



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

La conservación y protección de los Espacios Naturales Protegidos y los Montes. Su relación con la Ordenación Territorial y la actividad humana

Autor

José Ignacio Martínez Lablanca

Directora

Dra. Dña. María del Carmen de Guerrero Manso

Facultad de Derecho
Año 2024

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es analizar los espacios naturales protegidos y los montes: qué son, su regulación y las medidas e instrumentos que los ordenan, los protegen y los conservan. La riqueza natural que se alberga en estos territorios limita el libre desarrollo económico en ellos y, en una sociedad tan voraz como la actual, es posible que se esté olvidando por qué se protegen los valores ambientales, paisajísticos, culturales y tradicionales que allí se encuentran. Descuidar y destruir los espacios naturales y los montes puede ser una acción irreversible, es por ello que con este trabajo se ha querido hacer un análisis de cómo se protegen en la legislación básica española estos territorios y qué relación existe entre los recursos naturales, la ordenación del territorio y el urbanismo. Además, se revisará si una gestión racional y sostenible es capaz de beneficiar al ser humano y a las poblaciones que cuentan con una gran riqueza forestal a su alrededor. Por último, se ha querido abordar una de las mayores amenazas para la conservación de los montes como son los incendios. En este sentido se ha querido comprobar qué régimen de prevención y extinción de incendios existe en la legislación básica y las medidas proactivas que existen para favorecer una correcta gestión de los montes que disminuya la posibilidad de que estos se produzcan. Como las figuras existentes destinadas a proteger la naturaleza son muchas, en el presente trabajo únicamente se estudiarán las que se encuentran en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en concreto los espacios naturales protegidos y los montes.

Palabras clave: Espacio Natural Protegido, monte, gestión forestal sostenible, ordenación territorial, suelo no urbanizable

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyse Protected Natural Areas and forests: what they are, how they are regulated and the measures and instruments that regulate, protect and conserve them. The natural wealth found in these territories limits free economic development in them and, in a society as voracious as today's, it is possible that we are forgetting why the environmental, landscape, cultural and traditional values found there are protected. Neglecting and destroying natural spaces and woodlands can be an irreversible action, which is why this work aims to analyse how these territories are protected in basic Spanish legislation and what relationship exists between natural resources, land use planning and town planning. In addition, we will review whether rational and sustainable management is capable of benefiting human beings and the populations that have a great wealth of forest around them. Finally, one of the greatest threats to the conservation of forests, namely fires, will be addressed. In this respect, the aim was to check the existing fire prevention and extinction system in basic legislation and the proactive measures that exist to promote correct management of the forests to reduce the possibility of fires occurring. As there are many different types of protection for nature, this paper will only study those included in Law 42/2007 on Natural Heritage and Biodiversity, specifically protected natural areas and woodlands.

Keywords: Protected Natural Areas, Forest, Ecosystem-based management, Land use planning, Undevelopable land

ÍNDICE

RESUMEN	2
ABSTRACT	3
ABREVIATURAS	6
I. INTRODUCCIÓN	7
1. MOTIVACIÓN.....	7
2.OBJETIVOS	8
3.METODOLOGÍA	8
II. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS	9
1. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS	11
2. CLASIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y FINALIDADES	13
2.1. Clasificación de los ENP.....	13
2.2. La Red Natura 2000 y las áreas protegidas por instrumentos internacionales. 16	
2.3. Finalidades de los ENP	17
III. PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	19
1. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y ORDENACIÓN URBANÍSTICA	20
2. LA ORDENACIÓN AMBIENTAL Y LA INTERCONEXIÓN CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO.....	21
3. INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DE LOS ENP. RELACIÓN CON LA OT Y EL URBANISMO	22
3.1. Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN).....	22
3.2. Los planes rectores de uso y gestión (PRUG).....	24
3.3. La desclasificación de los ENP	25
3.4. Otras técnicas e instrumentos de ordenación y protección de los ENP	27
4. EL MODELO CANARIO. UNIFICACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, LA OT Y EL URBANISMO.....	28

IV. USOS DEL SUELO EN LOS ENP	30
1. EL SUELO NO URBANIZABLE Y SU RELACIÓN CON LOS ESPACIOS NATURALES	31
1.1 Suelo no urbanizable especial	32
1.2. Suelo no urbanizable genérico	33
2. PROTECCIÓN DEL MEDIO RURAL	33
V. LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO FORESTAL Y ENP	34
1. CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MONTES	35
2. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL PATRIMONIO FORESTAL	37
3. CAMBIO DE USO Y DESARROLLO URBANÍSTICO SOBRE LOS TERRENOS FORESTALES INCENDIADOS Y LA GESTIÓN DE LOS MONTES CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES	40
VI. CONCLUSIONES	43
VII. BIBLIOGRAFÍA	46

ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
DS	Desarrollo Sostenible
ENP	Espacio Natural Protegido
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental
LM	Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes
LPNB	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
OT	Ordenación Territorial
PAC	Política Agraria Común
PORF	Plan de Ordenación de los Recursos Forestales
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
PRUG	Plan Rector de Uso y Gestión
SNU	Suelo No Urbanizable
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
SsTS	Sentencias del Tribunal Supremo
STSJA	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
TRLSRU	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

1. MOTIVACIÓN

España se encuentra situada en el sudoeste del continente europeo, muy cerca de África. Además, su territorio está rodeado por diferentes mares y el océano Atlántico. Todo ello provoca que existan diferentes climas en España y convierte al país en un enclave natural de gran importancia. En 2022, 31.773.125 hectáreas eran espacios naturales protegidos (ENP) tanto por instrumentos internacionales como europeos, nacionales o autonómicos, lo que supone el 27,4% del territorio nacional. Por otro lado, la masa forestal en España en 2023 representaba el 56,1% de la superficie terrestre nacional¹. En perspectiva, España es el segundo país de la UE con mayor superficie forestal y el tercero en superficie arbolada.

Teniendo en cuenta que existen multitud de figuras de protección de los espacios naturales, en el presente trabajo únicamente se tratarán las figuras de (ENP) recogidos en la legislación y básica y la normativa estatal de los montes y las masas forestales. En 2023 la superficie terrestre protegida representaba un 36,7% y, la superficie marina protegida alcanzó el 12,3%, siendo este además el país europeo que más superficie aporta a la Red Natura 2000. A finales de 2023 en España había 16 parques nacionales, 154 parques naturales, 294 reservas naturales, 67 paisajes protegidos, 367 monumentos naturales, 2 áreas marinas protegidas y más de 800 espacios protegidos con figuras desarrolladas por las CCAA. Si atendemos únicamente a la superficie protegida en España a través de las figuras relativas a ENP recogidas en Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), esta comprende casi 7,5 millones de hectáreas y aumenta cada año.²

Conociendo ya la importancia y dimensión del patrimonio natural español, la motivación para realizar este trabajo es conocer y dar a conocer qué es un ENP y qué es un monte en España, y cómo se protegen frente a la actividad urbanizadora y la actividad humana en general. Motivación que se intensifica si tenemos en cuenta que cada vez son más las voces que se cuestionan el por qué proteger la naturaleza, si dicha protección debe o no

¹ MINISTERIO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, 2023

² Para más información se puede consultar EUROPARC-España, Anuario 2023 del estado de las áreas protegidas en España, 2024. Consultado en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redeuroparc.org/wp-content/uploads/2024/03/anuario2023.pdf>

ser más o menos inflexible o si la tierra y los recursos están al servicio del desarrollo socioeconómico de la humanidad. En definitiva, cada vez son más personas las que cuestionan la importancia de la naturaleza y la necesidad de protegerla.

Por último, otro de los motivos para realizar este trabajo es conocer y ahondar en la interrelación y la conexión que se establece con los recursos naturales y forestales a la hora de ordenar el territorio y realizar los planes urbanísticos.

2.OBJETIVOS

El objetivo de este trabajo es hacer una síntesis de los principales mecanismos de protección de la naturaleza y de los montes que han permitido que esos espacios lleguen en las mejores condiciones de conservación posible hasta nuestros días, aunque siempre hayan estado al servicio de los intereses contemporáneos del ser humano en particular y las sociedades en general. Se pretende sintetizar cómo se protegen actualmente los recursos naturales en España, para finalmente valorar si esa protección es efectiva y suficiente.

También se va a abordar de una manera conjunta e integradora la relación existente entre la Ordenación Territorial (OT), la ordenación urbanística y la ordenación ambiental a partir de dos ejes principales: los ENP y los montes o el patrimonio forestal. Por otro lado, entender cómo se da forma, se desarrolla y ordena nuestro territorio es clave para dotar de la protección y conservación más eficiente a los recursos naturales existentes en el entorno e integrarlos de la mejor manera posible en él.

3.METODOLOGÍA

Para realizar este trabajo se ha hecho una revisión bibliográfica de múltiples disciplinas interrelacionadas como son el derecho, la geografía, la biología y la geología, con la finalidad de obtener una visión global de los espacios naturales y los montes, y así conocer la razón de su protección y conservación. También se ha pretendido tratar de manera conjunta materias tan relacionadas como el medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo y que influyen en los ENP y los montes.

En el presente trabajo primeramente se hará una aproximación conceptual y legislativa a los ENP, desarrollando cómo se clasifican y las finalidades que se les atribuyen. También se hará referencia a la Red Natura 2000 y a las áreas protegidas por instrumentos internacionales. Posteriormente, se comprobará cómo se relacionan la ordenación del

territorio, la planificación urbanística y la ordenación de los recursos naturales para después conocer qué medios de protección existen sobre los ENP. También se hará una breve mención al modelo canario que unifica el urbanismo, la ordenación del territorio y la regulación ambiental en un único sistema.

Después el trabajo se centrará en los montes y el patrimonio forestal español. Se estudiará quién es competente para ordenar estos espacios y para velar por su protección. También se analizará la relación que existe entre los intereses urbanísticos o la especulación urbanística y los incendios forestales, así como las medidas de prevención y extinción de incendios desde un punto de vista jurídico. Además, se propondrán otras medidas proactivas que pueden disminuir el riesgo de incendios e incentivar la gestión sostenible de los montes y su multifuncionalidad.

II. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La protección de la naturaleza y el paisaje es una idea contemporánea que surge formalmente a finales del siglo XIX en Estados Unidos con la declaración del parque nacional de Yellowstone en 1872, y llega a España a principios del siglo XX. Desde entonces, la finalidad por la que se protege el valor natural del territorio, así como los usos dispuestos en dichos espacios y los medios de protección utilizados han variado, por lo que el concepto de ENP también.

El art. 28 LPNB define los ENP como:

«aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales: a) contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo; b) Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.»

Es decir, para considerar que un territorio merece ser protegido y declarado como ENP, primero ha de presentar alguna de las cualidades o elementos establecidos legalmente,

pero cuyo alcance no está definido. Es por ello que para determinar si un territorio contiene dichas cualidades se utilizan una serie de criterios que no están tasados (v.g: rareza, singularidad y endemnicidad, diversidad o riqueza de especies, peligro y fragilidad, insustituibilidad, madurez, representatividad, importancia ecológica y científica, interés para los visitantes, etc.), tal y como establecen BECERRA Y BRAVO (2008:3).

