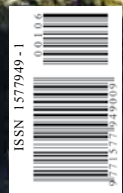


ambienta

Parques Nacionales: razones para una nueva ley



n.º 106
Marzo
2014
3 €

Trabajamos en proyectos como Red-ITAA

chil Innova Inicio | Documentos | Eventos | Fotos | Noticias | Blogs | Prensa | Ayuda Iniciar Sesión

Red-ITAA European Network of Innovation and Technology in the Agricultural and Food Sectors

HOME
THE PROJECT
PARTNERS
ACTIVITIES
RESULTS

El objetivo general del proyecto es: El desarrollo de un portal de conocimiento para la Agroindustria en los tres países con la tecnología Web 2.0 y su uso como herramienta de apoyo a las organizaciones en este sector, con un enfoque de colaboración.

Mapa Satélite Aliviar

France
Toulouse
Marsèi
Andorra
Zaragoza
Barcelona
España (Spain)
Porto

SUDOE
Programa de Cooperación Territorial
Programme de Coopération Territoriale
Territorial Cooperation Programme

RED-ITAA en imágenes

**Para que nuestro sistema agroalimentario
y el medio ambiente sean más sostenibles:
Todo es cuestión de conocimiento.**

Conócelo en

<http://www.chil.org/innova/group/red-itaa>

**y piensa lo que puedes hacer con él.
Verás que es mucho**

ambienta**106 / Marzo 2014****Edita:**

Secretaría General Técnica
Ministerio de Agricultura,
Alimentación y Medio Ambiente

Directora de la Revista:

Maribel del Álamo Gómez

Portada:

Eduardo Viñuales

Redacción:

Plaza de San Juan de la Cruz, s/n.
28071 Madrid
Tel.: 91 597 67 96

Consejo Asesor:**Presidente:**

Adolfo Díaz-Ambrona
Secretario General Técnico

Vocales:

José Abellán Gómez
Maribel del Álamo Gómez
Arturo Cortés de la Cruz
Antonio Gómez Sal
Esteban Hernández Bermejo
Carlos Hernández Díaz Ambrona
Fernando López Ramón
Eduardo Martínez de Pisón
Ángel Menéndez Rexach
Eduardo Moyano Estrada
Leyre Octavio de Toledo
Antonio Sáenz de Miera



Depósito Legal: M-22694-2001

ISSN: 1577-9491

NIPO: 280-14-015-8

NIPO WEB: 280-14-014-2

Esta Publicación no se hace necesariamente solidaria con las opiniones expresadas en las colaboraciones firmadas. Esta revista se imprime en papel 100% reciclado.

02 Escriben en este número de Ambianta . . .

04 Parques Nacionales: razones para una ley
Basilio Rada

16 Gestión y conservación en la Red de Parques Nacionales de España
Alfonso San Miguel

26 Los Parques Nacionales como parte de la imagen general del país
Borja Cardelús

42 Retos de nuestra centenaria Red
Miguel Castroviejo

58 Cien años de los parques nacionales en España. Una visión personal
José Miguel González

70 La reforma de la Ley de Parques Nacionales vista desde el mar
Xavier Pastor

82 Trayectoria del régimen jurídico de los parques nacionales en España
Fernando López Ramón

90 Los parques y la vida humana: interacciones entre la naturaleza protegida y las personas
José Antonio Corraliza

104 La nueva ley, un paso adelante en la conservación de lo mejor de la naturaleza
Eduardo Viñuales Cobos





Borja Cardelús

Ha sido Presidente del Patronato de Doñana, del Organismo Autónomo Parques Nacionales y Secretario General de Medio Ambiente. Es Premio Nacional de Medio Ambiente. Ha desarrollado una extensa obra divulgativa relacionada con la Naturaleza, que incluye libros y Series de televisión, de la que la más conocida es *La España Salvaje*. Y es autor de varias novelas de ámbito rural, entre ellas *Fugitivo*, *Voces de la marisma*, *El último trashumante*, *El alimañero*, *Historias milenarias de las tierras ibéricas*, etc. En el ámbito de la divulgación de temas relacionados con América es autor de numerosas publicaciones, como *La huella de España en los Estados Unidos*, *Luces de la cultura hispana*, *Momentos estelares de las Américas*, *El mar español*, etc. Preside el Centro de Cultura Iberoamericana.



Miguel Castroviejo Bolívar

Miguel Castroviejo Bolívar es Consejero Coordinador de Medio Ambiente en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. Es Doctor Ingeniero de Montes por la Universidad Politécnica de Madrid, es Miembro del Consejo Rector de la Red de Parques Nacionales españoles y ha ocupado anteriormente los puestos de Director del Parque Nacional del Teide y Director Territorial del Instituto para la Conservación de la Naturaleza en las Islas Canarias. Es Miembro de la Comisión Mundial sobre Áreas Protegidas de la IUCN. Es autor de varios libros y numerosos artículos relacionados con la política ambiental, la ecología y las áreas protegidas.



José Antonio Corraliza Rodríguez

Es catedrático de Psicología Ambiental en la Universidad Autónoma de Madrid, donde imparte las materias de Psicología Ambiental y de Percepción Ambiental, entre otras. Es autor de varios libros y artículos publicados en revistas científicas, destacando el libro más reciente, en colaboración con Silvia Collado, titulado "Naturaleza y Bienestar infantil" (A Coruña: Hércules ediciones, 2012). En el año 2001 recibió, junto con otros investigadores, el Premio de la Fundación Alfonso Martín Escudero por el estudio titulado "Los Parques Naturales en España: Conservación y disfrute" (publicado en la editorial Mundiprensa en el año 2002). Ha dirigido un proyecto I+D+I financiado por el MINECO sobre "La experiencia de la naturaleza y la preferencia del paisaje". Entre sus intereses de investigación se encuentra el estudio de las actitudes ambientales, la experiencia humana de la naturaleza y su influencia en el bienestar infantil y las dimensiones psicosociales de la gestión de espacios naturales protegidos.



