

## “RESTAURACIÓN DE TERRENOS FORESTALES INCENDIADOS: AVANCES Y RETROCESOS”\*

### “RESTORATION OF BURNED FOREST LANDS: ADVANCES AND SETBACKS”

**Autor:** Adrián Ruiz Pérez. Alumno del Máster de Derecho Administrativo y de la Administración Pública de la Universidad de Valencia

#### **Resumen:**

El grave problema de los incendios forestales en España, ha supuesto que en los últimos años se hayan producido cambios normativos, tanto a nivel estatal como autonómico, dirigidos a la protección del medio ambiente. En este sentido, las distintas normas han tratado la posible restauración de aquellos terrenos forestales que han sufrido un incendio, elevando o disminuyendo los niveles de protección según las circunstancias ambientales, sociales e incluso políticas del momento. Este artículo, analiza la evolución de dichas modificaciones y los problemas que se han planteado mediante el estudio de la normativa y la jurisprudencia más destacada al respecto.

#### **Abstract:**

The serious problem of the forest fires in Spain, has meant that in the last years regulatory changes have been produced, both national and regional level, focused in the protection of the environment. In this sense, different norms have regulated the possible restoration of those lands that have suffered a forest fire, elevating or reducing the protection levels, taking into account the environmental, social or political circumstances of the moment. This article analyzes the evolution of these legal modifications and the problems that have emerged through the study of the most important legislation and jurisprudence.

**Palabras Clave:** Ley de Montes; Incendios forestales; Cambio de uso forestal; Regeneración forestal, Ley del Suelo, Interés público de primer orden

**Keywords:** Forest Act; Forest fires; Change of forest-land use; Forest regeneration; Land Act, Public interest of prime order

---

\* Proyecto de investigación DER2012-39692-C03-03, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

**Sumario:**

- I. Los incendios forestales en España: breve aproximación**
- II. La regulación de los incendios forestales antes de 2006**
  - A. Las leyes de Montes de 1957 y la Ley de incendios forestales de 1968**
  - B. La “avanzada” Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 2001**
  - C. Ley de Montes de 2003**
- III. La modificación de la Ley de Montes de 2006 como punto de inflexión**
  - A. La nueva redacción del artículo 50.1: la prohibición de cambio de uso forestal**
  - B. Los conflictos planteados**
  - C. La legislación autonómica valenciana**
- IV. El futuro de la Ley de Montes: la flexibilización de la reforma de 2015**
- V. Conclusiones**
- VI. Bibliografía**

**Summary:**

- I. Forest Fires In Spain: Brief Approach**
- II. Regulation Of Forest Fires Before 2006**
  - A. The Forest Act of 1957 and the Forest Fires Act of 1968**
  - B. The “advanced” Land Act of the Community of Madrid of 2001**
  - C. Forest Act of 2003**
- III. The Modification Of The Forest Act Of 2006 As Turning Point**
  - A. The new wording of the article 50.1: prohibition of change of the forest-land use**
  - B. Disputes raised**
  - C. Valencian regional legislation**
- IV. The Future Of The Forest Act: Flexibilization Of The 2015 Amendment**
- V. Conclusions**
- VI. Bibliography**

## **I. LOS INCENDIOS FORESTALES EN ESPAÑA: BREVE APROXIMACIÓN**

Los incendios forestales representan una amenaza a la riqueza forestal y la biodiversidad en España suponiendo, por un lado, una destrucción de bosques cuya riqueza paisajística y ambiental ha tardado décadas en generarse y, por otro lado, un peligro para los ciudadanos que puede llegar a conllevar cuantiosas pérdidas de carácter económico.

Entre 350.000 y 500.000 hectáreas de bosque son anualmente arrasadas por el fuego en la Unión Europea, quedando afectados un tercio de los bosques europeos. Además, es relevante señalar que el 95% de esos terrenos forestales se sitúan en Italia, Grecia, Francia, Portugal y España<sup>1</sup>. Estos datos muestran un problema de extraordinaria importancia en el territorio de la UE que tiene como consecuencia un enorme deterioro ecológico y un crecimiento de la contaminación atmosférica, que ponen en peligro el desarrollo sostenible de los bosques.

El Derecho forestal fue claramente influenciado por la Conferencia de Río de Janeiro de las Naciones Unidas de 1992, que hizo especial referencia a la necesidad de llevar a cabo las medidas necesarias para evitar la deforestación. A raíz de esta conferencia, los distintos gobiernos a nivel internacional han ido desarrollando legislación más amplia en la protección de bosques y la ordenación forestal sostenible.

En España, la gravedad de este problema es significativa debido al alto porcentaje de superficie forestal que ha existido históricamente en nuestro país y que en 2014 se situaba en un 54,8%<sup>2</sup>. Por ello, la Decisión de la Comisión de la Unión Europea de 24 de junio de 1993 clasificó todo el territorio español como zona de alto riesgo de incendios forestales debido a las prolongadas sequías y a las condiciones climáticas existentes en nuestros territorios a las que se unen un conjunto de técnicas de lucha contra incendios forestales que no resultan plenamente efectivas. Estas condiciones han propiciado que, desde 2004, se hayan producido en España un total de

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia de la UE para el sector forestal, COM (1998) 649, 3 de marzo de 1998, pg. 5

<sup>2</sup> Diagnostico del Sector Forestal Español publicado por la Subdirección General de Análisis, Prospectiva y Coordinación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Número 8, octubre de 2014, pg. 1.

doscientos ochenta y tres grandes incendios forestales<sup>3</sup> en los cuales han ardido más de un millón hectáreas de superficie forestal<sup>4</sup>.

Por todo ello, las políticas en materia medioambiental de los diferentes gobiernos, estatales y autonómicos, en los últimos años han pretendido poner una especial atención en la puesta en marcha de medidas y sistemas centrados en prevenir los incendios forestales, así como en una efectiva extinción de los mismos cuando se producen.

Desde una perspectiva general, el fin común de toda la legislación ambiental es evidente, se busca una protección del medio ambiente en su conjunto y que se establezcan medidas que eviten la destrucción de los espacios naturales con un valor paisajístico o ambiental. En este sentido, la vigente Ley de Montes en su exposición de motivos, hace suyas las palabras de la Asamblea de Naciones Unidas en su sesión especial de junio de 1997 al afirmar que *“La ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques son fundamentales para el desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente y los sistemas sustentadores de la vida en el planeta. Los bosques son parte del desarrollo sostenible”*.

El objetivo parece claro pero la realidad, en muchas ocasiones, ha sido distinta. El auge durante años del urbanismo en nuestro país ha hecho que todavía en la actualidad sean numerosos los casos relacionados con la construcción, en los cuales las normas medioambientales no han sido respetadas y su falta de concreción ha sido aprovechada, produciéndose situaciones en las que la protección medioambiental ha pasado a un segundo plano. En muchas de estas situaciones los incendios forestales han sido protagonistas, ya que en los suelos que han sufrido incendios se han fomentado actividades urbanísticas que quedan lejos de la conservación y protección medioambiental que persigue la legislación.

