilitar la interpretación de las normas y evitar contradicciones normativas.

8. ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO DE INDEMNIZACIÓN EN LA LEY DE PARQUES NACIONALES Y DIFERENCIAS CON EL PLANO URBANÍSTICO

Como bien señala MARTÍNEZ RODRÍGUEZ²⁴, el Parlamento Europeo se ha pronunciado entendiendo que *«el derecho de propiedad*

²⁴ MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, P. (2015). La otra realidad de la protección del Medio Ambiente en España. Espacios protegidos, Red Natura, *Diario La Ley*, N° 8478, Sección Tribuna Ref. D-52, Editorial LA LEY.

debe tomarse en consideración con su función social» ya que pese a que sea una competencia de los Estados Miembros, su respeto forma parte de los Principios de la Unión Europea, «con arreglo a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas».

En idéntico sentido, hay que traer a colación que el derecho al Medio Ambiente y el deber de conservarlo deben entenderse en relación con los Derechos Fundamentales recogidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tratado de la UE²⁵.

Por lo tanto el deber jurídico de protección del Medio Ambiente podría determinar la privación de la propiedad de los particulares bajo determinadas condiciones, tales como la indemnización de los derechos de los propietarios afectados.

Tal y como se expondrá a continuación, la LPN prevé un refuerzo del régimen indemnizatorio de los particulares afectados por la declaración de un parque nacional. Cuestión que entendemos como

²⁵ Resolución, de 26 de marzo de 2009, del Parlamento Europeo, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el Medio Ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas [2008/2248 INI].

En particular, en dicha Resolución se determina que:

«H. Considerando que el derecho a la propiedad privada está reconocido como derecho fundamental de los ciudadanos europeos en el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que dispone que «toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos»; que «nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en los casos y condiciones previstos por la Ley y a cambio de una justa indemnización»; y que «el uso de los bienes podrá regularse en la medida que resulte necesario para el interés general» (...)

K. Considerando, sin embargo, que con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el derecho de propiedad forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, pero no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad, y que, por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio del derecho de propiedad, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (véase la sentencia de 10 de diciembre de 2002 en el asunto *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, Rec. p. I-11453*)». [la negrita y el subrayado son nuestros].

un gran avance en la regulación de los parques nacionales y que consideramos muy necesaria para poder concretar el régimen aplicable.

A este respecto, la antigua Ley de Parques Nacionales preveía la posibilidad de indemnización a los propietarios afectados por la declaración de los parques nacionales en su artículo 12, si bien la regulación era genérica:

«(...) las prohibiciones y limitaciones de todos aquellos usos y actividades que alteren o pongan en peligro la consecución de los objetivos del Parque en el conjunto de la Red, sin perjuicio de las indemnizaciones que pudieran derivarse respecto de los derechos e intereses patrimoniales legítimos, así como el plazo para su supresión, en su caso.» [el subrayado es nuestro].

Dicha regulación se mantiene. Sin embargo, la vigente LPN concreta y define dicha garantía patrimonial a favor de los propietarios afectados por la declaración de los parques nacionales determinado que:

«Cualquier privación en los bienes y derechos patrimoniales, en particular sobre usos y aprovechamientos reconocidos en el interior de un parque nacional en el momento de su declaración, así como cualquier limitación en el ejercicio de los mencionados derechos que el titular no tenga el deber jurídico de soportar, será objeto de indemnización a sus titulares, conforme a lo establecido en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Las administraciones públicas, a la vista de la situación anterior, actuarán con la máxima diligencia para indemnizar en su caso, de acuerdo con la Ley declarativa.» [el subrayado es nuestro].

Por ello, la LPN ha concretado, determinado y reforzado el derecho a las indemnizaciones que pueden percibir los titulares de terrenos incluidos dentro del perímetro de declaración de los parques nacionales, facilitando así el cálculo de dichas indemnizaciones y ofreciendo un plus de seguridad jurídica para los particulares.

Esta cuestión es novedosa si se relaciona con la normativa urbanística, que no prevé el derecho a ser compensado por las limitaciones de derechos de los particulares en los casos de cambios

de clasificación o calificación de los terrenos, salvo en los supuestos en los que la gestión se lleva a cabo a través del sistema de expropiación forzosa o si se ha patrimonializado el aprovechamiento urbanístico.