José Miguel González Hernández

Ingeniero de Montes por la Universidad Politécnica de Madrid. *Master of Forestry* por la Universidad Estatal de Oregon. Doctor Ingeniero de Montes. Licenciado en Farmacia (Especialidad: Ingeniería Sanitaria), por la Universidad de La Laguna. En 1982 fue nombrado Director General del ICONA en Madrid. Y en 1984, miembro del Comité Español del programa "El Hombre y la Biosfera" (MAB), de la UNESCO. También ha sido Consejero de la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (IUCN). Representante español en el Comité Director para la Protección de la Naturaleza del Consejo de Europa. Fue Director Conservador del Parque Nacional de la Caldera de Taburiente y del Parque Nacional del Teide. Diputado en el Parlamento de Canarias por Tenerife desde 1991 hasta la actualidad. En 2008 fue Presidente del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria. Miembro de la Comisión Mixta de Gestión de Parques Nacionales Canarios. Desde 2012 es Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación Territorial y Vicepresidente de la Comisión de Educación. Presidente del Consejo Social de la Universidad de La Laguna y Miembro del Comité Español de Cooperación con los Estados Unidos en Parques Nacionales.



Fernando López Ramón

Nacido en Zaragoza en 1953. Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza con seis sexenios de investigación reconocidos. Tras seguir la carrera de Derecho en la Universidad de Zaragoza y obtener el Primer Premio Extraordinario (1975), se doctoró en la Universidad de Bolonia con el Premio Vittorio Emanuele II (1978). Desarrolló su carrera académica bajo la dirección del profesor Lorenzo Martín-Retortillo, hasta obtener cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona (1986). Después regresó a la Universidad de Zaragoza (1988), de cuya Facultad de Derecho ha sido Decano (2000-2003). Profesor invitado en diversas universidades españolas y extranjeras, ha sido experto del Consejo de Europa y director del Máster en Urbanismo, dirige el Observatorio de Políticas Ambientales y la Revista Aragonesa de Administración Pública, y preside la Fundación Ecología y Desarrollo. Autor de gran número de publicaciones en materias de su especialidad, cabe destacar entre sus últimos libros: *Introducción al Derecho urbanístico* (2005, 3ª ed., 2009), *Política ecológica y pluralismo territorial* (2009) y *Sistema jurídico de los bienes públicos* (2012).



Xavier Pastor

Xavier Pastor, Director Ejecutivo de Oceana para Europa. Biólogo marino, inició su trayectoria profesional en el Instituto Español de Oceanografía. Es miembro del GOB Mallorca desde 1975, grupo del que fue Presidente durante seis años desde 1980. En 1984, pasó a fundar Greenpeace España, organización en la que ocupó el cargo de Director Ejecutivo durante más de 15 años. Premio Nacional de Medio Ambiente en el 2002, ha desarrollado en Centroamérica el proyecto Mar Viva para vigilancia y control de pesca ilegal. Actualmente y desde hace 10 años, dirige la organización Oceana en Europa dedicada a la investigación para la recuperación y protección de los océanos.



Alfonso San Miguel Ayanz

Dr. Ingeniero de Montes, Catedrático de Universidad. Director del Departamento de Silvopascicultura, Universidad Politécnica de Madrid. 34 años de docencia e investigación en temas relacionados con gestión de montes y conservación. Miembro del Comité Científico de Parques Nacionales y representante de éste en el Consejo de la Red de Parques Nacionales. Presidente del Grupo de Trabajo que elaboró los primeros Estándares Españoles para la Certificación de la gestión forestal sostenible con el esquema de FSC. Presidente de la Sociedad Española para el Estudio de los Pastos. Autor de 20 libros y 160 artículos científicos y capítulos de libros.



Eduardo Viñuales Cobos

Escritor, fotógrafo y naturalista de campo aragonés, autor de cerca de una veintena de libros sobre temas de naturaleza, medio ambiente, montaña, senderismo, viajes... así como de más de mil reportajes publicados en diversos medios de comunicación. Empezó trabajando en el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, y a raíz del traspaso de competencias y personal a las Comunidades Autónomas ahora desempeña su trabajo en el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón. Durante casi diez años fue miembro del Patronato del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido en representación de las organizaciones de defensa de la naturaleza. Ha sido coordinador general de la colección de 33 guías comarcales de la Red Natural de Aragón, y su último libro de autor es "Rutas familiares por el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido" (Sua, 2013). Su labor profesional literaria y fotográfica en la divulgación del medio ambiente ha sido distinguida mediante diversos premios: Félix de Azara en dos ocasiones (de la Diputación Provincial de Huesca), Jordán de Asso (del Instituto de Estudios Altoaragoneses), Villa de Benasque, Santiago Sagaste, Premio Ramón Pignatelli (del Departamento de Cultura del Gobierno de Aragón), Fotonatura, Premio Milano, etc.

Parques Nacionales: razones para una ley

Basilio Rada Martínez

Director del OAPN

Por extraño que resulte, uno de los problemas todavía sin resolver en nuestro sistema de parques nacionales, acaso el más importante, que viene arrastrándose desde que el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, lo constituye precisamente la falta de un modelo en el que todas las administraciones puedan desarrollar las competencias que constitucionalmente les corresponden, de tal manera que de su trabajo se alcancen los objetivos de cada uno de los parques nacionales y los de la Red que forman.

La explicación a esta carencia es fácil de argumentar si se repasan, aunque sea forma somera, las dos sentencias que sobre esta materia ha dictado el Tribunal Constitucional (102/1995 y 194/2004) y las dos leyes (41/1997 y 5/2007) promulgadas para dar cumplimiento a las mismas.

Conviene comenzar señalando que el Estado de la transición mostró siempre una tendencia, casi obsesiva, por mantener sus competencias en la gestión de los parques nacionales y ello a pesar de que el constituyente del 98, a diferencia de la salvaguarda del patrimonio histórico artístico y cultural, no hizo reserva especial de atribución al Estado de competencias específicas relacionadas con parques nacionales por lo que la ley sobre esta materia debía encuadrarse en las competencias estatales de legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23ª).