## **II. LA REGULACIÓN DE LOS INCENDIOS FORESTALES ANTES DE 2006**

### **A. La Ley de montes de 1957 y la Ley de incendios forestales de 1968**

La legislación en lo relativo a incendios forestales en España ha pasado por distintas etapas a lo largo de su historia. Una primera etapa de producción legislativa en la materia, que se extiende hasta principios del siglo XIX, se basa

---

<sup>3</sup> El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente considera como “gran incendio forestal” aquellos en los que la superficie forestal afectada es de, como mínimo, 500 hectáreas.

<sup>4</sup> Datos extraídos del Avance Informativo de 2014 del Área de Defensa contra Incendios Forestales (ADCIF) del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

en la imposición de sanciones graves a aquellos que incendiasen o dañasen los bosques. Este tipo de sanciones fueron las primeras en aparecer históricamente en la materia, llegando incluso las Cortes de Valladolid de 1256 a amenazar con la pena de muerte a los infractores<sup>5</sup>.

No sería hasta 1957 cuando el contenido de la legislación forestal se sistematiza y actualiza mediante la promulgación de la Ley de Montes<sup>6</sup>. Esta ley, regula los incendios forestales en su artículo 70, en el que señala como competente al Ministerio de Agricultura para la lucha contra el riesgo de incendios con medidas “*preventivas, combativas, reconstructivas y reparadoras*”. Además, el citado artículo, establece la obligación de la reconstrucción de la riqueza forestal afectada por el fuego así como la conservación del monte mediante la repoblación de la superficie incendiada. Por lo tanto, es evidente la voluntad del legislador de regular la situación de los montes que habían sufrido un incendio, pero a pesar de ello, la ley no llega a regular los aspectos básicos en los que ha de consistir dicha reconstrucción y se limita, únicamente, a crear la figura del Seguro Forestal, como herramienta de carácter económico para asegurar dicha reconstrucción. Este Seguro Forestal se concedía por el Ministerio de Hacienda y Agricultura, tanto en régimen voluntario como el régimen forzoso, y su pago se llevaba a cabo mediante las entidades aseguradoras que estaban contempladas en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Hipoteca Mobiliaria y prenda sin desplazamiento de la posesión.

Por su parte, el reglamento de desarrollo de dicha ley de 22 de febrero de 1962, parece querer ir un paso más allá en su artículo 393 al regular en qué ha de consistir la reconstrucción del monte a la que hace referencia la ley, estableciendo tanto la repoblación de la superficie incendiada como la regulación técnica de los aprovechamientos que puedan realizarse durante el plazo que se fije para la reconstrucción del monte. Por todo ello parece claro que el legislador pretende una verdadera reparación del monte incendiado, sin que quepa en su regulación la posibilidad de cambiar el uso forestal de los terrenos arrasados por el fuego.

Estas disposiciones fueron derogadas por la Ley 81/1968, de 6 de diciembre, sobre incendios forestales<sup>7</sup> y su reglamento de desarrollo de 23 de diciembre de 1972<sup>8</sup>, regulación normativa que aparece en un momento en el cual se había producido un notable incremento de los incendios forestales que proceden de varias circunstancias que la ley apunta en su Exposición de Motivos, como el desarrollo social y económico del país y el aumento de la superficie forestal debido a las políticas de repoblación.

---

<sup>5</sup> A. GUAITA, *Derecho Administrativo: aguas, montes, minas*, Civitas, Madrid, 1982, págs. 219.

<sup>6</sup> BOE núm. 151 de 10 de junio de 1957

<sup>7</sup> BOE núm. 294, de 7 de diciembre de 1968

<sup>8</sup> BOE núm. 38 de 13 de febrero de 1973

En líneas generales, esta regulación destaca por la voluntad del legislador de recoger una gran variedad de medidas destinadas a la prevención de los incendios forestales, cuya competencia residía en el Ministerio de Agricultura, y que se centran en una mayor educación ambiental así como una mayor actividad en la lucha contra los incendios mediante la imposición de mayores medidas de seguridad.

Esta Ley presume de contener unas pretensiones más amplias en la materia de incendios forestales, ya que según su artículo primero *“nace de la necesidad de una nueva legislación que trate de considerar este grave problema de los incendios forestales en todos sus aspectos”*. Pero esta regulación acaba siguiendo la línea marcada en la ley de 1957, ya que según su artículo 16 las medidas de carácter reconstructivo han de ir dirigidas a la restauración de la riqueza forestal del monte incendiado, volviendo a dejar fuera de la regulación la posibilidad del cambio de uso forestal de esos terrenos. Por otro lado, esta Ley regula en mayor profundidad los aprovechamientos forestales de los terrenos que han sufrido un incendio, haciendo una especial referencia a los montes de utilidad pública y a los montes privados. Este régimen de aprovechamientos se establece en el artículo 17 de la Ley, que señala que el Ministerio de Agricultura era competente para disponer, en todos los montes independientemente de su régimen de propiedad de la regulación de los aprovechamientos para conseguir regenerar la zona siniestrada (haciendo una especial referencia al pastoreo) así como la aplicación del importe de los productos afectados susceptibles de aprovechamiento, a la reconstrucción de la zona incendiada. Posteriormente, establecía el mismo artículo 17 que en los montes de utilidad pública el aprovechamiento tenía carácter de urgente, pudiendo llegarse a la enajenación en trámite de urgencia, por parte de la Administración forestal, del producto de esos terrenos. Además, también se establecía como competente al Ministerio de Agricultura para acordar la repoblación de la zona afectada por el fuego en los términos y condiciones que estableciese la Administración forestal. Por último se establecía en el citado artículo que en los montes de propiedad privada la Administración podía prestar ayuda técnica y medios materiales para la reconstrucción de su riqueza ambiental en el caso de que esa actuación fuese solicitada por los particulares.

Por último, esta Ley, siguiendo la misma línea que su predecesora, creaba un “Fondo de Compensación de Incendios Forestales”. El fondo se creaba (según la Exposición de Motivos de la Ley) ante la inexistencia de un verdadero seguro forestal y con el objetivo de ser el antecedente en los datos y estudios que se obtuviesen, para la futura creación del mismo. Su objetivo, por lo tanto, era el de indemnizar por las pérdidas que resultasen del incendio así como el importe por los gastos producidos en su extinción y las obligaciones

que resultasen de los accidentes que pudiesen ocurrir a las personas que colaborasen en la extinción de los incendios.

Sin embargo, este Fondo nunca llegó a aplicarse de modo eficaz, tal y como reconocía el Real Decreto 875/1988, de 29 de julio, sobre compensación de gastos derivados de la extinción de incendios forestales<sup>9</sup>, que gestionaba el pago de los gastos por la extinción de los incendios hasta que entrasen en vigor la ley de 1968 y el Real Decreto 3769/1972 que regulan el referido Fondo de Compensación.