Esto es así porque se entiende que en virtud de la potestad o *ius variandi* de la Administración, ésta puede modificar el planeamiento urbanístico por razones de interés general, sin que esto genere ningún derecho a resarcir a los propietarios afectados por dicho cambio de criterio que responde a los intereses generales.

En este sentido, a modo de ejemplo citamos una Sentencia del Tribunal Supremo en la que se refleja claramente esta postura jurisprudencial:

«Aclarado ese punto, para abordar la cuestión suscitada empezaremos recordando —como ya hicimos en reciente sentencia de esta Sala de 16 de mayo de 2010 (casación 1178/2010)— que la función social inherente al derecho de propiedad urbanística, de conformidad con el artículo 33.2 de la Constitución, ha configurado una delimitación de su contenido que determina que las alteraciones que como consecuencia del proceso urbanístico se produzcan en el status de los inmuebles afectados por el mismo no darán derecho a sus titulares, como regla general, a percibir indemnización alguna. Esto es, en el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria se asienta la no indemnizabilidad, como regla general, de las actuaciones conformes a derecho que en materia urbanística lleve a cabo el poder público. Tal idea se expresa con claridad en el artículo 2.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, donde se establece que «la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos por las Leyes».

(...) Así las cosas, dos son los requisitos exigidos para la procedencia de indemnización por vinculación singular: a) Que una ordenación urbanística ocasione una restricción del aprovechamiento urbanístico, y b) que resulte imposible compensarla a través de las técnicas de distribución de beneficios y cargas del planeamiento²⁶».

²⁶ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª), de 14 de Junio de 2012 [RJ 2012/8260].

En relación con esto, en materia de planeamiento urbanístico la potestad pública tiene su razón de ser en la satisfacción de un interés general que prima, en todo caso, sobre los objetivos e intereses particulares en juego. Esto es, el interés público y no el privado ha de ser el elemento decisorio para la redacción, modificación o, en su caso, revisión del Instrumento Urbanístico.

En el caso de los parques nacionales, su delimitación y declaración también se realiza para satisfacer un interés general: el derecho al Medio Ambiente. No obstante, como vemos, se diferencia del derecho urbanístico en que en el primer caso, sí hay derecho a indemnización.

En este sentido, la LPN establece que la privación o limitación de bienes y derechos patrimoniales y sus usos y aprovechamientos darán lugar a la correspondiente indemnización cuando el particular no tuviera el deber jurídico de soportar.

La similitud en ambos casos podría encontrarse en que la declaración de un espacio natural como parque nacional implica una privación total del derecho de propiedad, que podría equipararse a una expropiación, de hecho, las indemnizaciones que prevé la LPN se ajustarán a lo establecido en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.

Adicionalmente, y partiendo de que la competencia en materia de Medio Ambiente corresponde con carácter básico al Estado, debe tenerse también en cuenta que las Comunidades Autónomas están facultadas, en todo caso, para dictar «*normas adicionales de protección*»²⁷ en el ámbito de su territorio, por lo que son las verdaderas protagonistas en materia medioambiental al poder establecer normas más garantistas al respecto, tal y como ha establecido reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

«La salvedad competencial establecida en el art. 149.1.23ª CE, relativa a la facultad autonómica de establecimiento de normas adicionales de protección, no conlleva límite alguno a la plena titularidad de las Comunidades Autónomas para

²⁷ Entre otras: Sentencia del Tribunal Constitucional 306/2000, de 12 de diciembre de 2000, [RTC 2000/306]; Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 noviembre de 2004, [RTC 2004/194]; y Sentencia del Tribunal Constitucional 81/2005, de 6 de abril de 2005, [RTC 2005/81].

el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales, afirmándose que estas bases no pueden llegar a un grado de detalle que impidan dichas competencias autonómicas (STC 102/1995 [RTC 1995, 102], F. 8, in fine).

En suma, la competencia estatal tiende a asegurar un mínimo común normativo, asumiendo las bases una función de ordenación mediante mínimos que permiten el establecimiento por las Comunidades Autónomas de niveles de protección más altos (STC 102/1995 [RTC 1995, 102], F. 9).»