Así, la ley 4/1989, promulgada ya después de la creación de las CCAA, atribuyó en exclusiva la declaración de estos espacios y su gestión al Estado, como venía ocurriendo desde la creación de los primeros parques nacionales en 1918. Posiblemente se entendió entonces, que el hecho de que la conservación de un parque nacional se declarase de Interés General del Estado y que estos espacios fueran acompañados del epíteto “nacional”, constituían en sí motivos suficientes para encuadrar la gestión dentro de la legislación básica en materia de medio ambiente.

Ello motivó el primer desencuentro con las CCAA y algunas de ellas recurrieron la ley. El Tribunal Constitucional se pronunció entonces por primera vez sobre esta materia. Básicamente, el alto tribunal tuvo que dirimir sobre la posibilidad de que la Administración General del Estado estuviera o no presente en los parques nacionales. Su sentencia fue entonces clara, pero a la vez poco precisa. En efecto, el Constitucional apreció en los parques nacionales algunas características que los alejaban del genérico de los espacios naturales protegidos, conformando sobre la base de esta especificidad una categoría singular con un modelo gestión y organización distinto del general (de competencia autonómica) en el que podría intervenir el Estado.

Estamos hablando de acuerdo con el Constitucional de “una categoría de espacio natural, que



clava la más honda raíz en su carácter simbólico por tratarse de una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto, con lo que podría llamarse personalidad ecológica, y signo distintivo en suma que se identifica a un país y con el que se identifica”

En definitiva, los parques nacionales no son unos simples espacios naturales protegidos, de los muchos que existen en nuestro país. Son algo más. Algo que va más allá de lo natural, investidos de personalidad ecológica propia, y que tiene que ver con lo cultural, con lo simbólico e inmaterial y con lo que nos identifica como Nación.

Esta sentencia del 95 dejó claro igualmente que la creación de los parques nacionales correspondía al Estado como titular del Interés General de la Nación, mediante Ley de las Cortes.

El texto del Constitucional, sin embargo, más allá de declarar la nulidad de las disposiciones

que consideraban básicos los artículos 21.3 y 4 de la ley 4/89, en la medida que atribuían exclusivamente al Estado la gestión de los parques nacionales, no precisaba nada más acerca de la intervención de la AGE en los parques nacionales.

Sin embargo en la sentencia puede leerse “... *No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración, y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que solo residualmente, en ciertos supuestos limite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea este, pueda participar en ella el Estado”.*

Una interpretación de este texto, que evidentemente resultó errónea, llevó al ejecutivo del 97 a aprobar un proyecto de ley que atribuía la gestión de cada parque nacional a una co-

Parque Nacional de Picos de Europa. 22 de julio de 1918. Foto: L. Montoto. Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido. 16 de agosto de 1918. Foto: C. Valdecantos. Fototeca CENEAM.

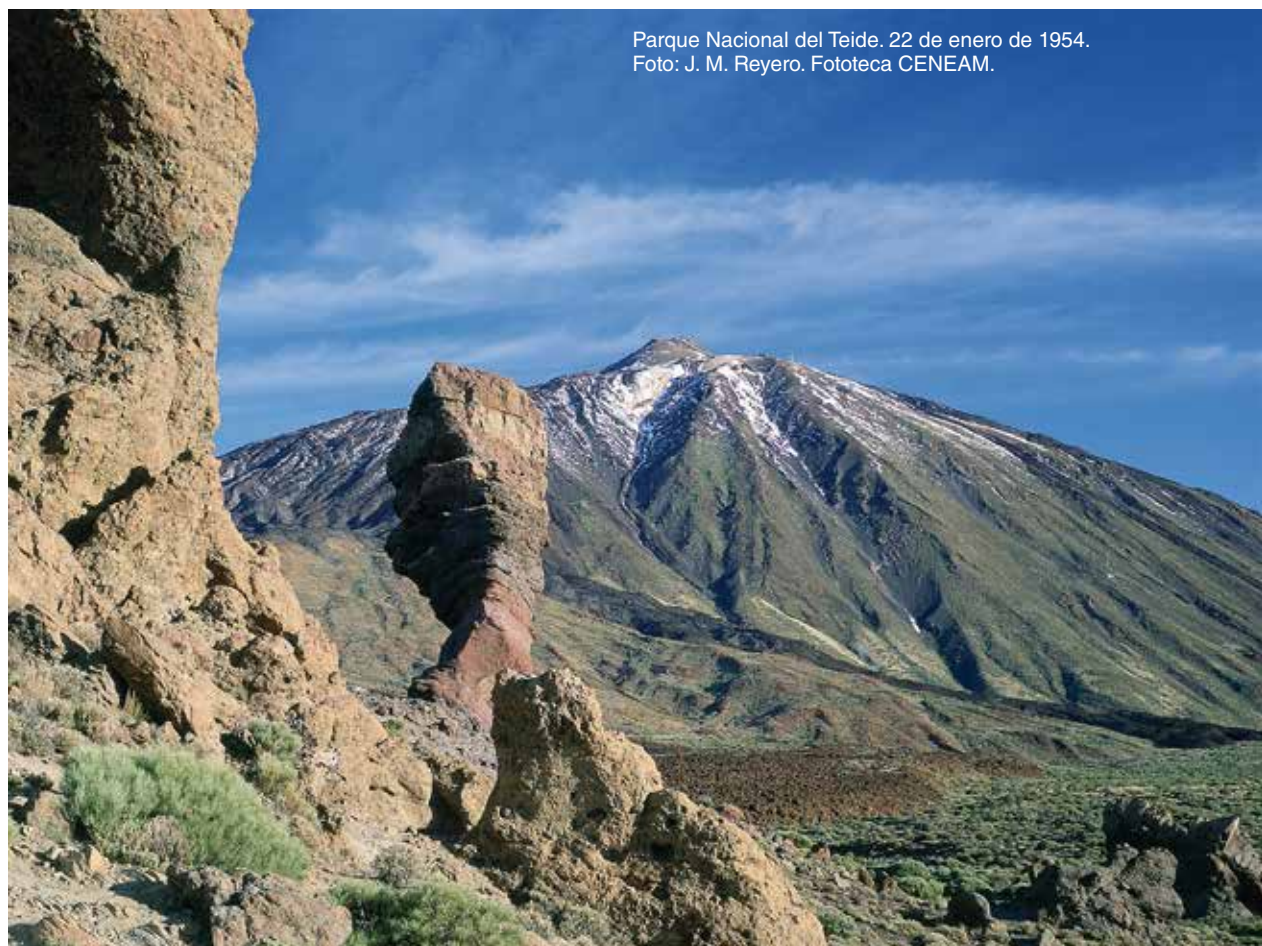
misión mixta de gestión, de composición paritaria Estado- Comunidad Autónoma. Estos órganos de gestión, junto con el Consejo de la Red de Parques como máximo órgano consultivo, y el Plan Director como documento de planificación de mayor rango en la materia, constituían los tres pilares fundamentales de la ley 41/97.