## **B. La “avanzada” Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 2001**

La aprobación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid<sup>10</sup>, supuso la primera regulación directa y concreta acerca del posible cambio de uso forestal de los terrenos incendiados. Dicha norma, establece en su artículo 16 el régimen relativo al suelo no urbanizable de protección, al cual le otorga dicha consideración en los casos en los que tenga un valor paisajístico, histórico, arqueológico, científico, ambiental o cultural o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

Posteriormente, el apartado 3 del citado artículo hace especial referencia a los terrenos incendiados. Este apartado sigue la línea marcada por las leyes estatales de 1957 y 1968 que dirigen su contenido a la protección del medio ambiente, la cual se vio reforzada tras la promulgación de la Constitución Española y su artículo 45.1 en el que se establece el derecho de los ciudadanos a disfrutar del medio ambiente y su deber de conservarlo. En este sentido, el artículo 16.3 establece la restauración del medio ambiente como el objetivo principal a perseguir, entendiéndose que es necesario que se restituya el valor medioambiental en aquellos terrenos cuyos elementos constitutivos se han visto dañados por los efectos del incendio al señalar que *“Si como consecuencia de incendio o agresión ambiental, sean cuales fueran sus causas, quedasen dañados el suelo, la vegetación y la fauna o sus hábitats, y los terrenos perdieran el valor que dio lugar a su protección, quedarán sujetos desde el mismo momento de la producción del daño a restitución medio ambiental”*.

Pero es en la segunda parte del referido artículo en la que se introdujo la regulación verdaderamente novedosa, al establecer que *“En todo caso, no podrá incluirse este suelo en ninguna otra clase, dentro de los treinta años siguientes al daño sufrido, salvo su previa autorización por Ley aprobada por la Asamblea de Madrid, en la que quede justificada la imposibilidad de dicha restitución medio ambiental”*.

---

<sup>9</sup> BOE núm. 186, de 4 de agosto de 1988

<sup>10</sup> BOCM núm. 177 de 27 de Julio de 2001 y BOE núm. 245 de 12 de Octubre de 2001

Mediante este precepto, se introduce un plazo de prohibición para el cambio de uso forestal, con el cual se busca dejar un margen amplio para que la superficie forestal sea capaz de regenerarse totalmente de modo natural. Este artículo, por tanto, prohíbe directamente el cambio inmediato del uso forestal y hace extensiva esa prohibición a todos los terrenos forestales que han sido afectados por el fuego. Además, el propio artículo admite la posibilidad de que se excepcione su contenido en los casos en los que no sea posible restaurar la riqueza medioambiental, pero mediante su contenido impide que dicha excepción se acuerde por la correspondiente Administración, haciendo necesaria la aprobación de una ley que justifique esa imposibilidad.

De este modo, esta regulación admite que en ocasiones, el daño producido por el fuego es de tal magnitud que anula la posibilidad de que la riqueza ambiental afectada pueda ser recuperada. En estos casos, el objetivo de la protección del medio ambiente desaparece y por lo tanto se admite la posibilidad de que esos terrenos dañados sean susceptibles de recalificación y, por lo tanto, posible urbanización.

### **C. La Ley de Montes de 2003**

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes supuso una gran oportunidad para regular la situación de aquellos terrenos forestales que habían sufrido incendios, especialmente teniendo en cuenta que era la primera Ley de Montes que se promulgaba bajo la vigencia de la Constitución de 1978.

La voluntad del legislador parecía clara cuando en la Exposición de Motivos de la Ley establecía *“la obligación de restauración de los terrenos incendiados, quedando prohibido el cambio de uso forestal por razón de incendio”*. Sin embargo, esta afirmación parecía perder algo de contundencia al desarrollarse en el artículo 50. Este artículo, establecía la prohibición del cambio de uso forestal en terrenos arrasados por el fuego, pero habían de ser las Comunidades Autónomas las que garantizaran la restauración de la vegetación de los terrenos forestales incendiados así como los plazos y procedimientos para hacer efectiva dicha prohibición.

Además, el apartado 2 del citado artículo volvía a remitir a las correspondientes Comunidades Autónomas como competentes en la fijación de las medidas destinadas a la restauración de la cubierta vegetal y madera afectadas por los incendios, incluyendo el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración por plazo superior a un año, haciendo especial referencia al pastoreo, salvo que se decidiese el levantamiento del acotado por el mismo órgano que lo había declarado.

Parte de la doctrina consideró que un problema de semejante gravedad requería de medidas mucho más firmes y decididas por parte del legislador, ya que esta era una legislación básica que iba a obligar a todas las Comunidades Autónomas, por lo que se hacían necesarias más medidas concretas, siendo especialmente necesario el establecimiento de un amplio plazo de prohibición de cambio del uso forestal del suelo<sup>11</sup>.

Finalmente, el artículo 50.3 de la Ley establecía que los dos apartados anteriores se entendían sin perjuicio de lo previsto en el Código Penal. Curiosamente, aunque la Ley de Montes evitaba tener que establecer un plazo para la recalificación de los terrenos, en su articulado se remitía a la regulación del Código Penal, que sí que lo establecía, al señalar en su artículo 355 que *“los Jueces y Tribunales podrán acordar que la calificación del suelo en las zonas afectadas por un incendio forestal no pueda modificarse en un plazo de hasta treinta años. Igualmente, podrán acordar que se limiten o supriman los usos que se vinieran llevando a cabo en las zonas afectadas por el incendio, así como la intervención administrativa de la madera quemada procedente del incendio”*. Este precepto conlleva unas medidas dirigidas a la protección medioambiental, limitativas de aspectos urbanísticos y de cambio de uso del suelo y para evitar los daños que puede producir un incendio forestal.

Por último, en lo relativo a esta materia, la ley establece un régimen sancionador en su artículo 67. En el primer apartado del referido artículo se concretaba que sin perjuicio de lo que pueda disponer la legislación autonómica, se considera como una infracción administrativa el cambio de uso forestal sin que exista una autorización administrativa previa.

Por todo ello, la Ley de Montes de 2003 supuso un paso adelante en la materia en la medida en que, por primera vez, se regulaba la situación de los terrenos forestales que habían sufrido un incendio e incluso establecía un régimen sancionador en lo relativo al cambio de uso forestal, pero parte de la doctrina consideró que no llegaba a resolver el problema por la falta de concreción y

---

<sup>11</sup> L. CALVO SANCHEZ, *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. Thomson Civitas. 2005 págs. 1078 y 1079 señala“(…) Ahora bien, la nueva Ley de Montes en modo alguno ha cubierto esta necesidad de reajuste normativo. Su regulación, pone de manifiesto una notable timidez en la forma de abordar la problemática de los incendios forestales en nuestro país. Las mayoritarias competencias autonómicas en la materia no eran en modo alguno una traba para la adopción de normas básicas sobre prevención y extinción de incendios, normas amparadas por títulos competenciales estatales como los referidos a la protección del medio ambiente, montes y aprovechamientos forestales y protección civil. (...) La LM es poco decidida al abordar problemas esenciales como la restauración de los terrenos forestales incendiados. La norma debería haber garantizado el mantenimiento de uso en aquellos terrenos forestales que han sufrido incendios, como forma de evitar que los incendios se produzcan con intencionalidad económica.”

determinación de la norma, que dejaba gran parte de la regulación en manos de las Comunidades Autónomas.