Por otro lado, la conservación y protección de la naturaleza y el paisaje también debe ser finalidad esencial de los ENP, aunque esta ha ido evolucionando a lo largo de los años. El camino de la conservación de la naturaleza se inició en España en 1916 con la Ley de Parques Nacionales, que perseguía proteger «sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes». Esta primera ley pretendía crear una especie de museos de la naturaleza con cierto carácter recreativo, por lo que la protección que se brindaba a los territorios era esencialmente paisajística.

Después de la Guerra Civil se instauraron sistemas de gestión forestal que también desarrollaron las primeras técnicas de gestión de la fauna y la flora. Tal y como afirma LÓPEZ RAMÓN (2019:33-34), la percepción de la naturaleza como una fuente de productividad y de rendimiento económico posicionó a los montes en el centro de la legislación de protección de la naturaleza, lo que supuso un abandono de otros hábitats como los ríos, los mares o zonas húmedas.

En 1975 se creó la Ley de Espacios Naturales Protegidos, la cual no establecía un régimen apropiado para la biodiversidad, conservación y protección de dicha superficie. Aun así, ordenó la reclasificación de los ENP. Esta ley también permitió atender, aunque escasamente, a las nuevas líneas de actuación que sugerían y proporcionaban una protección eficaz de los ENP y sus áreas de influencia. No fue hasta 1989 y a través de la Ley de Conservación cuando se crean y procuran unas técnicas adecuadas de protección, técnicas que siguen vigentes en la Ley de Patrimonio Natural de 2007.

A finales del siglo XX y a principios del siglo XXI tanto el legislador como la comunidad científica centraron sus esfuerzos en seguir ampliando la protección sobre la naturaleza, esta vez a través del paisaje y la biodiversidad.

A partir del Convenio Europeo del Paisaje, se superó la visión tradicional de la exclusiva protección de los paisajes bellos, entendiendo actualmente el paisaje como elemento ambiental y forma del territorio, lo que dio lugar a la creación de la figura de protección

de paisaje protegido. Respecto a la biodiversidad, es a partir del Convenio de Río de Janeiro de 1992 cuando se pretende dar un sentido único a la totalidad de los ENP con la finalidad de que formen un sistema conjunto y no áreas aisladas que podrían suponer una amenaza para la biodiversidad. En este sentido se creó en la UE la Red Natura 2000 con el objetivo de mantener o restablecer la conectividad del territorio a través de redes o corredores ecológicos.

Ya en 2014 se aprobó la vigente Ley de Parques Naturales, en la que se incluyó una cláusula indemnizatoria por las privaciones y limitaciones que pudieran experimentarse «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». (art 7.5). (LÓPEZ RAMÓN 2022:85).

En definitiva, se puede observar una evolución de los ENP a lo largo de los años, así como de la perspectiva de lo que se debe de proteger. La conservación y la protección siguen siendo la base de la definición de ENP en la legislación española, pero se han integrado otros intereses como los científicos, sociales, culturales, ecológicos, paisajísticos o biológicos cuya inclusión recoge las distintas visiones sobre las que se ha centrado el objeto de la conservación, desde la belleza natural, a la productividad natural, alcanzando también la forma del territorio, el medio rural y la biodiversidad.

1. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Una vez visto el concepto de ENP, su evolución y el desarrollo legislativo desde principios del siglo XX conviene saber qué Administración tiene la competencia sobre los ENP y su gestión.

La distribución competencial en la materia de ENP ha provocado a lo largo de los años un conflicto continuo entre el Estado y las CCAA. En nuestra Constitución, el Estado se reservó para sí, en el art. 149.1. 23º, la competencia exclusiva respecto de la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias». En este sentido, las CCAA asumieron las competencias de desarrollo legislativo y la ejecución en relación con la protección del medio ambiente.

Pese a que está claro que la legislación básica sobre el medio ambiente y los ENP es una competencia estatal, la delimitación del alcance de «lo básico», como bien señala LAZA Y LAZA (1996), ha supuesto un proceso complejo. Es por este motivo que el legislador nacional ha intentado atribuirse la gestión de los ENP en repetidas ocasiones, bien de manera exclusiva o compartida, a través de la Ley de 1989 o la reforma de 1997. Sin embargo, ambas fueron anuladas respecto a la gestión directa por parte del Estado a través de las SsTS 102/1995 y 194/2004 respectivamente. Posteriormente el Estado se atribuyó, tras la STC 101/2005, la gestión de estos espacios a través de la red de parques nacionales. Finalmente, el Estado consiguió la gestión directa de los ENP en el ámbito marítimo a partir de la STC 38/2002, que le ha permitido crear un sistema de declaración y gestión de las áreas marítimas protegidas a través de la Ley 41/2010. (LÓPEZ RAMÓN,2022:83).

En definitiva y según la jurisprudencia del TC los espacios naturales son:

«el soporte de un título competencial distinto del que cobija la protección del medio ambiente y no habiéndose reservado el Estado competencia alguna respecto de tales espacios resulta por una parte posible que esa materia pueda corresponder a las Comunidades Autónomas, como comprendida en el art. 149, párrafo 3, de la Constitución y que el perímetro de su actuación sea muy amplio (SSTC 69/1982 y 82/1982)».

Serán las CCAA, por tanto,

«quienes hayan de elaborar y aprobar, con rango legal o reglamentario, los planes de ordenación cuanto tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución. Por otra parte, la naturaleza normativa de todos los planes, permite que esta función pueda entrar en la órbita de la competencia estatal legiferante en tanto cumpla el requisito exigido constitucionalmente al respecto, su contenido básico y mínimo»³

y «la composición y funciones de los órganos de gestión de estos parques deben hacerla las Comunidades Autónomas, a las que compete dicha gestión».⁴

En este punto es necesario recordar el marco constitucional de distribución de competencias respecto a los ENP que formula LÓPEZ RAMÓN (2022:83). Primero los ENP no forman parte de las competencias forestales ni constituyen una materia

³ SSTC 102/1995, F.J 13º, 194/2004, de 4 de noviembre, F.J. 19º, y 331/2005, de 15 de diciembre, F.J. 12º

⁴ SSTC 194/2004, F.J. 14º b), c) y d), y 331/2005, F.J. 10º.

diferenciada, sino que han de ser considerados como un sector de las competencias ambientales. Segundo, el Estado únicamente es competente para establecer la legislación básica en la materia, así como para gestionar la red de parques nacionales (no de cada parque nacional, sino de su organización en red) y las áreas protegidas marinas. Como señala la STS 102/1995 «el Estado podrá dictar algunas normas básicas que articulen la participación de las CCAA en la declaración y establecimiento de las reglas de uso y gestión del ENP, pero no normas básicas sustantivas para esos espacios». Por último, todas las CCAA, dentro del respeto a la legislación básica estatal, han asumido legítimamente las competencias legislativas y ejecutivas sobre los ENP terrestres y sus conexiones marinas, incluidos los parques nacionales de sus territorios, que se declaran de común acuerdo con el Estado.

Por otro lado, no existe un sistema de distribución de competencias en materia medioambiental entre la UE y España. Aun así, la relación entre ellos está delimitada por los principios de subsidiariedad y de adicionalidad ambiental. La legislación estatal únicamente se somete en este sentido a dos límites: su compatibilidad con el TFUE y el cumplimiento de la obligación formal de notificarlas a la Comisión (art 193 TFUE) (LÓPEZ RAMÓN 2022:11-12).

2. CLASIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y FINALIDADES

Una vez definido qué es un ENP y determinado qué Administración Pública es la competente para legislar sobre ellos, conviene distinguir cómo se clasifican los ENP y en función de qué se determina esa separación.

En España, los espacios protegidos y las figuras de protección de la naturaleza y la biodiversidad están definidos y regulados con carácter básico por la LPNB, que los agrupa en tres tipos distintos, atendiendo a sus respectivos marcos jurídicos de origen: a) los ENP; b) espacios protegidos de la Red Natura 2000; c) áreas protegidas por instrumentos internacionales.

2.1. Clasificación de los ENP

El primer tipo de figuras de protección que regula la LPNB son los ENP. En función de los bienes y valores a proteger y los objetivos de conservación, gestión y protección que se quieran cumplir, la LPNB en su art. 30 y siguientes prevé cinco categorías básicas de

ENP que son: los parques naturales, las reservas naturales, las áreas marinas protegidas, los monumentos naturales y los paisajes protegidos.

La existencia de varias figuras de ENP permite adaptar la protección, conservación y gestión de cada territorio protegido a las cualidades, necesidades y finalidades de cada uno de ellos, aunque hay ciertas características que son comunes a todas las categorías de protección. Primero, los entornos declarados ENP deberán albergar algún elemento singular, raro o bello que deba ser protegido. Esa singularidad puede existir por la escasa influencia humana en la naturaleza y el ecosistema de un territorio (v.g. parques naturales, reservas naturales, áreas marinas protegidas y monumentos naturales) o por la interacción de la naturaleza y el ser humano (v.g. paisajes protegidos). Segundo, los ENP por lo general permiten el goce público de los elementos que allí se albergan y el estudio de los ecosistemas y elementos biológicos protegidos. Y en tercer lugar cabe hablar de la fragilidad de los ecosistemas o entornos protegidos ante la actividad humana contemporánea. En este caso se ha de distinguir entre a) los ENP que apenas han tenido intervención del ser humano (v.g. reservas protegidas) o esta ha sido mínima (v.g. parques naturales protegidos, áreas marinas protegidas y algunos monumentos naturales y paisajes protegidos) y; b) aquellos ENP donde la fragilidad hace referencia a la relación cultural y sostenible entre la naturaleza y la actividad humana que ha moldeado el paisaje que se protege (v.g. los paisajes protegidos). En algunos se pretenderá que el impacto humano continúe siendo el mínimo posible y en otros se pretende promover y conservar el DS que ha dado lugar al paisaje que se quiere proteger y que se ve amenazado. Pese a que comparten cosas comunes, a continuación, se describirán las cinco categorías de ENP, ya que cada una tiene unas particularidades diferentes.

En el artículo 31 LPNB se definen los parques naturales como

«áreas naturales, que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente».

Su régimen jurídico ha de asumir funciones de conservación, goce público y desarrollo. Aquí se incluyen los parques nacionales, que se rigen por su legislación específica.

Las reservas naturales se regulan en el art 32 LPNB como los «espacios naturales, cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial». Se configuran como la categoría más estricta de conservación, aunque se permite el goce público de estos espacios por sus intereses educativos y científicos. Suelen ser pequeños espacios en cuyo interior no hay asentamientos humanos, con una gran biodiversidad y con características extraordinarias.

Por otro lado, las áreas marinas protegidas son «espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino». Se protegen por la rareza, fragilidad, importancia o singularidad que se encuentra en estas áreas (art 33 LPNB). La extensión de las Áreas Marinas Protegidas en España ha experimentado un crecimiento notable en los últimos años, posicionando al país como un referente en la conservación marina a nivel europeo. En 2023, 5.283.830ha estaban protegidas por esta figura.

Como cuarta figura de protección de ENP encontramos los monumentos naturales (art 34 LPNB). Estos son “espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial”. Esta figura se suprimió en 1975 pero se recuperó posteriormente. Dentro de esta categoría se protegen por ejemplo árboles singulares y monumentales, formaciones geológicas y demás elementos que reúnan un interés especial por su «singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos».