A decir de muchos autores, la época en la que se aplicó esta normativa fue la mejor para los parques nacionales y de hecho la declaración de inconstitucionalidad que en 2004 hizo el Constitucional de gran parte de su articulado, supuso una gran contrariedad para las organizaciones conservacionistas y muchas administraciones, incluidas algunas autonómicas.

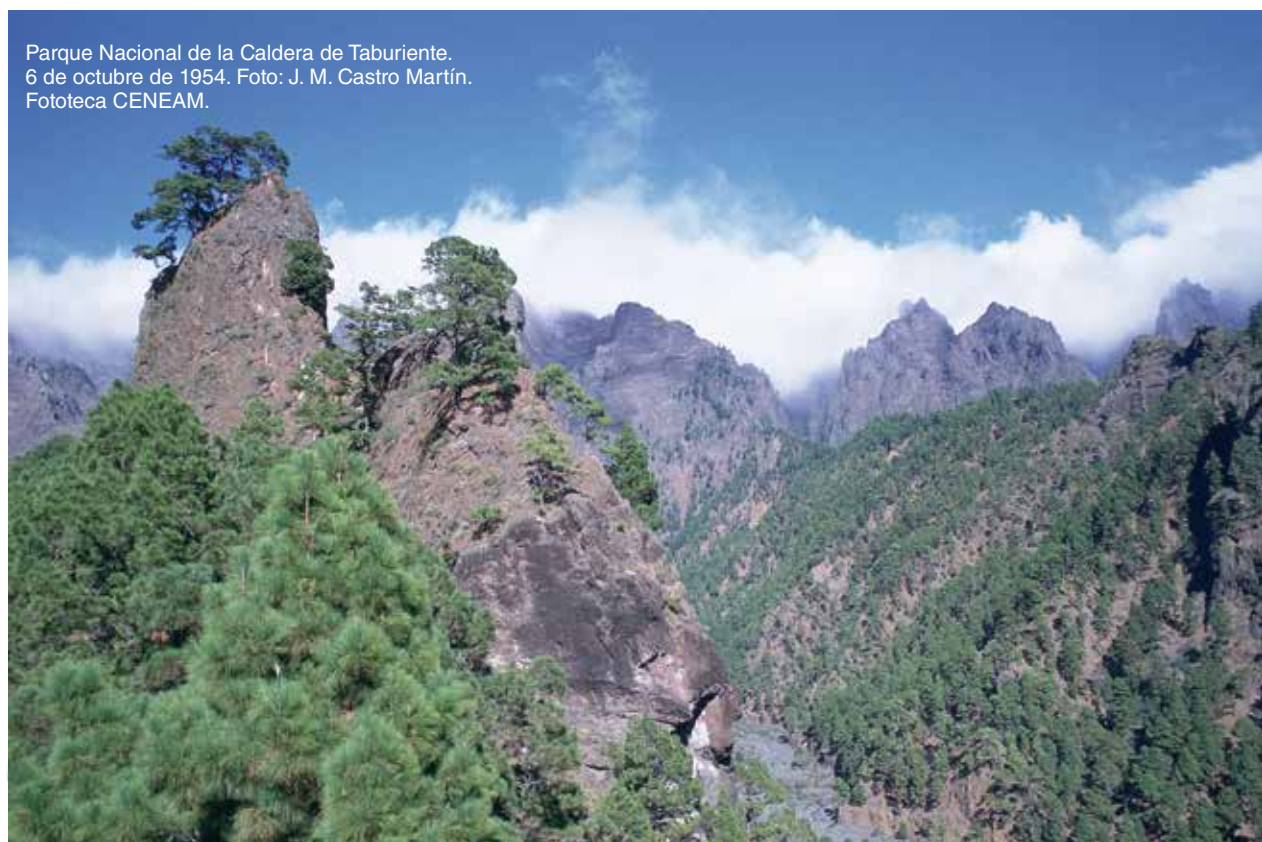
Gustase o no, lo cierto es que la sentencia 194/2004, a diferencia de la del 95 diseñó un escenario único y válido para nuestro sistema de parques en el que tenían cabida los propios

parques, la Red que forman y todas las administraciones implicadas, de modo que sus respectivas actuaciones condujesen a una gestión exitosa y homologable en cada parque. La bondad de este nuevo sistema estaba ya contrastada, pues uno de nuestros parques nacionales, el Parque Nacional de Aigües Tortes y lago de San Mauricio, se gestionó con acierto en este régimen, desde su entrada en la Red de Parques Nacionales en 1997.

En síntesis, el modelo que se deduce de esta última sentencia declara inconstitucionales las comisiones mixtas que gestionaban los parques, atribuyendo la gestión ordinaria y habitual, así como la organización de los parques nacionales a las CCAA, mientras que el Estado se reserva la coordinación y la posibilidad de intervenir solo puntualmente y de forma excepcional en la gestión. Igualmente corresponde al Estado la elaboración y aprobación del Plan Director y el Consejo de la Red, que la sentencia declaró plenamente constitucionales.