### **III. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE MONTES DE 2006 COMO PUNTO DE INFLEXIÓN**

#### **A. La nueva regulación del artículo 50.1: la prohibición de cambio de uso forestal**

La crítica de la doctrina por la insuficiente regulación de los incendios forestales de la Ley de Montes de 2003 tuvo como respuesta la aprobación de la Ley 10/2006, de 28 de abril<sup>12</sup>, que modificaba la ley anterior y, en concreto, su artículo 50.1.

En la Exposición de Motivos de la Ley de 2006 se admitía que, pese al poco tiempo de vigencia de la ley de 2003, se advertían en ella deficiencias e insuficiencias relativas a la protección y conservación de montes. Posteriormente, la Ley admite que a pesar de que una pequeña parte de los incendios forestales son consecuencia de fenómenos naturales, la gran mayoría de los mismos son producidos por la acción humana, tanto negligente como dolosa y ante estos actos, no se puede permitir ningún tipo de tolerancia por las consecuencias económicas y sociales que se genera.

Esta Exposición de Motivos destaca dos aspectos. En primer lugar, hace referencia a las solicitudes de desclasificación que con motivo de lo establecido en la Ley anterior, se han tenido que denegar. Por ello, señala que el cambio de uso de los terrenos incendiados ha intentado justificarse en la pérdida del valor ambiental de dichos terrenos cuando la acción del fuego ha supuesto un desastre ecológico que ha eliminado su vegetación arbórea. En este sentido, a pesar de que estos terrenos no podían alcanzar el potencial forestal previo al incendio, la redacción de la Ley dificultaba la denegación de las solicitudes de desclasificación que se producían en estos terrenos. Este argumento está directamente conectado con el ya citado artículo 16.3 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, que admitía la posibilidad de desclasificar terrenos en suelo no urbanizable protegido cuando no sea posible recuperar su valor ambiental, favoreciendo su nueva clasificación para que sea destinado a otros usos.

En segundo lugar, la Exposición de Motivos de la Ley continúa con la línea de la legislación previa en la materia, admitiendo que la protección del medio

---

<sup>12</sup> BOE núm. 102, de 29 de abril de 2006

ambiente es el objetivo que esta regulación persigue. Por ello, la modificación de la Ley busca complementar en el ámbito administrativo la regulación ya existente en el artículo 355 del Código Penal que, como ya se ha mencionado, establecía un plazo de 30 años de prohibición en la recalificación del suelo incendiado. Esta medida sigue el camino marcado por varias Comunidades Autónomas, que habían establecido altos niveles de protección, y por países como Italia o Portugal en los cuales los incendios también son un problema de gran relevancia y que han protegido el cambio de uso forestal de esos terrenos tanto en su legislación penal como sectorial.

Apuntadas las razones que generan la modificación, la Ley 10/2006 reforma el artículo 50.1, incluyendo una regulación novedosa a nivel estatal hasta la fecha. En primer lugar, este artículo establece que *“1.Las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, y queda prohibido: a) El cambio de uso forestal al menos durante 30 años. b) Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el periodo que determine la legislación autonómica”*. Del análisis de este precepto resulta evidente que el legislador estatal regula finalmente el problema existente estableciendo una prohibición para el cambio del uso forestal del suelo por un periodo de años bastante amplio. La justificación de que el plazo sea de 30 años, viene establecida en la exposición de motivos de la propia ley, que establece este como el tiempo mínimo para se pueda dar una regeneración forestal de la cubierta vegetal, con el objetivo de evitar que se den expectativas de recalificación de esos suelos no urbanizables, ya que dichas expectativas van en contra del objetivo de regeneración del monte. Además, el legislador no limita la prohibición al cambio de uso forestal, ya que también prohíbe la realización de cualquier actividad que suponga una imposibilidad de regeneración de la vegetación. Aun así, el legislador estatal se limita a establecer una línea general básica de actuación, pero deja en manos de las comunidades autónomas el desarrollo de dichas condiciones restauradoras de la riqueza ambiental.

En el siguiente apartado del artículo 50.1. el legislador introduce otra novedad con respecto a la legislación anterior, al señalar que *“Con carácter singular, las comunidades autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en: 1º Un instrumento de planeamiento previamente aprobado. 2º 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 a trámite de información pública. 3º Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono”*. En este punto el legislador entiende que es posible excepcionar la prohibición de cambio de uso forestal, cuando bajo el criterio de las comunidades autónomas se entienda que se producen una serie de circunstancias de carácter objetivo por

las cuales el cambio de uso forestal se haya acordado, siguiendo los pasos establecidos en la legislación, con carácter previo al incendio. En este punto, por lo tanto, el legislador no busca limitar toda la actividad en un terreno forestal después de que se produzca un incendio y por ello elimina de la norma cualquier carácter restrictivo. En este sentido, se puede entender que el legislador estatal está actuando en un sentido similar al que actuaba la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 2001, pues admite la ponderación entre protección del medio ambiente e intereses de carácter económico, aunque esta vez no es necesario que el daño producido por el fuego haya eliminado la posible restauración de la riqueza forestal, admite que en aquellos casos en los que la administración autonómica haya considerado como conveniente un cambio de uso forestal, un incendio no ha de ser un impedimento para desarrollar las actividades planeadas en ese suelo.

Por lo tanto, la novedad de la modificación del artículo 50.1. radica en que la naturaleza jurídica de esta medida es disuasoria y preventiva a la hora de provocar incendios forestales o de tratar de aprovechar un incendio forestal con fines de especulación urbanística y que sirva como eje central a la política de tolerancia cero frente a los incendios forestales provocados a la cual hace referencia la exposición de motivos de la Ley. Esta medida ha resultado, sin duda, claramente efectiva ya que el número de incendios forestales se ha reducido y se ha pasado de los 48 grandes incendios forestales de 2005 y los 58 de 2006 a 15 en 2007 y 6 en 2008, 18 en 2013 y 7 en 2014 <sup>13</sup>.

## **B. Los conflictos planteados**

Directamente relacionado con lo establecido en este artículo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado recientemente mediante dos sentencias que constituyen las dos resoluciones más importantes en la materia hasta el momento. En primer lugar, el caso “Meseta-Ski”, que supuso la STC 162/2014, de 7 de octubre. Esta sentencia surge de un conflicto iniciado en 2006, cuando la Diputación de Valladolid con el respaldo del Ayuntamiento de Tordesillas impulsó la construcción de un parque temático relacionado con el esquí seco que suponía la construcción de una serie de pistas para la práctica de este deporte. Este proyecto fue denunciado por Ecologistas en Acción por haber sido planeado sobre unos terrenos forestales que habían sufrido un incendio en 1999. De esta denuncia se derivaron dos sentencias, en primer lugar, la Sentencia 58/08 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Valladolid de 22 de febrero de 2008 <sup>14</sup>, por la cual se anulaba el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tordesillas por el que se concedía la autorización del uso excepcional en suelo rústico para la

---

<sup>13</sup> Datos extraídos del Avance Informativo de 2014 del Área de Defensa contra Incendios Forestales (ADCIF) del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

<sup>14</sup> Confirmada por sentencia nº 1.378 del TSJ de Castilla y León, de 28 de mayo de 2009.

construcción de las citadas pistas de esquí. En segundo lugar, la Sentencia nº 518 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Valladolid, de 14 de diciembre de 2009<sup>15</sup>, por la cual se anulaba el cambio de uso forestal de los terrenos afectados por el proyecto de Meseta-ski. En ambas sentencias, el Tribunal entendía que dichos acuerdos vulneraban lo dispuesto en el artículo 50.1 de la Ley 10/2006, al no respetar el plazo de 30 años para el cambio de uso forestal que señalaba el mismo. Como consecuencia de estas decisiones judiciales y de la desestimación de los recursos presentados por parte de la Comunidad Autónoma, en 2010 las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 6/2010 de Declaración de Proyecto Regional del “Complejo de Ocio y Aventura de Meseta-ski”, mediante la cual se promovía la legalización de dicho proyecto mediante su declaración de Proyecto Regional<sup>16</sup>.