Por último, se ha de nombrar a los paisajes protegidos (art. 35 LPNB). Son partes del territorio dotados de valores naturales, estéticos y culturales que, de acuerdo con el Convenio del Paisaje del Consejo de Europa nombrado anteriormente, se considera necesaria su protección. Estos paisajes son producto de la interacción de la naturaleza con el ser humano y lo que se pretende es «el mantenimiento de las prácticas de carácter tradicional que contribuyan a la preservación de sus valores y recursos naturales», (v.g. La huerta de Valencia).

Es necesario comprender que las características de los territorios y los valores y elementos a proteger varían. Si bien algunos espacios se han de orientar principalmente a la conservación se deberá declarar una reserva natural en dicho territorio. En cambio, puede darse el caso que el elemento a proteger sea determinado e identificable declarándolo

como monumento natural. Por otro lado, la evolución del concepto de ENP ha considerado que el entorno también es fruto de la relación entre el ser humano y la naturaleza, surgiendo de esta manera los paisajes protegidos. Si no existiera la flexibilidad a la que acabamos de hacer referencia seguramente la vocación social de proteger la naturaleza y el entorno sería menor.

2.2. La Red Natura 2000 y las áreas protegidas por instrumentos internacionales

Como ya se ha dicho, además de las figuras básicas de los ENP la LPNB también regula la Red Natura 2000 y las áreas protegidas por instrumentos internacionales. Todas ellas se interrelacionan y amplían la superficie protegida por razones ambientales existente en España. Las áreas protegidas por instrumentos internacionales (art. 50 LPNB) incluyen

«todos aquellos espacios naturales que sean formalmente designados de conformidad con lo dispuesto en los Convenios y Acuerdos internacionales de los que sea parte España y, en particular, los siguientes:

- a) Los humedales de Importancia Internacional, del Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.
- b) Los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
- c) Las áreas protegidas, del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del nordeste (OSPAR).
- d) Las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo.
- e) Los Geoparques, declarados por la UNESCO.
- f) Las Reservas de la Biosfera, declaradas por la UNESCO.
- g) Las Reservas biogenéticas del Consejo de Europa.»

Estas áreas gozan de un reconocimiento y protección especiales a nivel internacional que se complementa con la protección regulada en la legislación española, como puede

sucedir en algunos casos donde hay territorios que están declarados como ENP y como área protegida por instrumentos internacionales (v.g. el Parque Nacional de Doñana o Sierra Nevada).

Por otro lado, la Red Natura 2000 es una red europea de áreas de conservación de la biodiversidad y es el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la UE. Está construida a partir de las Directivas de Aves y Hábitats de la UE, los lugares de importancia Comunitaria (LIC), las Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y las Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA) y los ENP con la denominación común de espacio protegido Red Natura 2000 (art.42 LPNB). La finalidad de la Red Natura 2000 es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad⁵ a partir de la creación de un sistema de conservación de los ecosistemas integrado en el territorio, de manera que las áreas protegidas se configuren como un conjunto y no como territorios aislados.

Actualmente, la distribución de competencias entre las distintas AAPP ha propiciado que se desarrollen los ENP y la Red Natura 2000 de manera paralela. Para LÓPEZ RAMÓN (2019:30) la Red Natura 2000 «debiera configurarse como el sistema mismo de conservación de la biodiversidad del Estado español», por lo que no se deberían considerar las ZEC y las ZEPA como una figura más dentro de los ENP, sino que los ENP deberían integrarse dentro de la Red Natura 2000. De esta manera se podrían utilizar las distintas categorías de ENP para atender las necesidades de cada territorio protegido. El legislador estatal y el autonómico han reconocido la necesidad de gestionar de manera conectada los ENP y han creado la red de parques nacionales y las redes autonómicas de ENP respectivamente, pero de momento han desaprovechado la oportunidad que representa la Red Natura 2000 para crear un sistema coherente de la red ecológica española.

2.3. Finalidades de los ENP

Los motivos por los que existen distintas figuras de ENP son los diversos objetivos o finalidades que se pretenden conseguir en ellos. Por lo tanto, a parte de la clasificación de los ENP, también es conveniente analizar los objetivos de gestión, protección y conservación que se persiguen con la declaración de un espacio como protegido.

⁵ Red Natura 2000. Ministerio Para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-prottegidos/red-natura-2000.html>

Las distintas finalidades por las que se declara un territorio como ENP han evolucionado a lo largo de los años. El objetivo que se buscaba con la declaración de los primeros ENP era, principalmente, proteger un territorio de la intervención humana a la vez que se favorecía la visita a dichos espacios. A medida que las sociedades han ido evolucionando y se han vuelto más complejas, han aparecido nuevas necesidades o intereses que se relacionan con la existencia de un ENP. De ahí que se hayan creado distintas figuras y categorías en función del grado de conservación, protección y cualidades de un espacio natural. BECERRA Y BRAVO (2008: 3), recogen esa evolución y agrupan en 5 las finalidades que cumplen actualmente los ENP.

La primera finalidad es la protección y conservación del medio biofísico y cultural. El fin protector y conservador supone la base de todo ENP y lo que justifica la declaración de un territorio como tal. A partir de esta finalidad y en función de las características del entorno, se definirán el resto de usos de los ENP.

En segundo lugar, encontramos la finalidad científica y de investigación. Tiene como objetivo la mejora en el conocimiento y el análisis de los recursos naturales presentes para realizar un programa de gestión adaptado al ENP en cuestión. En relación con el estudio científico y la investigación, la educación sobre la naturaleza ha desembocado en que los ENP se constituyan a su vez como medios para formar a la población en este sentido, cumpliendo una finalidad educativa. Mostrar por qué se protege a la naturaleza y la educación ambiental pueden ser dos elementos clave para consolidar los valores medioambientales en la sociedad contemporánea.

En cuarto lugar, se ha de remarcar que los ENP también tienen una finalidad recreativa. Este propósito se fundamenta en el art. 45 CE. Además, tal y como señala TEJEDOR BIELSA (2013:75), se considera que los ENP cumplen una función pública, independientemente de que los bienes sean integrantes del llamado dominio público natural (marítimo-terrestre, aguas continentales, dominio público forestal, vías pecuarias), *res communis* u *omnium* o *res nullius* (aire, flora silvestre y fauna) o sean de naturaleza privada.

Por último, los ENP cumplen una finalidad socioeconómica, aunque hasta finales del siglo XX se consideraba que no era compatible con los demás objetivos. En España, fue a partir de la Guerra Civil cuando se empezaron a aprovechar los recursos naturales de los ENP. Desde entonces los aprovechamientos socioeconómicos han ido ampliándose en

función de la compatibilidad con la protección y conservación del espacio, surgiendo una propuesta interesante que posibilita el desarrollo de las poblaciones que se encuentran dentro de los ENP y en su entorno, dando lugar al concepto de Desarrollo Sostenible (DS). Ese desarrollo ha de ser respetuoso con el medio ambiente, promoviendo un uso ordenado y armónico con la naturaleza.

La existencia de múltiples finalidades en un ENP puede favorecer una actitud proactiva por parte de la sociedad hacia la conservación y protección de estos territorios. Permitir que la población pueda conocer y disfrutar de los valores naturales que allí se albergan fomenta que la comunidad se sienta parte activa y responsable de la conservación del medio ambiente. Si a lo anterior se suma la importancia que tiene para la comunidad científica el estudio de los ENP, se puede afirmar que la gestión multifuncional de los ENP es positiva en su conjunto. Por último, cabe señalar que, aunque en este trabajo se hayan clasificado en cinco las finalidades a las que se destina un ENP, la posibilidad de que se incluyan o excluyan otros objetivos respecto a la gestión de estos espacios dependerá principalmente de la propia evolución de la sociedad y de su actitud hacia los ENP.

III. PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El valor ambiental y natural que se protege a partir de los ENP no solo puede verse alterado, afectado o destruido por aquello que ocurre dentro de los límites del territorio protegido, sino que los factores externos también pueden afectar a su conservación y protección. Además, también se ha de tener en cuenta que el entorno está en constante interacción con la actividad humana y el desarrollo de las sociedades. En el Estado español aparecen distintas materias que tienen como finalidad ordenar el territorio, planificar su composición y determinar las clases de suelo y los usos que se van a poder desarrollar en dichos espacios en función de lo que se disponga en la diversa normativa existente, incluidos los ENP.

A continuación, se van a analizar tres materias que definen las aristas de nuestro territorio y que convergen, discrepan y se relacionan entre ellas. En concreto nos referimos a la OT, la ordenación o planificación urbanística y la ordenación de los recursos naturales. Para

ello primero estableceremos las diferencias entre la OT y la ordenación urbanística para después comprobar la relación que existe con la ordenación de los recursos naturales. Por último, se hará referencia a los principales planes de gestión de la ordenación ambiental.

1. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y ORDENACIÓN URBANÍSTICA

A principios del siglo XX se empezó a superar la concepción del planeamiento urbanístico como un dibujo o una idea que se reproducía y construía sobre el suelo, ya que se comenzó a tener en cuenta la conexión y el impacto de ese desarrollo con el entorno, la estructura e integridad de las localidades, así como la interacción entre ellas. Pero en nuestro país no fue hasta la aprobación de la CE cuando se dio paso a separar la OT y la ordenación urbanística a partir del art. 148.1. 3º CE. Desde entonces las CCAA han asumido la competencia de OT como exclusiva. De igual modo, han hecho lo propio con la ordenación urbanística, aunque en este caso también es una competencia que corresponde a los entes locales en virtud del art. 25.2 LBRL, por el interés que tiene esta materia para los municipios. Todo ello sin olvidar que el Estado tiene atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial que tiene una incidencia directa en el espacio físico y que, en consecuencia, afectan a las estrategias territoriales de las CCAA (STC 46/2007, de 1 de marzo, F.J. 3º). Estas competencias sectoriales, en línea con ESCARTÍN ESCUDÉ (2009), se denominan periurbanismo.

Aun así, lo que interesa en este trabajo es la relación de jerarquía y las funciones que cumple cada una de estas materias. La OT tiene una relación de prevalencia sobre el urbanismo ya que su objetivo, como bien señala VAQUER CABALLERÍA (2022: 134), es establecer un «sistema de planes o instrumentos de ordenación de finalidad coordinadora, de carácter estructural y de competencia supranacional». Frente a esa ordenación estratégica, la ordenación urbanística opera como ordenación operativa que desarrolla y concreta las directrices de la OT. En este sentido VAQUER CABALLERÍA establece tres diferencias entre la OT y el urbanismo: el objeto, la composición y desarrollo y el alcance de cada uno.

En cuanto al objeto, la OT comprende el territorio en su conjunto y la ordenación urbanística únicamente el suelo. Por eso la OT tiene la capacidad de desarrollar territorios marinos. En relación a la composición y desarrollo, la OT se desenvuelve a través de un sistema de planes, frente al urbanismo que se compone de un régimen jurídico-

administrativo completo en el que se distinguen tres partes: ordenación de los usos del suelo, ejecución de ese planeamiento e intervención y disciplina para asegurar que se cumple lo establecido.