Parque Nacional del Teide. 22 de enero de 1954.
Foto: J. M. Reyero. Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de la Caldera de Taburiente.
6 de octubre de 1954. Foto: J. M. Castro Martín.
Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de Doñana. 16 de octubre de 1969. Foto: J. M. Pérez de Ayala. Fototeca CENEAM.

La ley 5/2007 aprobada para dar cumplimiento a esta última sentencia, implanta el modelo de gestión autonómica, pero de manera incomprensible “olvidó” atribuir la coordinación al Estado y obviamente no creó ningún órgano que permitiese desarrollar esta función.

La coordinación general, que corresponde al Estado, debe ser entendida, de acuerdo con la sentencia, como la fijación de medios y sistemas que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema. De acuerdo también con el Constitucional, la coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado.

Sorprende, que a pesar de que uno de los argumentos del Constitucional para anular las comisiones mixtas sea precisamente el demostrar que sus funciones no son de coordinación sino de gestión, la ley en vigor ignorara las potestades de coordinación del Estado.

“En suma, la gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales no se compadece desde la perspectiva constitucional con las potestades de coordinación del Estado en relación con dichos parques.” (STC 194/2004).

Mención aparte merecen los parques cuyo territorio abarca a más de una Comunidad Autónoma y donde como es fácil imaginar, la coordinación del Estado es todavía más necesaria, tanto que el propio Tribunal sugiere un tratamiento específico en este tema.

“En definitiva, el legislador estatal, debió simplemente, con sustento en las facultades de

Parque Nacional de las Tablas de Daimiel.
28 de junio de 1973. Foto: F. Cámara.
Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de Timanfaya. 9 de agosto
de 1974. Foto: J.S. Socorro. Fototeca CENEAM.





Parque Nacional de Garajonay. 25 de marzo de 1981. Foto: J. S. Socorro. Fototeca CENEAM.

coordinación del Estado, instrumentar mecanismos que permitieran a las Comunidades Autónomas afectadas realizar la gestión del parque en sus respectivos territorios, integrando su actividad del modo que resulte más adecuado, sin que a este Tribunal le corresponda señalar ni el alcance ni la intensidad de los mecanismos que deben ponerse en marcha al efecto.” (STC 194/2004).

Esta sugerencia no fue considerada por el legislador de 2007 y ello a pesar de que el Parque Nacional de Picos de Europa, con territorio en tres Comunidades Autónomas, se ha caracterizado siempre por una gestión complicada y difícil.

Tras casi siete años de vigencia de la ley 5/2007, el panorama no es muy halagüeño. Cada comunidad autónoma interpreta “a su manera” la legislación básica en la materia, no existe un contacto institucional y reglado con los PPNN, ni entre ellos mismos, y el propio

Organismo Autónomo Parques Nacionales tiene dificultades para conseguir la documentación que necesita para desarrollar normalmente su trabajo. Esta falta de información hizo que el pasado año fuera necesario modificar la actual ley de la Red de Parques Nacionales introduciendo un nuevo artículo, el 7. ter. que se refiere la obligación de las administraciones gestoras de los parques nacionales de aportar al OAPN la información que este precise.

La actual ley 5/2007 configura dos escenarios disjuntos y prácticamente sin conexión entre ambos. Por un lado, el de los parques nacionales que atribuye a las Comunidades autónomas y por otro el de la Red de Parques, que atribuye al Estado. Pero la Red sin los parques que la forman no tiene sentido alguno y los parques sin actuar en red pierden gran parte de su potencialidad. Durante estos últimos años cada administración ha transitado por su camino, encontrándose solo en la ejecución de



Parque Nacional de Cabrera.
29 de abril de 1991.
Foto: C. Valdecantos.
Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de Aigües Tortes y Lago San Mauricio.
21 de octubre de 1995. Foto: O. Alemany.
Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de Cabañeros. 20 de noviembre de 1995. Foto: F. Cámara. Fototeca CENEAM.

algunos programas centralizados que gestiona el Organismo o cuando la voluntariedad de los gestores de los parques, animada siempre por las relaciones de amistad con el personal de servicios centrales que nunca se rompieron, les motivaban para asistir a las reuniones que convocaba el OAPN.

Parece evidente que para coordinar sea necesario conocer primero las actuaciones de gestión técnica que se realizan en los parques. Evidentemente no se puede coordinar algo que se desconoce. Es por ello, que hoy, con la legislación actual, la coordinación resulta imposible, ya no solo porque no disponemos de los órganos adecuados, sino simplemente porque no se tiene acceso a la información necesaria.

La ley recientemente aprobada por el Consejo de Ministros recoge por primera vez toda la normativa básica que con este rango afecta a los parques nacionales, recupera una parte del