La aprobación de esta norma supuso que, por parte del Presidente del Gobierno se promoviese un recurso de inconstitucionalidad<sup>17</sup> contra el contenido de la Ley, al entender que esta vulneraba los artículos 24, 106 y 149.1.23 de la Constitución. En concreto, y según el problema que nos ocupa, el Abogado del Estado entiende que la Ley autonómica vulnera la legislación básica estatal en materia de medio ambiente establecida en el artículo 50.1 de la Ley de Montes, por constituir la construcción de dicho complejo una actividad que resulta incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal perseguida por la ley estatal, impidiendo por lo tanto que pueda alcanzar la riqueza forestal que tenía antes el incendio de 1999. Finalmente, en 2014, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la norma regional al entender, efectivamente, que *“Es claro, entonces que la Ley 6/2010, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, pretende desarrollar el proyecto regional «Complejo de ocio y aventura Meseta-Ski» sobre unos terrenos sujetos a las prohibiciones de cambio de uso forestal y de realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal establecidas por el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, sin que nos encontremos, en este caso, en alguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del art. 50.1 de aquella Ley, lo que determina la consiguiente vulneración de la legislación básica del Estado.”*

---

<sup>15</sup> Confirmada por sentencia nº 2290 del TSJ de Castilla y León, de 20 de octubre de 2010

<sup>16</sup> La Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de Castilla y León, establece como competente a la Junta de Castilla y León para la realización de Proyectos Regionales mediante los que desarrolle su actividad. La Exposición de Motivos de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de Declaración de Proyecto Regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski” entendía que esta actividad estaba amparada en las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda que le atribuye el artículo 70.1.6 de su Estatuto de Autonomía.

<sup>17</sup> Recurso de inconstitucionalidad 1511-2011. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski».

El segundo pronunciamiento del Tribunal Constitucional relevante en esta materia ha sido la STC 84/2013, de 11 de abril. En esta sentencia se planteó un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con los artículos 50.1 y 54 bis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes tras la modificación introducida por la Ley 10/2006. Por parte del Letrado de la Comunidad Autónoma se alegaba que la prohibición de 30 años en el cambio de uso de los terrenos no dejaba apenas margen a la normativa autonómica, limitando su actividad a algunas excepciones y al aumento del plazo de la prohibición, sin que el legislador autonómico pudiese excepcionarla o matizarla. Además, entendía que la redacción de este artículo colisionaba con las competencias exclusivas de la comunidad en lo referente a ordenación del territorio y urbanismo, así como el desarrollo y ejecución de la legislación básica estatal en lo relativo a la protección del patrimonio forestal<sup>18</sup>. Por su parte, la Abogada del Estado mediante su escrito de alegaciones instaba a la desestimación del recurso al entender que el artículo 50.1 establece mandatos de carácter básico en forma de garantía para la recuperación de los terrenos incendiados y que dicho precepto da un gran margen de desarrollo normativo a las CCAA a la hora de determinar el plazo de duración de la prohibición, así como las características de la actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal. Añadía que en base a la doctrina constitucional<sup>19</sup> se admite que la legislación básica, en determinados supuestos, contenga medidas de especial intensidad por razones de protección directa del medio ambiente y que esto entra dentro de la constitucionalidad, ya que lo que se persigue es la protección de los montes y sus aprovechamientos forestales. Por último, añadía que la invocación del título competencial realizada por el Letrado de la Rioja, en base a la ordenación del territorio y urbanismo, no era correcta ya que el artículo 50.1 no persigue esa finalidad porque se centra en la protección del patrimonio forestal pretendiendo la salvaguarda del terreno forestal para evitar posibles incendios y facilitar su regeneración en caso de que los mismos se produzcan.

El Tribunal Constitucional se manifestó en una línea similar a la expuesta por la Abogada del Estado y decidió desestimar el recurso de inconstitucionalidad expuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja. Entendía que la finalidad del artículo 50.1 era el de establecerse como una medida disuasoria para la prevención de incendios forestales y protección de la masa forestal. La

---

<sup>18</sup> Alega el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Rioja que *“Al imponer un mínimo –la prohibición del cambio de uso del suelo forestal incendiado durante al menos treinta años–, puede entenderse que se está limitando o invadiendo, de un lado, la competencia exclusiva de la Comunidad sobre la ordenación del territorio y urbanismo y, de otro, la competencia de desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado, porque la minuciosidad con que se desenvuelve tal base desemboca en un vaciamiento de las competencias autonómicas para la protección del patrimonio forestal”*.

<sup>19</sup> SSTC 101/2005, de 20 de abril; 102/1995, de 26 de junio; 170/1989, de 19 de octubre, y 21/1999, de 25 de febrero

redacción del precepto suponía para el alto tribunal un ejercicio de la competencia estatal en materia de montes y aprovechamientos forestales reconocida en el artículo 149.1.23 de la Constitución y mediante el cual se pueden condicionar las competencias transversales de las CCAA en los casos en los que dicha afectación suponga el establecimiento de límites a la actividad sectorial. Entendía por lo tanto el Tribunal que el artículo 50.1 no suponía una invasión de las competencias autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio.<sup>20</sup> Por último señala que el artículo 50.1 no supone un vaciamiento de la competencia autonómica en lo relativo a la protección del patrimonio forestal ya que el plazo de 30 años actúa como un límite mínimo y la prohibición que conlleva no es taxativa ni absoluta, ya que deja a las CCAA un margen de decisión para acordar excepciones *“cuando existan circunstancias objetivas que acrediten que el cambio de uso del terreno forestal afectado estaba previsto con anterioridad al incendio”*.