Por último, la OT y el urbanismo difieren en alcance de cada uno. La OT tiene carácter estratégico y el urbanismo operativo. Ello supone que el ámbito territorial de la OT es supramunicipal con la finalidad de ejercer como instrumento coordinador. En cambio, el urbanismo tiene un desarrollo principalmente local, sin perjuicio de las competencias que ostenten las CCAA.

2. LA ORDENACIÓN AMBIENTAL Y LA INTERCONEXIÓN CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO

El desarrollo frenético de las sociedades y la preocupación por el medio ambiente ha originado que, junto con la legislación ambiental, se hayan desarrollado instrumentos para gestionar y planificar los recursos naturales. La ordenación de los recursos naturales inevitablemente se relaciona con los planes derivados de la OT y el urbanismo. Cómo se estructure esa conexión será determinante para la protección y conservación de los espacios naturales.

En concreto, la relación que existe es de prevalencia de la ordenación ambiental sobre la OT y el urbanismo, de acuerdo con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y la orientación ambiental que existe en el urbanismo hoy en día. Esta prevalencia se establece como principio en la LPNB (Art. 2.1.f)). Así mismo, como se desarrollará más adelante, el art. 19.2. LPNB recoge la prevalencia de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales en los siguientes términos:

«Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a estos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos».

También se hace referencia al mismo principio en el TRLSRU, en sus preceptos 13 y 21.2.a). En lo que a este trabajo se refiere, se ha de reseñar el art. 13.3 TRLSRU, ya que se establece la prevalencia ambiental sobre cualquier otra consideración respecto a los

ENP o el territorio que comprende la Red Natura 2000, sin posibilidad de acreditar excepcionalidad e interés público o social (VAQUER CABALLERÍA: 2022).

A la vista está que la preeminencia de la planificación ambiental está sólidamente asentada en el ordenamiento jurídico español, así como en la jurisprudencia (v.g. STS de 29 de noviembre de 210, casación nº 5535/2006). Esa relación también se refleja en la interconexión existente entre los instrumentos de planificación y ordenación ambientales, territoriales y urbanísticos.

3. INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DE LOS ENP. RELACIÓN CON LA OT Y EL URBANISMO

Delimitar y planificar la intervención que se produce en los distintos ENP en función del grado de protección y conservación que se pretende alcanzar y las finalidades por las que se protege un territorio, ha sido objeto de regulación desde la creación de estos espacios. Como ya se ha mencionado anteriormente, a principios del siglo XX la planificación estaba dirigida hacia una estricta conservación que limitaba en gran medida las posibilidades de intervención humana y el desarrollo urbanístico. Actualmente los instrumentos de planificación y gestión ambiental forjan una estructura en torno a las actividades y usos que pueden existir respecto a los recursos naturales y los ENP, dando paso al concepto de DS. Pese a que la prevalencia de la ordenación de ambiental está fuertemente asentada, es necesaria la existencia de una serie de herramientas que permitan proteger eficazmente los ENP.

Los instrumentos de gestión de los recursos naturales se regulan en la LPNB y en las leyes autonómicas en función de sus competencias. De todos los instrumentos planificadores, los más importantes son el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG). Aunque también se hace alusión en el presente trabajo a otros instrumentos de ordenación y el régimen de desclasificación de los ENP.

3.1. Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN)

Los PORN están regulados en el art.17ss LPNB y se establecen como el instrumento que planifica la gestión de los recursos de un ámbito territorial específico, determinando las limitaciones que deben establecerse a los usos y actividades de dicha zona, en función del grado de conservación de los recursos naturales. También fijan las directrices que han de orientar las políticas sectoriales de la ordenación del territorio, tanto en un plano socioeconómico como urbanístico. Todo ello para que sean compatibles con la

conservación del medio ambiente.⁶ Corresponde a las CCAA elaborar los PORN que se configuran, tal y como señala LÓPEZ RAMÓN (2022:83) como un «instrumento sectorial de ordenación del territorio», global y general que no pretende regular en detalle todas las materias, sino que, a los ojos de BECERRA Y BRAVO (2008:16) se limita a determinar criterios y objetivos.

Los efectos de los PORN varían en función de la política pública a la que afecten (art. 19 LPNB): los instrumentos de ordenación territorial y urbanística estarán vinculados absoluta y obligatoriamente a los PORN (como hemos visto anteriormente a través del art. 19.2 LPNB y art. 23 LPNB); en cambio para las políticas y planes sectoriales lo establecido en los PORN será determinante pero no obligatorio. Es decir, dichos planes sectoriales podrán contradecir a los PORN «por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública.»

Los PORN son instrumentos complejos que por una parte ordenan espacialmente el territorio (teniendo en cuenta su relación con la OT y el urbanismo) y por otra son instrumentos sectoriales que representan una voluntad y política pública que pretende proteger los espacios naturales. A través de los PORN se fija un elemento de referencia para la gestión y evolución de los ENP. Los principales objetivos de los PORN son (art.18, LPNB):

- a) Identificar y georeferenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural de un territorio y, en particular, los incluidos en el Inventario del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, los valores que los caracterizan y su integración y relación con el resto del territorio.
- b) Definir y señalar el estado de conservación de los componentes del patrimonio natural, biodiversidad y geodiversidad y de los procesos ecológicos y geológicos en el ámbito territorial de que se trate.
- c) Identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación.

⁶ GOBIERNO DE ARAGÓN. “Instrumentos de planificación y gestión de los Espacios Naturales Protegidos. Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.aragon.es/documents/20127/5332124/PLAN_ES_EPN_PRESENTACION_2016.pdf/95e537a1-4fe4-3737-badb-58067f99ad17? t=1668520365088](https://www.aragon.es/documents/20127/5332124/PLAN_ES_EPN_PRESENTACION_2016.pdf/95e537a1-4fe4-3737-badb-58067f99ad17? t=1668520365088)

d) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la presente ley.

e) Señalar los regímenes de protección que procedan para los diferentes espacios, ecosistemas y recursos naturales presentes en su ámbito territorial de aplicación, al objeto de mantener, mejorar o restaurar los ecosistemas, su funcionalidad y conectividad.

f) Prever y promover la aplicación de medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y los componentes de la biodiversidad y geodiversidad que lo precisen.

g) Contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas compuestas por espacios de alto valor natural, que permitan los movimientos y la dispersión de las poblaciones de especies de la flora y de la fauna y el mantenimiento de los flujos que garanticen la funcionalidad de los ecosistemas.

Los objetivos y funciones que se pretenden lograr a través de los PORN son muchos y son complejos, lo que se ha traducido en un desarrollo diferente de estos planes en cada una de las CCAA, pero se puede establecer una clasificación en función de la relación de los PORN con la OT y la ordenación urbanística. En este sentido, en la mayoría de CCAA por un lado se regulan los PORN y por otro se regulan los planes de ordenación del territorio y los planes urbanísticos. En otras CCAA, pese a que se mantiene la dualidad de regímenes legales, se han relacionado las tres materias a través de subsistemas (v.g. Cataluña) o se ha creado una única ley que recoge la ordenación de los recursos naturales, la OT y la ordenación urbanística (v.g. Canarias a través de la Ley 4/2017).

3.2. Los planes rectores de uso y gestión (PRUG)

Otro de los principales instrumentos para ordenar y gestionar los recursos naturales son los PRUG. Los PRUG establecen las normas generales de aplicación de un parque natural o parque nacional conforme a las directrices marcadas en los PORN, por lo que se encuentran subordinados a estos.

Además, los PRUG «prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes», (art. 31 LPNB). Su elaboración y

aprobación la deberán llevar a cabo las CCAA ya que, como se ha mencionado anteriormente, son las competentes a la hora de declarar los ENP y fijar los instrumentos de gestión de los mismos.

Los PRUG desarrollan las líneas generales decretadas en los PORN y en algunos casos también su área de influencia más inmediata, todo ello con la finalidad de dar coherencia al conjunto de actuaciones que se van a desarrollar en los parques naturales. A su vez, pretende equilibrar el DS de las localidades que se encuentran dentro de los ENP y los objetivos de protección y conservación que recaen sobre dichos territorios. Al tener una visión más cortoplacista y específica que los PORN, los PRUG, a los ojos de FARINÓS, PEIRÓ y QUINTANILLA (2018:7) han desplazado a estos últimos al ser usados como instrumentos que desarrollan la gestión de los ENP en términos «más específicos, flexibles y adaptables».

Por lo general ni los PORN (desplazados por los PRUG) ni PRUG se utilizan y desarrollan todo lo que se debería, optando las CCAA por instrumentos de gestión de los ENP más específicos como planes de gestión, planes de conservación y planes de protección en Aragón; normas de conservación en Castilla y León o; planes directores, planes especial y normas de conservación en las Islas Canarias. Aun así, el 81% de los parques nacionales y el 58% de los parques naturales cuentan con un PRUG.

3.3. La desclasificación de los ENP

La desclasificación de los ENP podría constituir una importante amenaza para la conservación de los recursos naturales y de los paisajes. Es por ello que forjar una fuerte defensa contra las pretensiones de eliminar los ENP ha sido una máxima para los ecologistas y ambientalistas.

En España se puede identificar el principio de no regresión ambiental respecto a los ENP con el régimen de desclasificación de estos espacios. Esta relación está ampliamente asentada en el derecho y en la jurisprudencia tanto nacional (STC 195/1998,81/2005 y 100/2005) como europea (caso Leybucht de 1991 o caso Moura de 2005). El principio de no regresión ambiental, el cual parece que puede oponerse a la proscripción perpetua de las leyes, fija una exigencia de progreso solidario de las sociedades y permite mantener unos mínimos en los instrumentos de protección del medio ambiente que únicamente se podrán reforzar.

De acuerdo con LÓPEZ RAMÓN (2019:122) la desclasificación de los ENP supone el cese de los efectos de una declaración protectora, comprendiendo tanto el «cese referido a la totalidad del correspondiente espacio como el que se limita a una parte del mismo». El principio de no regresión se comienza a incluir al régimen desclasificación de los ENP a partir de 1980 por medio, principalmente, de normativa y jurisprudencia europea relativas a la Red Natura 2000. Actualmente, en la legislación básica se ha previsto un régimen estricto de desclasificaciones que afecta a todas las categorías de ENP y a los espacios de la Red Natura 2000. A partir del art 13.3. TRLSRU y 49 LPNB:

«Sólo podrá alterarse la delimitación de los ENP o de los incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo los terrenos de los mismos, cuando así los justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada».

En los mismos términos se expresan los arts. 48-52 LPNB. Esto supone que actualmente la desclasificación total o parcial de los ENP en la legislación española sólo es posible si los cambios provocados por la evolución del territorio invitan a la desclasificación y es imposible su recuperación (STS de 3 de junio de 2007). LÓPEZ RAMÓN (2019:133) resume en tres los requisitos recogidos en la legislación básica que se han de cumplir para poder desclasificar un ENP.

Primero, los cambios que den pie a la desclasificación han de ser de origen natural, es decir, que los cambios no podrán derivar de una actividad humana (v.g. urbanizaciones, construcciones, desastres naturales como incendios provocados o con origen en actividades del hombre, etc.). Por otro lado, se habrá de justificar la desclasificación del espacio, es decir, se habrá de razonar por qué existe una degradación irreversible de los recursos naturales que dieron pie a proteger dicho territorio. Y, en tercer lugar, los requisitos anteriores y los argumentos a favor de la desclasificación deberán estar basados en estudios y pruebas científicas.