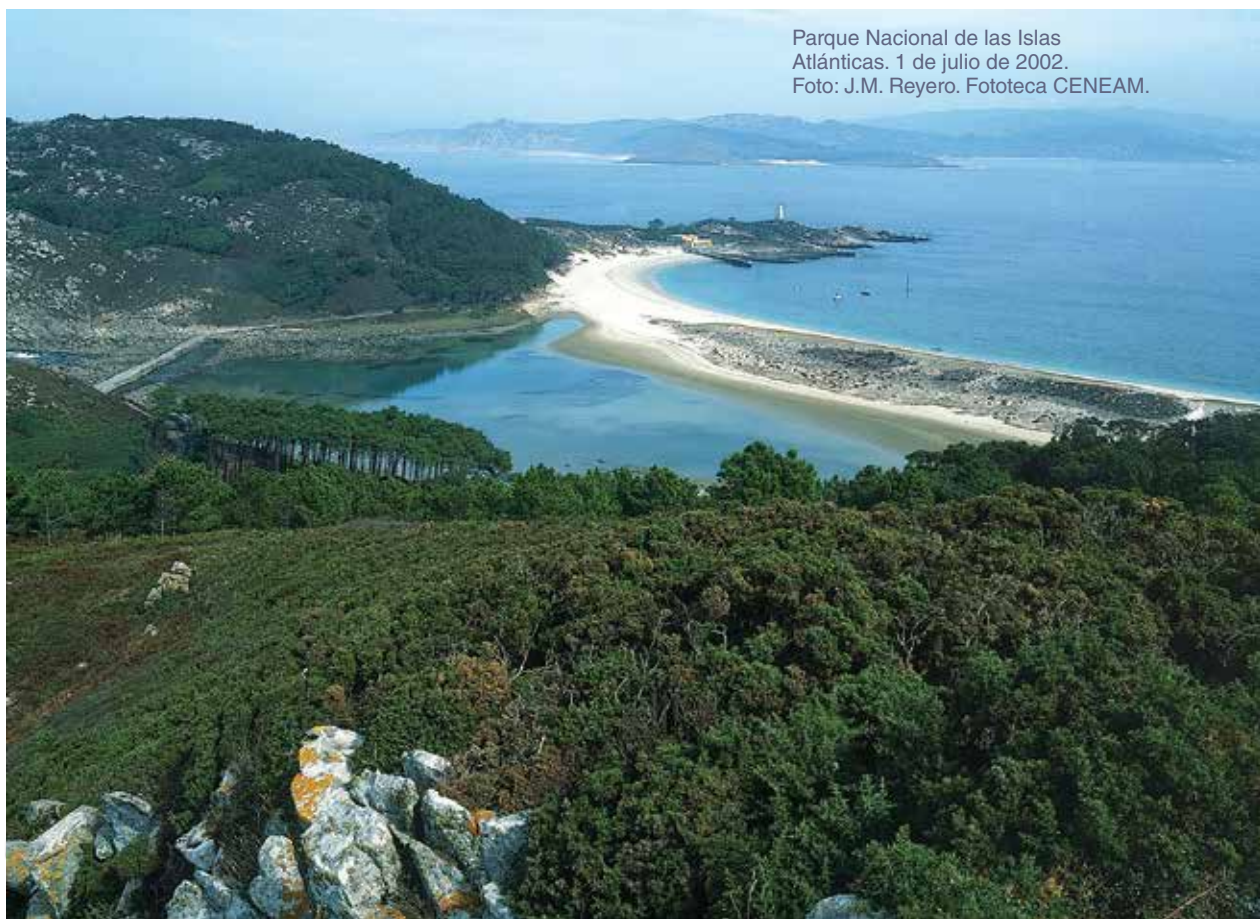
articulado de la ley anterior, pero introduce también las novedades necesarias para por fin a esta etapa sin coordinación y con una falta de conexión entre los parques y su Red. De esta manera, crea un comité de colaboración y coordinación con sede en el Organismo Autónomo Parques Nacionales en el que estarán representados todos los parques de la Red al nivel que deseen la Comunidades Autónomas. Crea también, siguiendo el consejo del Constitucional, una comisión de coordinación para los parques supra-autonómicos, que por cierto ya funciona, a satisfacción de todos, en el PN de la Sierra de Guadarrama, donde fue creada por su ley declarativa.

En la creación de nuevos parques nacionales la normativa actual ha dado a la AGE un mero papel “tramitador” de las propuestas que con la aprobación incluso de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma llegan al ministerio. Sin embargo, parece lógico que si compete al Estado la creación de estos espacios, al me-

Parque Nacional de Sierra Nevada. 11 de enero de 1999. Foto: G. Montañés Castillo. Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de las Islas Atlánticas. 1 de julio de 2002. Foto: J.M. Reyero. Fototeca CENEAM.





Parque Nacional de Monfragüe. 2 de marzo de 2007. Foto: J.M. Reyero. Fototeca CENEAM.

nos su opinión deba ser tenida en cuenta desde el primer momento y pueda manifestarse sobre la conveniencia de iniciar o no el proceso declarativo.

La nueva ley ha optado por el acuerdo entre ambas administraciones (Estado y Comunidades Autónomas) que debe manifestarse en la aprobación conjunta de una propuesta inicial, a partir de cual gravita todo el procedimiento que concluye con informe del Consejo de Red y Ley declarativa de las Cortes generales.

La personalidad ecológica de los parques nacionales, a la que alude el Tribunal Constitucional, no solamente es consecuencia de sus características naturales y culturales. Su legislación específica, su imagen corporativa, y el disponer de una plantilla propia y de recursos materiales y presupuestarios individualizados, contribuyen también a formar esa personalidad.

Hoy sin embargo, estos rasgos que identifican a los parques nacionales y que permiten que se visualicen de forma clara y nítida en los territorios donde se ubican, empiezan a ser cada día más tenues en la medida en que se pierde la inercia que generó el Estado en los años en que actuó de “factor común” en todos ellos. Por ello, en los parques de nueva creación esta pérdida de identidad resulta aun más pronunciada.

La Ley impone la necesidad de aprobar mediante Real Decreto la imagen corporativa y la identidad gráfica de la Red, y refuerza el contenido de los PRUG de forma que los parques se visualicen mejor en sus territorios.

La ley da solución a algunas situaciones aparentemente “anómalas” que, sin motivo aparente que las justificase, aparecen en el texto en vigor. Me refiero a la ampliación de los parques marítimo-terrestres por el mar que



hasta ahora no era posible. O al reconocimiento de algunos núcleos de población en el territorio de los parques que estaban abocados a “desaparecer jurídicamente” en el año 2017.

Pero la nueva norma es sobre todo y sin ninguna duda, una ley conservacionista. Por ello, supedita a la conservación de los parques nacionales cualquier otra actividad que pueda realizarse en ellos (art. 5) y consolida la figura de parque nacional imponiendo nuevas restricciones como la extracción de hidrocarburos, o la de áridos y canteras, que hasta ahora no se contemplaban.