Por tanto, del contenido de ambas sentencias resulta evidente que lo dispuesto en el artículo 50.1 de la Ley es motivo de conflicto con respecto a las competencias que las CCAA entienden como propias. Por un lado la Constitución reconoce en su artículo 149.1.23 que el Estado es competente para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, en concreto montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, sin perjuicio de la potestad de las CCAA para establecer normas adicionales que eleven esos niveles de protección. Por otro lado, en el artículo 148.1, apartados 3 y 8, reconoce que las CCAA son competentes en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, así como montes y aprovechamientos forestales. Parece lógico, partiendo de esta división de competencias, que se generen conflictos como los planteados en las dos sentencias comentadas, pero mediante estas resoluciones el Tribunal Constitucional ha trazado la línea a seguir al entender la prioridad de aplicación del artículo 50.1 como norma procedente de las competencias estatales. Por un lado, con la sentencia 84/2013 ha remarcado el carácter constitucional del precepto entendiendo que el mismo no afecta a las competencias autonómicas, ya que simplemente actúa como un límite que todavía respeta el margen de decisión de las Comunidades Autónomas en la materia y que establece las líneas básicas de protección necesarias para que esta norma cumpla su cometido de actuar como una medida de prevención y disuasión de los incendios forestales. Por otro lado, mediante la Sentencia 162/2014, relativa al caso de Meseta-ski, el Tribunal Constitucional,

---

<sup>20</sup> En este punto la Sentencia se remite a la STC 61/1997, de 20 de marzo, en la que se señalaba que *“Es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo (...) pero ello no puede significar, en el plano competencial, que cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa, tenga que quedar subsumida a la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de muchos otros títulos competenciales”*

reafirmando la aplicación del artículo 50.1 prohíbe la aprobación de una ley singular que actúe como instrumento para evitar la aplicación de lo dispuesto en la legislación estatal, así como los pronunciamientos judiciales que se derivaron del caso en base a lo establecido en dicho artículo 5.

### C. El desarrollo de la legislación autonómica valenciana

En la Comunidad Valenciana, se mantiene vigente la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunidad Valenciana<sup>21</sup>. En su redacción original, ya recogía en el artículo 59 dos preceptos en los que se trataba la posibilidad de cambio de uso forestal de los terrenos incendiados. En el apartado 1 de dicho artículo, llama la atención comprobar que a pesar de que la ley regula aspectos forestales, tal y como su propio nombre indica, remite dicha regulación a lo dispuesto en otra ley. De este modo, en el artículo 59.1 se establece que aquellos terrenos forestales que se hayan visto afectados por un incendio forestal quedan sujetos a las prohibiciones de clasificación o reclasificación urbanística establecidas en la Ley de la Generalidad Valenciana 4/1992, de 5 de junio, de suelo no urbanizable<sup>22</sup>, la cual fue derogada por la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo no Urbanizable<sup>23</sup>, que a su vez fue derogada por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana<sup>24</sup>.

A pesar de que la Ley 4/1992, de 5 de junio, de suelo no urbanizable fue derogada en 2010, el texto vigente de la Ley sigue haciendo referencia en su artículo 59.1 a la misma, como norma a la que han de quedar sujetos aquellos terrenos forestales que han sufrido un incendio. En este punto es preciso acudir a la norma derogada, que en su artículo 2.4 establecía que “*No se podrá clasificar o reclasificar, como urbano, urbanizable o apto para la urbanización, suelo no urbanizable que haya sufrido los efectos de un incendio forestal*”. Por lo tanto, la norma forestal de la Comunidad Valenciana de 1993, acudía a lo establecido en la Ley 4/1992 porque en ella se establecía una prohibición total de clasificación o reclasificación de los terrenos arrasados por el fuego, dejando fuera de cualquier consideración el establecimiento de un plazo de vigencia de dicha prohibición. Por su parte, la Ley 5/2014, de 25 de julio, que regula en la actualidad el régimen de los suelos no urbanizables en la Comunidad Valenciana, no contiene ninguna referencia a la posibilidad de clasificar o recalificar aquellos terrenos que han sufrido incendios forestales.

---

<sup>21</sup> DOCV núm. 2168 de 21 de Diciembre de 1993 y BOE núm. 23 de 27 de Enero de 1994

<sup>22</sup> DOCV núm. 1806 de 17 de Junio de 1992 y BOE núm. 180 de 28 de Julio de 1992

<sup>23</sup> DOCV núm. 4900 de 10 de Diciembre de 2004 y BOE núm. 16 de 19 de Enero de 2005

<sup>24</sup> DOCV núm. 7329 de 31 de Julio de 2014 y BOE núm. 231 de 23 de Septiembre de 2014

En cambio, el apartado 2 del artículo 59 de la Ley 3/1993 establece unos plazos concretos sobre los usos que se podía dar a los terrenos que habían sufrido incendios forestales en la Comunidad Valenciana. De este modo, el artículo establece en primer lugar, que estos terrenos no podrán ser utilizados en actividades de pastoreo en un periodo de cinco años posteriores al incendio. En segundo lugar, este artículo prohíbe que se realicen actividades extractivas en dichos terrenos en un plazo de diez años. En tercer lugar, prohíbe su transformación en suelos agrícolas hasta que hayan transcurrido, al menos, veinte años desde que se produjo el incendio. Aun así, el artículo señala la posibilidad de excepcionar estos tres límites en los casos en los que exista una autorización expresa y motivada por parte de la Administración forestal, cuando previamente se haya llevado a cabo un informe del Consejo Forestal.

Finalmente, mediante el artículo 69 de la Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat <sup>25</sup> se introdujo una modificación que añadía un apartado cuarto al artículo 59 de la Ley forestal valenciana de 1993. De este modo, el artículo 59.4 establece que es posible excepcionar, mediante acuerdo justificado, el plazo de 30 para el cambio de uso forestal de un terreno incendiado cuando exista un carácter singular y para las situaciones de proyectos de obras e infraestructuras que por su carácter especialmente relevante supongan un interés general para la Comunidad Valenciana. En este caso, el legislador está dando la posibilidad al Gobierno autonómico de la Generalitat para que, en los casos en los que considere necesario no haga cumplir el límite de 30 años que establece la legislación estatal. Además, el citado apartado establece un límite a esta actuación, ya que entiende que esta excepción no se podrá llevar a cabo en los casos en los que suponga un aumento del aprovechamiento lucrativo para particulares contrario a la finalidad perseguida con la prohibición, es decir, la prevención y disuasión de los incendios en los terrenos forestales. Por lo tanto, el legislador está dejando fuera de la excepción que plantea aquellos casos en los que el interés general suponga un cambio de uso forestal que vaya a generar posibilidades de edificación para particulares que, además, van a obtener un lucro por dicha actuación. El legislador autonómico, por tanto, está intentando desvincular la excepción del cambio de uso forestal por interés general de aquellos intereses económicos que se pueden generar por razones urbanísticas.

---

<sup>25</sup> DOCV núm. 6680 de 28 de Diciembre de 2011 y BOE núm. 23 de 27 de Enero de 2012

#### IV. EL FUTURO DE LA LEY DE MONTES: LA FLEXIBILIZACIÓN DE LA REFORMA DE 2015

El 2015 el Gobierno español impulsó el proyecto de reforma de la Ley de Montes por el cual, el artículo 50.1 vuelve a ser modificado. Ya en la Exposición de Motivos del Anteproyecto se hace una referencia a la distribución de competencias en materia de montes, cuestión polémica de la que se han derivado varias sentencias ya comentadas en el presente trabajo. En este sentido, el Anteproyecto señala que se atribuye en exclusiva a la Administración General del Estado las labores de coordinación y aprobación de las directrices sobre los distintos aspectos de lucha contra los incendios forestales, además del aporte, por parte del Estado, de los medios necesarios a las Comunidades Autónomas para combatir los mismos.