Respecto a los ENP de la Red Natura 2000 «los cambios debidos a la evolución natural deberán aparecer debidamente reflejados en los resultados del seguimiento previsto en el art 48» (art 52.1. LPNB). De esta manera se incluyen las exigencias de las Directivas comunitarias de Aves y Hábitats.

En definitiva, esos cambios naturales no podrán ser, por tanto, repentinos ni causados por intervención humana. Además, el art 48 LPNB exige a las CCAA que vigilen el estado

de conservación de los espacios naturales y de las especies de interés comunitario, elaborando un informe cada año para el ministerio competente en la materia, que recoja los cambios producidos a efectos de añadirlos en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y; que informen al ministerio competente sobre las medidas de conservación de la Red Natura 2000 incluyendo evaluación de los resultados y propuestas de mejora.

La legislación cierra el régimen de desclasificación de ENP con una cláusula recogida en el art 52.3 LPNB, que señala que el régimen de desclasificación de los ENP no exime del cumplimiento «de las normas adicionales de protección que establezcan las CCAA». Aun así, en España se han producido desclasificaciones, ampliamente criticadas, como el caso Itoiz (STC 73/2000).

3.4. Otras técnicas e instrumentos de ordenación y protección de los ENP

A los anteriores instrumentos de ordenación y gestión de los recursos naturales se les unen otras medidas o técnicas conservacionistas que aparecen en nuestra legislación, entre las que vamos a nombrar las más relevantes.

En primer lugar, cabe hacer referencia a las zonas periféricas de protección (art 38 LPNB). Estas son un espacio continuo y colindante a un ENP (sobre todo está destinado para los de mayor extensión) cuyo objetivo es amortiguar los impactos ecológicos y paisajísticos procedentes del exterior. Es decir, tiene como finalidad evitar que se dañen los valores que se pretenden proteger por una amenaza exterior al espacio natural.

Otra medida para proteger los ENP es la creación de áreas de influencia socioeconómica (art.39 LPNB). Son un territorio constituido por los términos municipales que aportan terreno a los ENP y, en algunos, por otros directamente relacionados. Su finalidad es compensar a las poblaciones afectadas por las limitaciones que existen en los ENP respecto al desarrollo de ciertas actividades socioeconómicas.

Por último, es oportuno mencionar el régimen de protección preventiva (art 24 LPNB). Existe en las zonas bien conservadas que se encuentren amenazadas por cualquier factor que pudiera alterar el estado actual de dicha zona. Se constituye así una medida de protección por la que no se puede otorgar ninguna autorización, licencia o concesión adicional a las preexistentes que habilite a la modificación del Espacio natural sin que existe informe previo favorable por parte de la administración ambiental competente.

Estos tres mecanismos de conservación tienen gran importancia si se entiende que los ENP no pueden gestionarse al margen del entorno territorial y social que lo compone y lo rodea. La declaración de un ENP impone restricciones a la hora de realizar ciertas actividades, pero por lo general también provoca un importante desarrollo de la economía, sobre todo del turismo de la naturaleza. Ese desarrollo debe ser respetuoso con el medio ambiente y los valores socioculturales de dichos espacios. En este sentido, la creación de regímenes de protección preventiva puede evitar que se lleven a cabo actuaciones que destruyan parte de los recursos y elementos que justifican la protección de un territorio. Asimismo, aunque se fomente el crecimiento económico de los municipios que componen los ENP a través de las áreas de influencia socioeconómica, puede ser más atractivo para un inversor o una empresa instaurarse cerca de los ENP, pero no dentro de su territorio, bien por la actividad a realizar o bien por las limitaciones existentes en las áreas protegidas. Es aquí donde aparecen las zonas periféricas de protección que, como ya se ha dicho, pretenden evitar que agentes externos dañen los ENP.

4. EL MODELO CANARIO. UNIFICACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, LA OT Y EL URBANISMO

En la legislación española lo más habitual ha sido regular de forma separada el medio ambiente por un lado y la ordenación territorial y urbanística por otro, debido a que la distribución de competencias difiere en cada una de las materias. Se ha de recordar que, respecto al medio ambiente, el Estado posee competencias para determinar la legislación básica, pero este no tiene competencia respecto a la OT y el urbanismo (sin perjuicio de su capacidad de influir en el mismo por medio de competencias sectoriales o periurbanismo). A su vez, las CCAA han asumido el desarrollo de la legislación ambiental a partir de la legislación básica estatal y tienen competencia exclusiva en las áreas de OT y urbanismo, aunque también se reconoce el urbanismo como competencia municipal.

Pero no en todas las CCAA se ha tratado de forma separada la OT, el urbanismo y los recursos ambientales. En algunas de ellas, sobre todo en aquellas donde la interacción entre las tres variables anteriores es más intensa, se ha pretendido unificar o crear una ley que abarque todos los elementos a tener en cuenta a la hora de ordenar el territorio, las actividades que en él se llevan a cabo y los recursos que en él se encuentran.

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene unas características distintivas dentro del conjunto del país. Casi la mitad de su territorio (40%) está considerado como ENP a través

de 146 espacios que forman la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, lo que provoca que el contacto entre el medio ambiente y la actividad urbanística sea más intenso. Es por ello que desde principios este siglo, a partir del Decreto-legislativo 1/2000 por el que se aprobó el Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias, se unieron los instrumentos de ordenación territorial y de los ENP en un mismo sistema con el que se pretendía dotar a las islas de una política global que integrara todos los instrumentos de ordenación (recursos naturales, territorio y urbanismo). Más adelante también incorporaron a la propia ordenación otras políticas sectoriales y económicas (v.g. el turismo) en la Ley 19/2003. Los instrumentos de ordenación territorial y de los espacios naturales que surgen del sistema único desarrollado en Canarias están recogidos en los art.14ss del Decreto-legislativo 1/2000 mencionado anteriormente, y son las Directrices de Ordenación, los Planes Insulares de Ordenación, los Planes de Espacios Naturales, y los Planes Territoriales de Ordenación. Son un instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio

Siguiendo el análisis realizado por VAQUER CABALLERÍA (2022:145) respecto a estos medios de ordenación, las Directrices de Ordenación son un instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio. Por otro lado, los Planes Insulares de Ordenación establecen la ordenación de los recursos naturales y la ordenación estructural del territorio de cada isla del archipiélago. En tercer lugar, los Planes de Espacios Naturales se refieren, por ejemplo, a los PRUG de los parques nacionales o naturales, a los planes directores o a los planes especiales de los paisajes protegidos. En último lugar se mencionan los Planes Territoriales de Ordenación, que pueden ser parciales o especiales.

Para finalizar, otra de las características que presenta el modelo canario es su regulación sobre las evaluaciones ambientales y su integración y relación con la OT y el urbanismo. La extinta Ley 9/2006, derogada por la presente Ley 21/2013 de evaluación ambiental (LEA), introdujo la Directiva 2001/42/CE que creaba las evaluaciones ambientales por la que se obligaba a estudiar el impacto ambiental de los planes y programas y sus modificaciones, con la finalidad de integrar al medio ambiente como criterio y elemento esencial a la hora de elaborar dichos planes y programas. La evaluación se conforma como una exigencia horizontal que afecta a los distintos proyectos sectoriales. Como bien explican VILLAR ROJAS, GONZÁLEZ SANFIEL y HERNANDEZ GONZÁLEZ

(2019), el contenido de la LEA se desarrolló en la legislación autonómica canaria a partir de la Ley 14/2014, que fue derogada por la presente Ley 4/2017. En la Ley 4/2017 el legislador canario pretende integrar las evaluaciones ambientales dentro del procedimiento de aprobación de planes urbanísticos. A través de esta se confirma la apuesta por un único, pero sumamente complejo, sistema de ordenación ambiental, territorial y urbanístico.

IV. USOS DEL SUELO EN LOS ENP

Los ENP pueden comprender grandes masas de territorio que incluyen montes, ciudades o terrenos agrarios, lo que hace que sea necesaria una coordinación entre todas las áreas de ordenación anteriormente estudiadas. También es necesario determinar qué se puede hacer y qué no en cada una de las zonas del territorio protegido. En este sentido, tiene un papel relevante la clasificación del suelo debido a que limita y señala las actividades y usos que se pueden llevar a cabo.

La clasificación del suelo en los ENP se realiza conforme a las categorías establecidas por la legislación urbanística. En el art. 21.1 TRLSRU se establecen las situaciones básicas de suelo, que se impondrán atendiendo a la realidad del territorio. Existen dos situaciones básicas: el suelo rural y el suelo urbanizado. Pero las CCAA por medio de sus competencias y partir de sus leyes urbanísticas también han establecido distintas clases de suelo. Esa clasificación varía de unas CCAA a otras, pero en su mayoría se establecen tres clases de suelo. En el presente trabajo se utilizará la terminología más común que clasifica los suelos en urbano, urbanizable y no urbanizable. Pero, por ejemplo, en algunas Comunidades como Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha o Galicia el suelo no urbanizable se denomina suelo rústico.

Retomando la terminología que se va a utilizar en este trabajo, el suelo urbano es la clase de suelo que identifica los entramados de población urbanizados; el suelo urbanizable es la clase de suelo donde se producen los crecimientos del entramado urbano conforme a las previsiones del Plan General de Ordenación Urbana y; el suelo no urbanizable (SNU). El SNU se denominó así con la finalidad de reflejar que lo que se pretende en esta categoría de suelo es excluir la posibilidad de que se desarrolle en ellos cualquier tipo de actividad urbanizadora.

Los ENP pueden contener dentro de su extensión las tres clases de suelo, pero la gran mayoría del mismo estará formada por SNU (incluidos los montes).

1. EL SUELO NO URBANIZABLE Y SU RELACIÓN CON LOS ESPACIOS NATURALES

La mayoría del suelo de los ENP es SNU lo cual es relevante ya que, como se verá a continuación, sirve como límite al aparato urbanizador y a la intervención humana en la naturaleza y en los ENP.

La categoría de SNU está encuadrada en la situación básica de suelo rural, bien por enmarcarse dentro de los supuestos del art. 21.2 TRLSRU o bien por no cumplir con los requisitos establecidos para ser considerado como suelo urbano. Actualmente se considera al SNU como una clase residual de suelo determinado en aquellas zonas no consideradas como urbanas o urbanizables. Como se ha expuesto anteriormente, no en todas las CCAA se utiliza la misma terminología, denominando el SNU como suelo rústico en Castilla y León o Canarias, por ejemplo. A su vez, en algunas CCAA se subdivide el suelo rústico en función del uso al que va a estar destinado. Por ejemplo en Canarias los suelos rústicos pueden ser de protección ambiental (v.g. protección natural, paisajística, cultural o costera), de protección de valores económicos (protección agraria, forestal, o hidrológica) y de protección de las formas tradicionales de poblamiento rural⁷. Pero en el presente trabajo utilizaremos la terminología utilizada en la legislación aragonesa que divide el SNU en SNU especial y el SNU genérico. A esta subdivisión se puede incluir otra categoría representada por el suelo urbanizable no delimitado al que se le aplica el régimen del SNU genérico.