Esta es una ley, no solo de los territorios, sino también de las personas. La legislación en esta materia no puede obviar que solo el 12% de la superficie de los parques pertenece al Estado, el resto es de los ayuntamientos (68%) y de particulares (20%). Una gestión adecuada e

integral de los parques nacionales no sería posible sin la intervención de estos colectivos que son tratados en el nuevo texto con la atención que merecen.

Me gustaría terminar con una reflexión que últimamente parece haberse olvidado. Los parques nacionales nacieron hace más de 140 años como figuras de conservación, pero también para ponerlos al servicio de los ciudadanos para que los visiten, los conozcan y se regocijen con sus valores naturales y su belleza.

Diez millones de personas visitan cada año nuestros parques nacionales. Las administraciones públicas debemos planificar este flujo de visitantes y hacerlo totalmente compatible con el normal funcionamiento de los sistemas naturales y la conservación en general de los parques nacionales. Este y no otro es el reto. ❀

Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. 25 de junio de 2013. Foto: A. Moreno. Fototeca CENEAM.

Gestión y conservación en la Red de Parques Nacionales de España

Alfonso San Miguel Ayanz

ETS Ingenieros de Montes. UPM. Comité Científico de Parques Nacionales

CAMBIO GLOBAL Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

En plena era del conocimiento y las comunicaciones casi todos sabemos que, como consecuencia del proceso denominado cambio global, nos enfrentamos a graves retos medioam-

bientales (Gomendio 2004). Uno de ellos es la acelerada tasa de desaparición de especies, que por su magnitud ha sido denominada “la sexta extinción”: una al menos tan grave como la que afectó a los dinosaurios al final del periodo Cretácico, hace 65 millones de años. Del mismo modo, somos conscientes de la nece-

Los parques nacionales son espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, que poseen unos valores ecológicos, estéticos, culturales, educativos y científicos destacados cuya conservación merece una atención preferente y se declara de interés general del Estado. En el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, declarado en 1918, se dan con nivel de excelencia todas las condiciones descritas.



sidad, cada vez más imperiosa, de preservar nuestra casa común, la Tierra, porque la población humana crece también a un ritmo acelerado y tiene cada vez mayores necesidades y una más alta capacidad de alterar su entorno natural, que llega ya hasta los rincones más remotos del planeta. Una de las principales medidas adoptadas para conseguir ese objetivo es la declaración de Espacios Naturales Protegidos, de entre los cuales los Parques Nacionales constituyen las manifestaciones más valiosas y emblemáticas.

También sabemos que la cuenca del Mediterráneo es uno de los puntos calientes (*hotspots*) de biodiversidad del mundo (Myers *et al.* 2000, Blondel 2006), una zona que sustenta niveles de biodiversidad muy superiores al resto y donde, por consiguiente, conviene concentrar los esfuerzos de conservación, ya que los recursos disponibles son muy limitados. Dentro de ella, España es uno de los países con un patrimonio natural más valioso y es, con diferencia, el Estado miembro de la Unión Europea que más contribuye a su biodiversidad (European Commission 2014). Parece, pues, claro que la conservación de los parques nacionales españoles debe ser un ob-

jetivo importante a escala mundial, preferente en Europa e irrenunciable en España. Ahora bien, para conservar esa biodiversidad resulta imprescindible conocer sus particularidades y las causas de su existencia, porque ni las unas ni las otras son similares en todos los *hotspots* del mundo y porque el conocimiento de ambas es esencial para diseñar sus estrategias de conservación y resolver los conflictos que inevitablemente surgen.

¿CÓMO ES LA BIODIVERSIDAD DE ESPAÑA?

Una de vez constatada la importancia de la biodiversidad de España, podríamos preguntarnos cómo es posible que ese valiosísimo patrimonio natural del que hemos hablado aparezca, precisamente, en uno de los países que podríamos calificar de “cuna de la humanidad”; un país profundamente “degradado” por muchos milenios de actuación humana de intensidad creciente: el “dilatado reino de la cabra y la oveja”, en palabras de Ceballos y Ximenez de Embún (1938); un país en el que no hay ecosistemas primarios y en el que más de un 75% de los montes no pueden ser cali-

El lince ibérico (*Lynx pardinus*) se diferenció del boreal (*Lynx lynx*) hace aproximadamente un millón de años, precisamente porque se especializó en comer presas más pequeñas que abundaban en los ecosistemas mediterráneos humanizados, como el conejo de monte (*Oryctolagus cuniculus*). Por eso no es una especie típica de bosques primarios sino de hábitats en mosaico, con abundancia de matorral y pastos herbáceos.



España es uno de los países con un patrimonio natural más valioso y es, con diferencia, el Estado miembro de la Unión Europea que más contribuye a su biodiversidad. Parece, pues, claro que la conservación de los parques nacionales españoles debe ser un objetivo importante a escala mundial, preferente en Europa e irrenunciable en España

ficados de bosques (San Miguel 2010). Como señalan Perevolotski y Seligman (1998) o Montserrat (2009), entre otros, la respuesta a tal aparente contradicción está, probablemente, en la elevada resiliencia o capacidad de recuperación de los ecosistemas mediterráneos, que sometidos a perturbaciones de intensidad

moderada, como los correspondientes a muchos modelos tradicionales de gestión, han respondido con mayores niveles de diversidad y eficiencia. En otras palabras: los táxones (especies, subespecies, variedades) que han sido capaces de soportar la continua y creciente presión humana, han podido diversificarse (por radiación adaptativa bajo ese nuevo factor de selección) y, en esas condiciones de humanización, han persistido y prosperado, a menudo ocupando los nichos que han dejado vacantes los menos adaptados. Es algo parecido a los que les sucede a los pastos herbáceos, cuyas especies de más calidad, precisamente por haber evolucionado durante miles de años bajo la presión de los herbívoros, son no solo capaces de soportarla y reproducirse sino que se benefician de ella: la necesitan para competir con éxito. De ese modo, se explica que los pastos herbáceos mejoren con el pastoreo y que sean precisamente las especies más consumidas las que incrementan su abundancia bajo la presión del ganado.