Por su parte, en lo relativo a la modificación del artículo 50.1, se mantiene íntegramente el texto vigente desde 2006, con la prohibición de cambio de uso forestal en un plazo de 30 años y su posible desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas así como las posibles excepciones a la misma. La modificación de dicho artículo viene con la aparición de un nuevo párrafo en el mismo, en el cual se señala que *“Asimismo, con carácter excepcional las comunidades autónomas podrán acordar el cambio de uso forestal cuando concurran razones imperiosas de interés público de primer orden que deberán ser apreciadas mediante ley, siempre que se adopten las medidas compensatorias necesarias que permitan recuperar una superficie forestal equivalente a la quemada. Tales medidas compensatorias deberán identificarse con anterioridad al cambio de uso en la propia ley junto con la procedencia del cambio de uso. En el caso de que esas razones imperiosas de primer orden correspondan a un interés general de la Nación, será la ley estatal la que determine la necesidad del cambio de uso forestal, en los supuestos y con las condiciones indicadas en el párrafo anterior. En ningún caso procederá apreciar esta excepción respecto de montes catalogados.”*

Es necesario tener en cuenta ciertos aspectos de esta modificación. En primer lugar, el legislador añade al principio del párrafo que esta excepción se ha de llevar a cabo con carácter excepcional, reforzando así la idea de que el objetivo del artículo y de la Ley en general sigue siendo el de actuar como medida preventiva y disuasoria de los incendios forestales.

En segundo lugar, mediante la introducción de esta modificación, la decisión de declarar un interés público de primer orden con el que evitar el plazo de prohibición de cambio de uso forestal de 30 años se puede llevar a cabo tanto por las Comunidades Autónomas como por el propio Estado, y en ambos casos tal apreciación habrá de ser declarada mediante una ley que habrá de declarar la necesidad de cambio de un uso forestal concreto. Es decir, el aspecto más importante de esta regulación se centra en la idea de que para que esta excepción pueda declararse es necesario que exista un interés público de

primer orden, el cual ha de ser declarado por una norma con rango de ley. Por lo tanto, se mantiene la regla general de no reclasificación de terrenos incendiados pero a través de la declaración de interés general dicha consideración queda en manos de una decisión política. Por su parte, el legislador entiende que la necesidad de que esta excepción se lleve a cabo mediante una ley supone una garantía, ya que en la Exposición de Motivos señala que la declaración de dicha prevalencia exige, tanto un proceso de participación pública como un pronunciamiento en sede de la soberanía popular.

En tercer lugar, la nueva modificación establece que es necesario que se adopten las medidas necesarias para recuperar una superficie forestal equivalente a la quemada. La Exposición de Motivos, también establece la necesidad de que se den medidas compensatorias, las cuales se han de establecer en la Ley que regule el cambio de uso y con posterioridad a la declaración del mismo. Aun así, la regulación de estos aspectos puede cambiar según qué circunstancias y por lo tanto dicho concepto queda bastante abierto al criterio tanto de las comunidades autónomas como del Estado, según el caso concreto, que son las que han de llevar a cabo la excepción que contempla la Ley.

En último lugar es conveniente señalar que el artículo prohíbe directamente que esta excepción se pueda llevar a cabo en montes catalogados. En este punto es necesario acudir a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Montes, que señala que los montes catalogados son aquellos que forman parte del catálogo de montes considerados como de utilidad pública, que actúa como registro público para la inscripción de los mismos. Por todo ello, solo será posible incluir dentro de la excepción del plazo de 30 años para el cambio de uso forestal de los terrenos incendiados aquellos montes no catalogados de utilidad pública, lo cual, según la Exposición de Motivos del Anteproyecto tiene una finalidad centrada en la prevención del lucro privado por el cambio de uso. Es decir, se deja fuera del posible cambio de uso a aquellos montes que son considerados de utilidad pública puesto que estos montes tienen características concretas, en base a las cuales han obtenido su clasificación de utilidad pública, que pueden hacerlos más atractivos para fines relacionados con la especulación urbanística, la cual se pretende evitar para eludir el crecimiento del número de incendios forestales provocados.

## **V. CONCLUSIONES**

Tras los datos expuestos en este trabajo resulta evidente que los incendios forestales son uno de los problemas ambientales más importantes a nivel europeo. Concretamente en España representan una amenaza de

extraordinaria relevancia, ya que por las condiciones climáticas de la mayoría del territorio y por las grandes extensiones de superficie forestal existentes, los incendios provocan catástrofes de gran magnitud con consecuencias tanto económicas como naturales. Además, los incendios no afectan solamente a los espacios que arrasan, ya que su impacto en el resto del medio ambiente es notable. Hay que tener en cuenta que los terrenos forestales son un recurso muy valioso del que dependen muchas de las actividades económicas de los países, pero además son fuente conservación y protección de recursos naturales. De la existencia de los espacios forestales se derivan los “servicios ecosistémicos”, es decir, aquellos beneficios que obtenemos procedentes de los ecosistemas, ya sea de manera directa (agua o cultivo de alimentos) o de modo indirecto (neutralización de desechos tóxicos, creación y asimilación del suelo o formación y almacenamiento de materia orgánica).

Teniendo en cuenta la importancia de los espacios naturales, sorprende que la legislación española haya sido a lo largo de la historia reciente tan poco precisa a la hora de regular algunos aspectos esenciales en materia de incendios forestales; en concreto, en la restauración de aquellos terrenos forestales que han sufrido incendios y su posible cambio de uso. Tanto la Ley de Montes de 1957 como la Ley de incendios forestales de 1968 se mostraron insuficientes en la regulación de estas situaciones. A pesar de que en las exposiciones de motivos de ambas leyes se dejaba claro que el objetivo era la restauración de los terrenos que habían sufrido un incendio, ni en los preceptos en los que se desarrollaba la ley ni en sus posteriores reglamentos se hacía ninguna referencia a actuaciones concretas destinadas a proteger esos terrenos de los posibles cambios de uso forestal.

Por otro lado, también resulta sorprendente que a pesar de que las Leyes de 1957 y 1968 fuesen insuficientes en su regulación, ambas estuvieron vigentes hasta la publicación de la Ley de Montes de 2003. Esta ley podría haber supuesto un importantísimo avance en la materia, pero volvió a resultar insuficiente. A pesar de que en su Exposición de motivos se planteaba de manera clara la prohibición de cambios de uso forestal en terrenos incendiados y de que la voluntad del legislador era dar la posibilidad de regeneración natural a esos terrenos, la ley se limitó a descargar el peso de la regulación en las Comunidades Autónomas, a las cuales les daba la posibilidad de legislar en la materia sin que por su parte se estableciesen límites a esta actuación. Teniendo en cuenta la cantidad de incendios forestales que se venían produciendo históricamente en España, este vacío legal suponía un grave problema ya que en estos años la especulación urbanística llegó a su punto más álgido. A pesar de que en ciertas ocasiones se quisiera negar la conexión entre fuego y especulación, es inevitable comparar la situación de algunas zonas forestales y el litoral del país hace dos décadas con la situación

actual. En este sentido, era fácil encontrar urbanizaciones, hoteles o campos de golf en lugares en los que el fuego había arrasado una superficie forestal.