La relevancia del SNU como elemento protector frente a la acción urbanizadora se reforzó gracias a la normativa de la UE y provocó que en el preámbulo de la ya derogada Ley de Suelo de 2007 se reconociera que «el suelo además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable». Es a partir de entonces cuando se establece que el SNU (tanto especial como genérico) alberga una serie de valores que se han de proteger frente a la acción urbanizadora de dicho suelo (ya sean valores ambientales, económicos o culturales o por la presencia de riesgos ambientales).

⁷ Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos. (s. f.). <https://www.gobiernodecanarias.org/planificacionterritorial/materias/informacion-territorial/enp/instrumentos/ordenacion/plan-7/index.html>

En este sentido se ha de atender a la previsión o principio reflejado en el art 3.2.b) TRLSRU, por el que la OT y el urbanismo deben velar por «la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística». Este precepto supuso un cambio de modelo urbanístico al erigir al SNU como clase de suelo residual, sustituyendo al suelo urbanizable. Además, ese cambio de modelo tuvo, para VAQUER CABALLERÍA (2022:164) dos consecuencias: a) el suelo que se ha de preservar es tanto el innecesario para atender a las necesidades socioeconómicas como el inidóneo para satisfacer tal objetivo. Esa inidoneidad puede reclamarse bien por la concurrencia de valores ambientales, económicos o culturales o por la presencia de riesgos ambientales; b) se reconoce la protección del SNU en sentido amplio, dotando de protección y reconociendo el valor tanto del SNU especial como genérico, a la vez que se impide su urbanización y sin importar que tenga el status de suelo residual.

En este sentido se ha expresado el TS, considerando ilegal la previsión de planeamientos de expansión urbanística insuficientemente justificados, los planes que pretendían la formación de nuevos núcleos de población⁸ o que no lo hacían dando continuidad con el casco urbano existente y vulneraban el modelo de ciudad compacta⁹.

A continuación, se van a analizar las distintas categorías que existen dentro del SNU ya que, aunque pertenecen a la misma clase de suelo, las características del SNU especial y el SNU genérico son muy diferentes.

1.1 Suelo no urbanizable especial

El SNU especial está constituido por terrenos donde se aprecian elementos merecedores de protección y donde se ha de evitar cualquier actividad urbanizadora que pudiera poner en peligro aquello que se quiere conservar y proteger. En línea con LÓPEZ RAMÓN (2022:122-123) el Plan General deberá de incluir como SNU especial los terrenos excluidos de la transformación urbanística por la legislación de protección policía del dominio público, ambiental o del patrimonio cultural. En este grupo se incluyen desde bienes de dominio público hasta espacios objeto de declaraciones protectoras como los ENP. Además, también deberá incluir los terrenos que contengan riesgos para la

⁸ STS, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 18 de junio de 2015, recurso de casación núm. 3436/2013, Ar. RJ 2015\3412

⁹ STS, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 7 de mayo de 2015, recurso de casación núm. 1991/2013, Ar. RJ 2015\2414

seguridad de las personas y los bienes. Principalmente la legislación se refiere a riesgos naturales, tecnológicos y accidentes graves que pudiera provocar la ordenación de los usos del suelo, y también el cambio climático (v.g. inundaciones, pérdida de ecosistema y biodiversidad, incendios y zonas forestales o problemas de tipo geológico o morfológico). Y por último se deberán considerar como SNU especial el suelo que se ha de proteger por los valores que en ellos se encuentran, como los valores ambientales, ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales o paisajísticos.

1.2. Suelo no urbanizable genérico

El suelo no urbanizable genérico está compuesto por el territorio que la ordenación territorial y urbanística no consideren conveniente urbanizar y actualmente se constituye como la clase y categoría de suelo residual (art. 21 TRLSRU). También se le aplicará el régimen del SNU genérico al suelo urbanizable no delimitado o categorías de suelo equivalentes.

2. PROTECCIÓN DEL MEDIO RURAL

Anteriormente hemos señalado que todo el suelo en situación básica rural contiene una serie de valores (ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos). Además de impedir que se urbanice ese suelo, se quiere dar la protección adecuada al medio rural y preservar los valores del territorio innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística (art. 3.2. b) TRLSRU). Siguiendo a VAQUER CABALLERÍA (2022), este principio se desarrolla en el art. 13 TRLSRU a través de tres reglas, una general, una especial y excepcional.

Como regla general se establece que el suelo en situación rural ha de ser preservado de la urbanización. Por ello, solo se podrá disfrutar y disponer de él de conformidad con su naturaleza, y debiéndose limitar las actividades allí realizadas «al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales». De esta manera se refiere a todo el suelo rural, no solo a aquellas áreas que por sus valores ecológicos, agrícolas o paisajísticos sean merecedoras de una protección especial. Por lo tanto, los usos ordinarios del suelo rural (suelo no urbanizable y urbanizable no delimitado por su sujeción al régimen del SNU genérico) sólo han de ser los naturales «conforme a naturaleza», ya sean relacionados con actividades del sector primario (STS de 25 de marzo de 1992, rec. nº 2165/1989), entendiéndose como tales «no solo el uso agrícola sino también el ganadero, forestal o cinegético» (STS de 15 de febrero

de 1991); u otros usos conexos. Aun así, no se excluye totalmente al sector secundario y terciario del suelo rural ya que algunas comunidades interpretan la legislación con un sentido más laxo y se ha permitido el desarrollo industrial o de servicios en SNU.

Por otro lado, se determina una regla especial por la cual

«la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice».

En estos terrenos no sirve con la protección genérica sobre los recursos naturales o la utilización racional de los mismos, sino que se exige que su uso esté siempre sometido a la preservación de los valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos.

Y por último se habilita a las CCAA para que autoricen «actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural». En este sentido el concepto de utilidad pública ha de entenderse de manera muy restringida y se ha de tener en cuenta respecto a las instalaciones que se hayan de emplazar necesariamente en el suelo rural. A su vez, estos otros usos del interés público o general deben estar preferiblemente vinculados con el medio rural y las actividades que se pueden realizar en ese entorno (STS de 15 de febrero de 1991). Por lo general, los usos de carácter excepcional serán los relacionados con el sector secundario y terciario (STS 142/2017, cit., FJ22º) bien por contribuir al DS de las zonas rurales (v.g. usos industriales relacionados con la explotación de recursos naturales, el turismo o centros logísticos), o bien por ser actividades que han de realizarse a cierta distancia respecto de los núcleos de población (v.g. las actividades clasificadas).

V. LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO FORESTAL Y ENP

Los montes y el patrimonio forestal históricamente han estado vinculados a la legislación de los ENP. Desde la creación de los primeros ENP en 1916 la pretensión de conservación

de la naturaleza giró en torno a los montes. Si bien es cierto que esta relación se intensificó tras la guerra civil española cuando se incluyeron las funciones de protección de la naturaleza en el sector forestal, no fue hasta 1975 cuando la legislación de ENP se separó definitivamente de la legislación de montes tras la aprobación de la Ley de espacios protegidos de 1975. No obstante, actualmente los montes y los ENP siguen vinculados a partir del art 2.3. LM, el cual establece que «los montes o fracciones de monte que estén incluidos en espacios naturales protegidos se rigen por su legislación específica, así como por las disposiciones de esta ley en lo que no sea contrario a aquélla».

Es cierto que gran cantidad de masas forestales se encuentran fuera de los ENP, pero estos montes tienen una estrecha relación con los ENP y se configuran como un elemento natural y paisajístico de gran importancia para la sociedad española. Además, los montes representan un pilar fundamental para el DS de algunas comunidades, desarrollo que deberá estar ligado a su protección y su conservación.

Es por ello que conocer qué son los montes o cómo se protegen y explotan puede aportar nuevas ideas sobre cómo desarrollar la idea de multifuncionalidad en los ENP.

1. CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MONTES

En el ordenamiento jurídico español, la CE reserva al Estado la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales (art. 149.1. 23º). Actualmente dicha normativa básica se encuentra recogida en la Ley de montes de 2003 (LM), profundamente reformada en 2006 y 2015.

El art. 5 LM define (de manera muy amplia) los montes como «todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas». El mismo precepto concreta en mayor medida el concepto de monte, incluyendo como tales a) Los terrenos yermos, roquedos y arenales; b) Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican; c) Los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal; d) Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable; e) Los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie

mínima determinada por la Comunidad Autónoma. Por otro lado, excluye de la consideración de monte los terrenos de uso agrícola, los terrenos urbanos y los terrenos que excluyan las CCAA de su normativa forestal y urbanística. En suma, no solo serán monte los terrenos en los que exista arbolado con funciones ambientales, sino que también aquellos espacios susceptibles de tener masa vegetativa, aunque exista la posibilidad de que nunca lleguen a tener arbolado. Además, es reseñable como el legislador se centra en diferenciar los montes de los terrenos agrícolas y como esa división se realiza principalmente a partir de la potencial vegetación que pueda desarrollarse siempre que esta no sea de carácter agrícola.

La legislación de montes se inspira principalmente en el principio de la gestión forestal sostenible. En palabras de MORENO MOLINA y DOMINGUEZ ALONSO (2013:451)

«A partir de él se desarrollan los demás: la multifuncionalidad, la integración de la planificación forestal en la ordenación del territorio, la cohesión territorial y subsidiariedad, el fomento de las producciones forestales, la integración de la política forestal en los objetivos ambientales internacionales, la cooperación entre las Administraciones y la obligada participación de todos los agentes sociales y económicos interesados en la toma de decisiones sobre el medio forestal».

A su vez, la ley establece dos clasificaciones generales de los montes. Por razón de su titularidad (art. 11 LM) los montes podrán ser públicos o privados. Los montes públicos serán aquellos pertenecientes al Estado, a las CCAA, a las entidades locales y a otras entidades de derecho público. En cambio, los montes privados son los pertenecientes a las personas físicas o jurídicas de derecho privado. La segunda clasificación que establece la ley es por el interés forestal de los montes. Estos se dividirán entre montes protectores y montes no protectores (art 24 LM). Se consideran protectores los considerados con interés público por razones ambientales similares a los montes catalogados; los montes no protectores serán el resto.

De la combinación de las dos clasificaciones generales surgen los montes catalogados. Los montes catalogados serán aquellos montes públicos (en su mayoría de dominio público) que están incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública por razón de su aprovechamiento (montes comunales) o bien por cualquier otra afectación al servicio público.

Los montes privados, aunque estén gestionados por su titular, están vinculados al cumplimiento de una función social. El destino de estos no es libre, sino que se habrá de ajustar a los instrumentos de gestión forestal y estará supervisado por el órgano forestal correspondiente. Por otro lado, existe una especialidad dentro de los montes privados que son los montes vecinales en mano común. Ellos pertenecen a «agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales y no como entidades administrativas y se aprovechan consuetudinariamente en mano común por los miembros de aquéllas en su condición de vecinos». Se regulan por la Ley 55/1980, de 11 de noviembre donde se reconoce su función social e interés público.

Se puede observar como la clasificación que se hace de los montes tiene su origen en el principio de conservación y protección de la naturaleza. Como señala KARRERA EGIALDE (2015:158) «la riqueza forestal pública se protege y la privada se interviene» para evitar que se degrade y se abandone.