«Dentro de este marco general, el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia para dictar «legislación básica sobre protección del Medio Ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Pues bien, conforme a la doctrina de este Tribunal, esa competencia habilita al Estado, en primer lugar, para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva consagrada en el art. 45.2 CE (STC 64/1982, de 4 de noviembre [RTC 1982, 64], F. 4). Bien entendido que la legislación básica del Estado no cumple sólo una función de uniformidad relativa, sino también de ordenación mediante mínimos que deben ser respetados en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas en la materia establezcan niveles de protección más altos, que no entrarían, por ese solo hecho, en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del precepto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que el Estado establezca en desarrollo del mismo pueden ser elevados o mejorados por la normativa autonómica (SSTC 170/1989, de 19 de octubre [RTC 1989, 170], F. 2; 102/1995, F. 9; 156/1995, de 26 de octubre [RTC 1995, 156], F. 4, y 15/1998, de 22 de enero [RTC 1998, 15], F. 13). Esa legislación básica a que se refiere el art. 149.1.23 CE estará integrada por las normas de rango legal, e incluso reglamentario, siempre que estas últimas resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacionario (SSTC 149/1991, F. 3 y 102/1995, F. 8)». [el subrayado es nuestro].

Debido a lo anterior, entendemos que la introducción de esta garantía patrimonial en la LPN es acertada y conduce a una mayor seguridad jurídica para los propietarios de terrenos y derechos

que se incluyan dentro del perímetro de declaración de un parque nacional ya que podrán conocer, de antemano, cuál es el derecho económico que les corresponde como consecuencia de la privación de sus terrenos.

9. CONCLUSIONES

Desde hace de un siglo, hemos venido observando como la protección legislativa de los montes y los parques nacionales ha sido una constante, que en ocasiones se ha manifestado en un único cuerpo legal para ambos espacios naturales y, en otras, mediante dos leyes independientes, tal y como sucede en la actualidad, repitiéndose el escenario del año 1916, en el que se aprobó la primera Ley de Parques Nacionales de nuestro país, cuyo centenario tuvo lugar el pasado año.

En este sentido, las tres tendencias legislativas fundamentales que han predominado en la protección de estos espacios naturales se podrían resumir en una concepción claramente paisajista y de protección estética del territorio, a una visión más productivista y finalmente a una visión que procura tanto la protección estética como la utilidad del territorio mediante una gestión forestal sostenible.

Partiendo de esa constante, la creciente preocupación de la ciudadanía por la debida protección del medioambiente, que comenzó a extenderse en España desde el año 1957, ha generado en los últimos tiempos, tanto a nivel europeo como estatal, una intensa actividad legislativa para la reforma y modificación de la normativa vigente en búsqueda del comúnmente conocido como «desarrollo sostenible» reconocido por nuestra Carta Magna, en su artículo 45, e internacionalmente consolidado mediante el Informe Bruntland de la Comisión de la Organización de Naciones Unidas de 1987.

Dentro de este amplio abanico de reformas y modificaciones se encuentran las relativamente recientes Ley de Montes y LPN que han contribuido a armonizar la regulación de dichos espacios naturales aproximándolos a la normativa europea y medioambiental y propugnando un paso más allá hacia la gestión sostenible y el necesario equilibrio entre la actividad económica y los valores ambientales, de tal forma que se realice una mayor ponderación de

las actuaciones en cada espacio natural, atendiendo a las circunstancias específicas de cada uno de estos espacios.

Destacamos como aspectos clave en ambos textos normativos (i) la predisposición por la ordenación y mejora en la gestión de los montes y los parques nacionales, cuestión que consideramos fundamental para la aplicación práctica de ambas Leyes y (ii) la concepción de dichos espacios naturales como lugares de cohesión medioambiental, económica y social, que permiten la compatibilización de la protección de los Montes y los parques nacionales con la implantación de usos y actividades respetuosos para el medio natural.

Finalmente, consideramos conveniente advertir que no todas las modificaciones han tenido la misma acogida en la ciudadanía y, en particular, la relativa al posible de cambio de uso en los montes que han sido objeto de incendios forestales, bajo unas determinadas circunstancias, que quizás han generado una interpretación extensiva que, a nuestro modo de ver, no se corresponde con el espíritu de la Ley, que de forma más o menos acertada viene procurando el mismo objetivo desde hace ya más de un siglo: el difícil equilibrio de la correcta protección y conservación de los espacios naturales (ya sean montes o parques nacionales), sin que esto suponga una prohibición excesiva para la participación de la sociedad en los mismos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANALS AMETLLER, D. (1997) La polémica jurisprudencial del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: Competencias Estatales versus Competencias Autonómicas. (Comentario en torno a las Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre). *Revista de Administración Pública*. Núm. 142. Enero-abril 1997, pp. 305-351.
- CASTAÑEDA, S. (2001). La gestión de los Parques Nacionales. *Otrosí*, nº24, 3.a. pp. 40-42.
- Comisión Europea (2009) *Libro Blanco. Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación*, COM (2009) 147 final, de 1 de abril de 2009. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0147_/com_com\(2009\)0147_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0147_/com_com(2009)0147_es.pdf).