En medio de esta situación de creciente urbanismo en España, en la que todo parecía estar permitido, se aprobó la modificación de la Ley de Montes de 2006, la cual por primera vez ha establecido una prohibición de cambio de uso forestal en los terrenos incendiados limitando así la legislación de las Comunidades Autónomas con el fin de evitar los incendios forestales provocados y que esta situación fuese utilizada en beneficio de la especulación urbanística. Directamente, esta Ley buscaba evitar la especulación urbanística y se puede entender que lo ha conseguido, ya que el número de grandes incendios forestales se ha reducido drásticamente en los últimos años.

Aun así, la norma ha generado problemas más allá de los terrenos forestales que se propone proteger, pues ha sido objeto de conflictos competenciales que han originado sentencias por parte del Tribunal Constitucional. Probablemente ninguna Comunidad Autónoma haya aceptado de buen grado que la modificación de la Ley de 2006 haya supuesto una limitación de sus competencias, ya que la fijación de unos límites mínimos supone que las Comunidades no puedan legislar con libertad en la materia y esto puede chocar con los intereses particulares de cada territorio. Por un lado, se puede entender, como así hacen algunas CCAA, que la norma no les deja apenas margen de acción en la materia y por otro lado, es comprensible pensar que ante un problema de semejante magnitud el Estado ha de establecer unos mínimos de protección.

Evidentemente una norma como esta no puede ser totalmente prohibitiva, ya que cada incendio forestal origina unas consecuencias distintas y por ello la norma ha de dejar un margen de actuación a las administraciones para que puedan ponderar las circunstancias y decidir cómo actuar. Pero esta ponderación no puede excluir el contenido de la regla general de la norma, es decir, la prohibición de cambio de uso forestal en un periodo de 30 años ha de ser el criterio a seguir y la posible excepción de la norma ha de ser un criterio al que se pueda acudir en aquellos casos en los que las circunstancias concretas hagan que la prohibición carezca de sentido. Esta idea es en la que se basa la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 2009 que prohíbe el cambio de uso forestal de 30 años, que puede ser excepcionada cuando la acción del fuego en el terreno forestal en concreto haya sido tan grave que no exista posibilidad de que dicho terreno llegue a regenerarse y, aun así, para poder cambiar el uso forestal del terreno establece como necesario una ley que lo apruebe.

Sin duda, los conflictos competenciales han sido determinantes para que el Gobierno haya decidido modificar la Ley de Montes. Mediante esta

modificación se introduce la posibilidad de excepcionar la prohibición de cambio de uso forestal cuando exista un público de primer orden. El legislador ha buscado solucionar el conflicto competencial y que los gobiernos de las Comunidades Autónomas puedan evitar el plazo de prohibición cuando existan razones que lo justifiquen. Además, el legislador ha establecido un límite dejando fuera de esa excepción a los montes catalogados, en un intento de garantizar que no todas las actuaciones son válidas.

Aun así, la posible modificación de esta norma ha resultado muy polémica. En primer lugar, porque se está modificando una Ley que persigue reducir el número de incendios forestales y que está consiguiendo su objetivo. Esta modificación abre la puerta a que se pueda construir en terrenos forestales recientemente incendiados y eso hace crecer la preocupación de ciertos sectores de la sociedad, teniendo en cuenta la especulación urbanística sufrida en este país en los últimos años.

En segundo lugar, la modificación de la norma ha mostrado una evidente falta de claridad. La norma habla del carácter excepcional de la situación que produce el cambio de uso forestal, pero no concreta en qué ha de consistir dicho carácter. Por otro lado hace referencia al público de primer orden, pero no concreta en qué casos se puede entender el mismo, dejando esta decisión en manos de las administraciones autonómicas y de la administración estatal. Dicho interés público ha de ser declarado por Ley, pero el legislador estatal no especifica si cada caso concreto ha de ser regulado por una ley concreta o si se admitiría la existencia de una ley general que recogiese aquellos supuestos dentro de los cuales se puede considerar que hay un interés general prevalente para que cada Administración pudiese acudir a esta Ley cuando quisiese excepcionar la prohibición de cambio de uso forestal. Además la aprobación de estas leyes que declaren el interés general puede chocar directamente con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre crear leyes singulares que permitan evitar el cumplimiento de la legislación estatal, tal y como se recoge en la ya mencionada Sentencia 162/2014, de 7 de octubre relativa al caso de Meseta-ski.

Todas estas imprecisiones han rodeado de polémica la modificación que el Gobierno ha propuesto sobre esta Ley, ya que han de ser establecidas o por el legislador autonómico teniendo en cuenta los intereses propios de cada territorio en cada Comunidad, o por el legislador estatal, independientemente de si su criterio es el mismo que el que siguen las políticas de las CCAA, pudiendo surgir nuevas controversias según las actuaciones que cada administración lleve a cabo.

En suma, el cambio de uso forestal en los terrenos incendiados es un problema de especial relevancia y en su regulación se han ido produciendo

avances y retrocesos según los distintos momentos en los que dichas normas se han ido promulgando y las condiciones sociales y económicas del momento. La polémica ha rodeado a las distintas normas que se han ido aprobando, especialmente cuando estas no son tan concretas como cabía esperar teniendo en cuenta la magnitud del problema ante el que nos encontramos. No hay que olvidar que el fin de toda esta legislación es dejar en un segundo plano los intereses económicos para adoptar medidas que ayuden a proteger y conservar el medio ambiente y los beneficios que este proporciona a la sociedad.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- A. GUAITA, *Derecho Administrativo: aguas, montes, minas*, Civitas, Madrid, 1982
- L. CALVO SANCHEZ, *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*. Thomson Civitas, Navarra, 2005
- L. CALVO SANCHEZ, *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo. Volumen V: Bienes e infraestructuras públicas*. Iustel, Madrid, 2009
- L. TOLIVAR ALAS, *Los poderes públicos y el fuego: una aproximación jurídica*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014
- J. ESTEVE PARDO, *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2014.
- F. LÓPEZ RAMÓN, “Crítica jurídica de la nueva Ley de Montes”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 121, enero-marzo 2004
- C. ROMERO REY, “Aproximación al nuevo régimen forestal español: la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes”. *Diario La Ley*, núm. 6080, septiembre 2004
- A.L. BLANCO HIGUERA, “La propiedad pública de los montes como condición necesaria para su catalogación, antes y después de la Ley de Montes de 2003”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 30, mayo 2013
- M. CABRERA BONET, “Incidencia de la regeneración natural en los proyectos de ordenación de montes”. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm 15, 2003
- J.C. MONTALVO ALBIOL, “Interés general y administración contemporánea”, *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, núm. 14, 2011

- P. GARCÍA ÁLVAREZ; C. LÓPEZ PEREGRÍN, *“La protección penal del medio ambiente a través de los delitos de incendio”*. Revista penal, n. 32, julio 2013
- L. TOLIVAR ALAS, *“Incidencia ambiental de incendios no forestales: algunas pautas jurisprudenciales”*. Revista vasca de administración pública, n. 99-100, mayo-diciembre 2014
- D. CASTILLO MORA, *“El desarrollo sostenible en los espacios naturales protegidos: las áreas de influencia socioeconómica y otras perspectivas”*. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 26, septiembre-diciembre 2013