Lo cierto es que es necesario que el destino de los montes, sea cual sea su clasificación, tenga como base su conservación y no se desentienda de la función pública a la que están sometidos. Pero también es necesario que se ayude a los propietarios privados a cumplir con sus obligaciones legales en función de la clasificación de sus montes y se incentive la explotación silvícola de los mismos, ya que la explotación sostenible de los recursos forestales es uno de las mejores medidas contra el abandono y la degradación de los montes.

2. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL PATRIMONIO FORESTAL

Las distintas figuras que componen los ENP no establecen una categoría específica para el patrimonio forestal más allá de su inclusión dentro de los propios espacios, por lo que los principales medios de protección de los montes tienen su origen en: a) las calificaciones de suelo y en los recientes principios que abogan por un desarrollo sostenible del territorio y del urbanismo; b) Las categorías específicas de la LM y las leyes autonómicas que las desarrollan, desde el principio de utilidad pública de los montes hasta las medidas de protección más férreas representadas por el Catálogo de Montes de Utilidad Pública o la condición de monte protector.

En cambio, la protección efectiva de carácter general de las masas forestales puede darse a través de los PORN y de los instrumentos de planificación forestal y los PORF (art. 31

LM) que habrán de desarrollarse por las CCAA. También, se realiza por parte del Gobierno central el Plan Forestal Nacional a través del cual se ha de establecer los objetivos estratégicos y las líneas de actuación forestal nacional. Actualmente está en vigor el Plan Forestal Nacional 2022-2032.

Por otro lado, el conflicto entre las CCAA y el Estado respecto a los ENP y el medio ambiente también afecta a los montes y llega hasta los municipios. El 80,76% de los montes públicos son de titularidad municipal¹⁰, pero la legislación básica sobre montes es de competencia estatal y las CCAA tienen la competencia exclusiva sobre los ENP. La LM únicamente atribuye a las entidades locales, a partir de la legislación estatal y autonómica, las competencias siguientes (art. 9):

- a) La gestión de los montes de su titularidad no incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.
- b) La gestión de los montes catalogados de su titularidad, cuando así se disponga y en la forma que se disponga en la legislación forestal de la comunidad autónoma.
- c) La disposición del rendimiento económico de los aprovechamientos forestales de todos los montes de su titularidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38 en relación con el fondo de mejoras de montes catalogados o, en su caso, de lo dispuesto en la normativa autonómica.
- d) La emisión de informe preceptivo en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de gestión relativos a los montes de su titularidad incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.
- e) La emisión de otros informes preceptivos previstos en esta ley, relativos a los montes de su titularidad.
- f) Aquellas otras que, en la materia objeto de esta ley, les atribuya, de manera expresa, la legislación forestal de la comunidad autónoma u otras leyes que resulten de aplicación.

¹⁰ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/politica-forestal/planificacion-forestal/patrimonio-forestal/pf_tipologia_propiedad_forestal.html

g) La colaboración con los servicios de vigilancia y extinción de los incendios forestales. A estos efectos, mantendrán actualizado un plano de delimitación de los diversos núcleos y urbanizaciones existentes en su término municipal, recogiendo entre sus características principales la proximidad al medio forestal, las vías de acceso y la localización de hidrantes y puntos de agua.

Asimismo, las actividades económicas entorno a los montes y el aprovechamiento silvícola de las masas forestales pueden ser una forma de fijar población en las zonas rurales. Desarrollar una adecuada política forestal es una de las pocas actividades económicas que son capaces de crear empleo en los entornos rurales, permitiendo luchar contra la despoblación y a su vez ayuda a mantener el paisaje y los ecosistemas. Más aún si tenemos en cuenta que, por lo general, las zonas más despobladas son aquellas que tienen más riqueza natural.

Por todo lo anterior, es innegable el interés municipal respecto a la materia, pero ello supone una carga más para el delicado equilibrio alcanzado por el legislador. Lo recomendable sería que se cumpliera el principio de coordinación que rige en las relaciones entre las Administraciones Públicas y se pudieran alcanzar las perspectivas e intereses de todas las partes, de manera que los intereses de los municipios no se quedaran tan marginados, pero se mantuvieran los intereses generales y supramunicipales por encima de los particulares. Aun así, los entes locales han conseguido tener un papel relevante en algunos ENP a través de la elaboración de planes de gestión municipal, la realización de actividades de conservación y educación ambiental, o la colaboración con las otras AAPP.

Una vez analizado el especial interés que tienen los montes para los municipios, se hace necesario evaluar como la protección de dichos montes puede afectar o no al desarrollo de las entidades locales. A tal efecto, es la normativa en torno a los ENP la que fija un régimen más estricto sobre los usos que pueden existir en los montes. Al ser la mayoría de los montes públicos de titularidad municipal, no es extraño pensar que esas limitaciones puedan afectar al desarrollo socioeconómico de los municipios. La inclusión de la finalidad socioeconómica dentro de los objetivos de los ENP no ha de afectar a la protección y conservación de los recursos naturales y forestales, aunque la normativa actual atribuya a estos últimos una visión multifuncional. Y es que el interés económico que puede obtenerse del aprovechamiento de los montes está limitado por la premisa

constitucional que señala que la explotación de los montes ha de ser racional y respetuosa con el ecosistema forestal (art 45 CE) y está subordinada al interés general (128,1 CE). El TC resolvió en la STC 64/1982 este conflicto de intereses aludiendo a la «necesidad de compaginar» esos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico.

Para compensar las limitaciones existentes a la hora de desarrollar ciertas actividades, incluidas las del sector primario, se impulsó en 2014 una nueva Ley de Parques Naturales con una cláusula indemnizatoria por las privaciones y limitaciones que pudieran experimentarse «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» (art. 7.5).

3. CAMBIO DE USO Y DESARROLLO URBANÍSTICO SOBRE LOS TERRENOS FORESTALES INCENDIADOS Y LA GESTIÓN DE LOS MONTES CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES

Como ya se ha dicho al inicio del trabajo, España es el segundo país de la UE con mayor superficie forestal y el tercero en superficie arbolada en número de hectáreas, solo por detrás de Suecia y Finlandia. Asimismo, es uno de los países más afectados por los incendios en Europa, siendo esta una de las mayores amenazas para el patrimonio forestal y los ENP. 2022 fue el año con más incendios de la historia ya que se quemaron 268.099,03 hectáreas, el 0,53% de la superficie terrestre de España¹¹, y en 2023 se quemaron más de 89.000 hectáreas según datos del Ministerio para la Transición Ecológica.

La magnitud de las consecuencias ambientales y económicas provocadas por los incendios forestales en España ha obligado al legislador a desarrollar un sistema de prevención y extinción de incendios. En este sentido, la LM destina los artículos 43 a 50 a desarrollar la defensa contra los incendios forestales. En concreto, el presente trabajo se centra en la posible especulación urbanística que aparece sobre el territorio quemado ya que dicha especulación es una de las principales razones por las que se han restringido los cambios de uso de las superficies forestales incendiadas. Todo ello con el objetivo de

¹¹Avances informativos. Ministerio Para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/estadisticas-avances.html>

que no se creen intereses económicos alrededor de los incendios (v.g. creación de suelo agrícola de gran productividad o suelo urbanizable).

Por todo lo anterior, la LM en su art. 50, obliga a las CCAA a garantizar las condiciones para asegurar la restauración de los terrenos forestales incendiados, prohibiendo expresamente el cambio de uso forestal al menos durante 30 años y toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal. No obstante, el propio art.50 LM también prevé una serie de excepciones respecto a las prohibiciones de cambio de uso del suelo tras un incendio. Para poder modificar la utilidad del suelo de un monte quemado el cambio deberá estar previsto en: a) un instrumento de planeamiento previamente aprobado; b) Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública; c) Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados en estado de abandono. Además, las CCAA también podrán cambiar el uso forestal de un territorio quemado cuando «concurran razones imperiosas de interés público de primer orden» y se «adopten las medidas compensatorias necesarias que permitan recuperar una superficie forestal equivalente a la quemada». Esas medidas se habrán de identificar con anterioridad al cambio de uso. En ningún caso se podrá aplicar esta excepción en los montes catalogados.

Respecto a la prohibición de cambio de uso forestal de un monte quemado por al menos 30 años, puede considerarse ese plazo como el periodo de tiempo mínimo que ha de transcurrir para que se regenere la masa forestal perdida o dañada hasta su estado original. Por ejemplo, en la STC 162/2014, de 7 de octubre, el TC confirma que se ha de respetar el plazo de 30 años para el cambio de uso forestal y limita la capacidad por parte de los agentes económicos y las Administraciones Públicas para argumentar el interés público a la hora de promover ese cambio de uso.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la regeneración de las superficies incendiadas no siempre es respetuosa con el ecosistema ni conforme a la masa forestal correspondiente. Tampoco se respeta siempre la prohibición de los cambios de usos del suelo forestal tras un incendio o de las actividades que puedan dificultar la regeneración de los recursos naturales. Por ejemplo, tras un incendio en el Parque Nacional de Doñana en 1994 se reforestó con eucaliptos, una especie no autóctona que tuvo un impacto

negativo en el ecosistema. Además, se provocó otro gran incendio en 2017 al ser el eucalipto fácilmente incendiable. Por otro lado, también se convierte en terreno agrícola (incendio en la Sierra de Gredos en 2005), se pastorea sobre las zonas afectadas lo que dificulta la regeneración natural del bosque (Incendio en las Hurdes en 2022) o se construyen infraestructuras que afectan al entorno (Incendio en el Parque Natural de la Sierra Calderona en 2012). Bien es cierto que en la mayoría de ocasiones los intentos de urbanizar o cambiar el uso forestal de montes quemados se paralizan, como puede ser el ejemplo recogido en la STS 162/2014, en la que la Diputación de Valladolid y el Ayuntamiento de Tordesillas impulsaron la construcción de un parque temático en unos terrenos forestales quemados 7 años antes.

Además de la normativa que protege los terrenos quemados, es importante hacer una revisión de las medidas proactivas que, además de proteger a los montes de los incendios, propician la multifuncionalidad de los montes, favorecen el desarrollo económico de las regiones con riqueza forestal y reducen la despoblación al fijar habitantes en las zonas rurales. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (2022) señala que la creación de políticas activas que incentiven el aprovechamiento racional de los montes es vital para alcanzar una multifuncionalidad en los mismos y aminorar los efectos de los incendios forestales. Gestionar los montes a partir de los instrumentos de ordenación ambiental, los PORF y el Plan Forestal Nacional puede ser la medida más eficaz a la hora de protegerlos y obtener unos rendimientos socio-económico y ambientales de ellos. Sin embargo, la realidad es que la mayoría de los montes son privados, de poca extensión y no están ordenados, pese a que el art 33 LM promueva su gestión. Esa ausencia de planificación supone una falta de pautas para el pequeño propietario forestal que, por lo general, no sabe qué hacer con su monte. Si a eso se le unen las limitaciones que impone la legislación forestal sobre los montes sin instrumento de planificación, el resultado es el abandono de los mismos. Como bien resume RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (2022: 874) «un bosque sin gestionar tarde o temprano arde»,

Otra de las medidas que propone RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (2016) para reducir el efecto de los incendios es favorecer los aprovechamientos silvopastorales (que combinan la utilización forestal con la ganadera) en las zonas rurales, principalmente por medio de la PAC. En este sentido la autora señala que una de las principales disfuncionalidades que se está produciendo en España es que la PAC excluye cientos de hectáreas de su ámbito de ayudas al calificarlas como no aptas para pastar. Esta decisión

es gravosa en materia de prevención de incendios debido a que una de las medidas más eficaces para disminuir las posibilidades de que se produzca un incendio es reducir el matorral que se encuentra en los montes. Respecto a esta medida sería conveniente que las AAPP actuaran y favorecieran el pastoreo tradicional por su valor cultural, por mantener los hábitats y el paisaje y, sobre todo, por su importancia a la hora de prevenir incendios y controlar el crecimiento del matorral.