- Comisión Europea (2013) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*, COM/2013/0249 final. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52013DC0249>.
- Comisión Europea (2013) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones* COM (2013) 249 final de 6 de mayo de 2013. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0008.05/DOC_1&format=PDF.
- DE VICENTE DOMINGO, R (1995). *Espacios Forestales (Su ordenación jurídica como recurso natural)*. Madrid: Ed. Civitas. DOMÍNGUEZ ALONSO, A. P. (2012). La reciente legislación sobre Montes y Recursos Forestales de Castilla-La Mancha. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 9 de enero de 2012.
- GARCÍA URETA, A. (1999). *Espacios Naturales Protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*. Colección Urbanismo y Medio Ambiente. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- GONZÁLEZ PELLEJERO, R. Y ÁLVAREZ CAÑADA, A (2004). El mapa forestal de España, una obra secular (1868-1966) concluida por Luis Ceballos. *Eria*, 64-65 (2004), pp. 285-318.
- INIESTA GALA, P. (2001) Parques Nacionales: crónica bibliográfica de su régimen jurídico. *Observatorio Medioambiental*, número 4, 407-414. ISSN: 1132-1660. MACHADO CARRILLO, A. (ED) (1998). *Los Parques Nacionales. Aspectos Jurídicos y Administrativos*. Madrid: Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1975). Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los parques nacionales. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº6, pp.343-364.
- MARTÍNEZ DE MARIGORTA ANDREU, J. (1970) La Administración Forestal: Organización y Técnicas de Actuación. *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 135, pp. 89 y ss.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, P.(2015). La otra realidad de la protección del Medio Ambiente en España. Espacios protegidos, Red Natura. *Diario La Ley*, Nº 8478, Sección Tribuna Ref. D-52, Editorial LA LEY.
- MORENO MOLINA, J.A. (2013). *Derecho de los bienes públicos* Navarra: Aranzadi Civitas,
- MUÑOZ MOLINA, S. (2007). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*. Segunda Edición. Madrid: Ed. Iustel.
- MUÑOZ MOLINA, S. (2007). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*. Segunda Edición. Madrid: Ed. Iustel. PARDO BUENDÍA, M. Y SUÁREZ ROBLEDANO, R. (2016). *Cien años de gobernanza en los parques nacionales de España. Parte I (1916-1988)*. Consorcio Interautonómico Parque Nacional Picos de Europa.

- PAREJO ALFONSO, L., KRÄMER, L. ET AL (1996). *Derecho medioambiental de la Unión Europea*. Madrid: Ed. Mc Graw Hill.
- Parlamento Europeo (2009) *Resolución del Parlamento Europeo, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el Medio Ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas, de 26 de marzo de 2009*. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0082+0+DOC+XML+V0//ES>.
- Parques Nacionales y organización del Estado en la Europa Comunitaria. *Revista de Administración Pública*. Núm. 133. Enero-abril 1994, pp. 529-541.
- Red de Parques Nacionales. Historia de la Red de Parques Nacionales. Disponible en: <http://www.mapama.gob.es/es/red-parques-nacionales/la-red/historia.aspx>
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.(2016).Nuevos tiempos para nuestros montes.*Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, ISSN 1139-4978, núm. 307, Madrid, pp. 157-2013.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2014). La Ordenación de los Montes como Infraestructura Verde Estratégica en el marco de la Política Agraria Común. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* N° 29.
- RUIZ DE LA TORRE. J Y CEBALLOS. Y FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, L. (1971). *Árboles y arbustos de la España peninsular*. Madrid: Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias: Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes.
- SANZ RUBIALES, I. (2015). La nueva Ley de Parques Nacionales y su incidencia en la ordenación territorial y urbanística, *Práctica Urbanística*, N° 137, Sección Estudios, Editorial LA LEY.