Una última medida que podría reducir el impacto de los incendios forestales sería redistribuir el gasto en materia de incendios, ya que la mayoría del gasto se dirige a la extinción en vez de a la prevención. Lo anterior unido al incremento de las temperaturas, las sequías que ha sufrido España, la despoblación y el abandono de los bosques, favorece que cada vez haya más incendios y de mayor tamaño.

En definitiva, proteger los montes tanto desde un punto de vista jurídico como práctico es necesario para conservar la riqueza forestal y natural de España. Es por ello que la UE ha reconocido la importancia que tienen los montes como escudo en la lucha contra el cambio climático en el reciente Pacto Verde Europeo y en la Nueva PAC 2021-2027. A su vez, la actividad económica relacionada con el aprovechamiento forestal es una oportunidad para las zonas rurales de mantener población y desarrollarse en torno a la explotación sostenible de los recursos naturales. Asimismo, gestionar y evitar el abandono de los montes es la mejor medida para conservarlos y protegerlos de los incendios.

VI. CONCLUSIONES

Como se ha visto, los ENP y los montes son dos materias de gran importancia en España. La perspectiva de lo que se debe proteger ha evolucionado de una visión únicamente conservacionista hasta la integración de otros intereses como los científicos, sociales, culturales ecológicos, paisajísticos o biológicos. Es por ello que actualmente la gestión de los ENP y los montes se basa en el principio de multifuncionalidad. A su vez la distribución en materia de ENP ha provocado a lo largo de los años un conflicto continuo entre el Estado y las CCAA, que ha resuelto el TC concluyendo que el Estado únicamente es competente para establecer la legislación básica en la materia y la gestión global de los ENP, mientras que las CCAA son las que han de elaborar los planes de ordenación de los ENP y desarrollar y ejecutar la legislación sobre ellos.

Desde el punto de vista normativo, para que la protección de la naturaleza no estuviese determinada por las corrientes ideológicas de cada momento, se ha construido una férrea y consolidada coraza normativa sobre los ENP y los montes. Esto se constata con la prevalencia de la ordenación de los recursos naturales por encima de la OT y del urbanismo recogida en el art 2.1.f) LPNB, 19.2 LPNB y 13.3 TRLSRU. Respecto a esa malla protectora resalta la relación de la desclasificación de los ENP con el principio de no regresión ambiental, el cual parece que puede oponerse a la proscripción perpetua de las leyes, pero fija una exigencia de progreso solidario de las sociedades y permite mantener unos mínimos en los instrumentos de protección del medio ambiente que únicamente se podrán reforzar. En este sentido el legislador acierta obligando a que toda desclasificación de un ENP deba estar justificada científicamente y a que el motivo de la desclasificación debe ser por cambios naturales que impidan la recuperación de valor natural perdido y no por la actividad humana.

Esa coraza se refuerza gracias a la configuración del SNU como un recurso económico, natural, escaso y no renovable que se ha de preservar de su urbanización o de los usos no relacionados con el medio rural. La función del SNU como barrera protectora frente a la urbanización limita su uso a la hora de desarrollar una actividad del sector secundario o terciario en él, siendo necesario en muchos casos que dicha actividad sea de interés público o social.

Respecto a los montes, su legislación se construye a partir del principio de gestión forestal sostenible que se puede relacionar con el de DS y multifuncionalidad que aparece en los ENP. La protección de los montes se basa principalmente en la clasificación de suelo y en las categorías específicas que existen en la LM y en la legislación autonómica. También el principio de utilidad pública que recae sobre los montes y desemboca en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y en los montes protectores, es una medida de protección y conservación de los mismos.

Pese a que la explotación de los recursos forestales esté limitada por el interés social que estos representan y por la obligación de compaginar los valores económicos y los valores ambientales, el aprovechamiento de los montes surge como una oportunidad de desarrollo socioeconómico de los municipios de zonas con grandes recursos forestales y de mantener población en las zonas rurales. Además, favorecer por parte de las Administraciones la gestión y explotación de los montes es la mejor medida para prevenir incendios. Y es que

los incendios se constituyen como la mayor amenaza para los montes y los ENP, peligro que se hace mayor si estamos ante masas forestales sin gestionar o abandonadas.

A su vez las áreas ocupadas por los montes pueden tener un gran valor económico si se urbanizaran o se destinaran a otras actividades que no respetaran la naturaleza. El legislador contempló la posibilidad de que se incendiaran los montes para poder destinar esas áreas a otro uso que no fuera el ambiental, al no haber ningún valor que proteger o conservar. Es por ello que se prohibió el cambio de uso de los montes quemados al menos durante 30 años. La jurisprudencia señala que este plazo puede considerarse como el periodo de tiempo mínimo que ha de transcurrir para que se regenere la masa forestal perdida o dañada hasta su estado original y prohíbe toda actividad que fuera incompatible con esa regeneración de la cubierta vegetal. En todo caso, el espacio yermo y libre que aparecía tras un incendio forestal ha sido objeto de especulación urbanística y es una de las principales razones por las que se han restringido los cambios de uso de las superficies forestales e incendiadas. Todo ello con el objetivo de que no se creen intereses económicos alrededor de los incendios.

En definitiva, la prevalencia de la ordenación ambiental sobre la OT y el urbanismo y la férrea coraza que se ha trenzado sobre los ENP y los montes cumple, de momento, eficazmente su función. Por un lado, evita (o por lo menos dificulta) que la actividad humana y urbanizadora invada y destruya el medio natural (v.g. la Sentencia de 13 de marzo de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla desestima recurso 663/2017 contra la desestimación presunta del recurso de alzada contra el acuerdo de adopción de medidas provisionales adoptadas en el seno de procedimiento sancionador en virtud del cual se acordaba la inmediata suspensión temporal de las actividades realizadas en paraje ubicado en el Espacio Natural de Doñana) y, por otro lado, se conservan los valores ambientales y se fomenta el DS. Esto se demuestra si tenemos en cuenta la multitud de proyectos que no salen adelante por existir la posibilidad de destruir riqueza natural, gracias también a las evaluaciones ambientales previas. De todas maneras, las AAPP han de seguir incentivando medidas proactivas que propicien una gestión sostenible de los montes conjugando la explotación de los recursos forestales y el cuidado de los mismos. Un bosque gestionado y cuidado es más difícil que arda.

A pesar de que las medidas e instrumentos que están destinados a proteger el medio ambiente han sido eficaces hasta el momento, el desarrollo del sector terciario en nuestro país y sobre todo del turismo está provocando que algunas CCAA o municipios (como en las islas) se planteen dar prioridad al desarrollo económico a costa de la sobreexplotación, desprotección y destrucción de los recursos naturales, los ENP y los montes. Dentro de un tiempo podremos comprobar qué prevalecerá, el desarrollo humano y frenético o el desarrollo sostenible y respetuoso con la naturaleza.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Del CASTILLO MORA, D. (2013). El desarrollo sostenible en los espacios naturales protegidos: las áreas de influencia socioeconómica y otras perspectivas. *Revista Aranzadi de Derecho ambiental* (26/2013), (págs 331-351), Aranzadi.

DELGADO VIÑAS, C. (2008). Urbanización sin fronteras. El acoso urbanístico a los Espacios Naturales Protegidos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (47), (págs 271-310), Asociación Española de Geografía.

DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. (2023). Estudio comparado sobre la clasificación del suelo y la regulación de los Núcleos Rurales en España. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 55 (218), (págs 1251-1298).

ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (2009). *El periurbanismo estatal*. Madrid: Marcial Pons.

ESTEVE PARDO, J. (2006). Espacios naturales protegidos y patrimonio forestal. En J. Esteve Pardo, *Derecho del medio ambiente y administración local*, (págs. 755-769). España: F. D. Local.

FARINÓS DASÍ, J., PEIRÓ SÁNCHEZ-MANJAVACAS, E., & QUINTANILLA SERRANO, P. (2018). Espacios protegidos y su gestión: los PRUG y su rol en la Ordenación del Territorio en España; una actualización. En J. Farinós Dasí, *Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio comprehensiva en España (GOBEFTER II), del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, Program*, Valencia: Universidad de Valencia.

- FUNDACIÓN INTERUNIVERSITARIA FERNANDO GONZÁLEZ BERNÁLDEZ. (2024). *EUROPAC-España. 2024. Anuario 2023 del estado de las áreas protegidas en España*. Madrid
- GARCÍA-ALVAREZ, G. (2018). Conectividad de espacios naturales y urbanismo en el derecho español. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XVII, (págs 29-65), Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Hacienda y Administración Pública.
- KARRERA EGIALDE, M. M. (2015). *Derecho de montes y propiedad privada*. Madrid: Reus editorial.
- LAZA y LAZA, R. (1996). *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos. La STC 102/1995, de 26 de junio*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2013). *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*. Madrid: Marcial Pons.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2019). *Conservar el patrimonio natural. Urbanismo, medio ambiente y derecho*. Madrid: Reus editorial.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2022). *Manual de Derecho ambiental y urbanístico. 5º*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- MARZAL RAGA, R. (2019). *El suelo rural periurbano. Estudio de caso: L'horta de València*, Aranzadi.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2023). *Informe Anual 2022 sobre el estado del Patrimonio Natural y la Biodiversidad en España*.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2024). *Tipología de la propiedad forestal*. <https://n9.cl/qjwttq>

- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO.
(2021). *Informe sobre el estado del patrimonio natural y de la biodiversidad en España a 2020*.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2016). Montes y medio ambiente: perspectivas nuevas, retos nuevos. En F. López Ramón, *Observatorio de Políticas Ambientales 2016* (págs. 659-700). Madrid: CIEMAT.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2020). Montes y medio ambiente. La PAC 2021-2027. La arquitectura verde: una gran oportunidad para movilizar todo el potencial de los montes. En G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda, & A. Nogueira López, *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (págs. 676-713). Madrid: CIEMAT.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2022). La Nueva Estrategia Forestal de la Unión Europea para 2030 y la PAC 2023-2027. ¿Una apuesta por la multifuncionalidad de los montes? En G. GARCÍA ÁLVAREZ, J. JORDANO FRAGA, B. LOZANO CUTANDA, & A. NOGUEIRA LÓPEZ, *Observatorio de políticas ambientales 2022* (págs. 869-894). Madrid: CIEMAT.
- TOLÓN BECERRA, A., & LASTRA BRAVO, X. (2008). LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. Concepto, evolución y situación actual en España. *Revista electronic@ de Medioambiente. UCM*. Madrid.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2022). *Derecho del territorio* (2º ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- VILLAR ROJAS, F., GONZÁLEZ SANFIEL, A., & HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. (2019). *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*. Aranzadi.