Esa dinámica evolutiva, aparentemente paradójica, puede explicar muchas cosas. En primer lugar, que gran parte de las especies protegidas

Al águila imperial ibérica (*Aquila adalberti*), también especializada en la predación sobre el conejo de monte, le sucedió algo parecido a lo ya descrito para el lince ibérico en su proceso de diferenciación del águila imperial oriental (*Aquila heliaca*). Por ello, también depende de hábitats mediterráneos relativamente humanizados en mosaico.





de España, tanto de flora como de fauna, requieran gestión; que dependan en buena medida de la actuación antrópica, de esa “cultura que hace el paisaje” de la que nos habla el Prof. Montserrat (2009); que no correspondan a bosques primarios sino a **paisajes humanizados**, cultivados, en el doble sentido del término cultura. Y que gran parte de esos “paisajes culturales” y “territorios agrarios de alto valor natural (HNVF)” que tanto valora la Unión Europea (Pedroli *et al.* 2007, Oppermann *et al.* 2012) esté precisamente en España. Y que ecosistemas tan “degradados” o “alterados” por el hombre como la dehesa española alberguen niveles de biodiversidad similares a los de algunos bosques húmedos tropicales (Pineda *et al.* 2002). Y que el cambio de modelos de uso del suelo sea, precisamente, el principal impulsor directo del cambio (pérdida de biodiversidad) en los ecosistemas de España (Martín-López 2014). Y que, para terminar, aparte de biodiversidad, nuestros ecosistemas más emblemáticos, entre ellos los parques nacionales, atesoren también un valiosísimo **patrimonio cultural**, como adecuadamente señala el nuevo Proyecto de Ley de Parques Nacionales (MAGRAMA 2014).

Por otra parte, un alto porcentaje de nuestro territorio, incluido el de alto valor ecológico, es de **propiedad particular o de entidades locales**. Ello implica que la presencia

de especies protegidas o de altos niveles de biodiversidad se debe, en buena medida, a la adecuada y a menudo prolongada gestión

La elevada capacidad de recuperación de los ecosistemas mediterráneos, sometidos a perturbaciones de intensidad moderada, como los correspondientes a muchos modelos tradicionales de gestión, ha logrado que hayan respondido con mayores niveles de diversidad y eficiencia. Los táxones que han sido capaces de soportar la continua y creciente presión humana, han podido diversificarse y, en esas condiciones de humanización, han persistido y prosperado, a menudo ocupando los nichos que han dejado vacantes los menos adaptados

La dehesa ibérica, presente en varios parques nacionales españoles, es un ejemplo paradigmático de ecosistema humanizado que ha podido persistir y mantener altísimos niveles de biodiversidad y especies emblemáticas precisamente porque esa diversidad le ha permitido satisfacer las cambiantes necesidades de la sociedad humana durante siglos. En la actualidad, los cambios de modelos de gestión amenazan seriamente su futuro.

de sus propietarios. Por eso, resulta imprescindible que esa gestión sea adecuadamente reconocida, que se busquen modelos adecuados para hacer compatible conservación de la naturaleza con los legítimos derechos de sus propietarios y que el alto valor ambiental de nuestras especies y espacios protegidos nunca llegue a convertirse en un inconveniente para ellos.

Para terminar, España es un país con una densidad de población bastante elevada. Una población que, además, es de carácter mayoritariamente urbano y que a menudo, precisamente por ello, se beneficia con más intensidad de sus **servicios ambientales** (de regulación y culturales, de acuerdo con la terminología de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio: <http://www.ecomilenio.es/>) que de los de abastecimiento (de productos como alimentos, madera, frutos, agua o minerales), porque éstos últimos puede importarlos de otros territorios. Una población que, en definitiva, exige una alta calidad ambiental en su medio natural, en especial en los Espacios Naturales Protegidos, y que quiere, puede y debe **participar** en sus estrategias de gestión.

La impresionante expansión demográfica del jabalí (*Sus scrofa*) en las últimas décadas lo ha convertido en un problema de primera magnitud en muchos tipos de ecosistemas y, en concreto, en varios parques nacionales. Sus efectos sobre la vegetación (hozaduras), la fauna (predación) y la sanidad (epizootias y zoonosis) han sido objeto de varios proyectos de investigación desarrollados en parques nacionales y pueden obligar a adoptar medidas de control poblacional.

Un alto porcentaje de nuestro territorio, incluido el de alto valor ecológico, es de propiedad particular o de entidades locales. Ello implica que la presencia de especies protegidas o de altos niveles de biodiversidad se debe, en buena medida, a la adecuada y a menudo prolongada gestión de sus propietarios. Por eso, resulta imprescindible que esa gestión sea adecuadamente reconocida, que se busquen modelos adecuados para hacer compatible conservación de la naturaleza con los legítimos derechos de sus propietarios y que el alto valor ambiental de nuestras especies y espacios protegidos nunca llegue a convertirse en un inconveniente para ellos





Un equilibrio adecuado en las relaciones planta-animal es imprescindible para la conservación de los parques nacionales. La ausencia o escasez de predadores que afecten a los grandes ungulados y el carácter oportunista de muchos de ellos provocan problemas de conservación de la flora y la vegetación en muchos parques. Como la caza ha sido considerada actividad no compatible, si la mortalidad natural no es suficiente, resulta imprescindible recurrir al control poblacional.

BIODIVERSIDAD, PAISAJES CULTURALES, PARQUES NACIONALES Y DESARROLLO RURAL

Como hemos señalado anteriormente, aunque los parques nacionales de España sean “ecosistemas poco transformados por la explotación o actividad humana”, no son ecosistemas primarios. Precisamente por ello, como señala el citado Proyecto de Ley, “aúnan alto valor ecológico y cultural”. De esa circunstancia se derivan al menos dos consecuencias. La primera es que, al ser ecosistemas relativamente humanizados, y por tanto con cambios en sus componentes (especies) y procesos (funciones) con respecto a los ecosistemas primarios, su conservación requiere gestión. Una gestión sólidamente apoyada en

el conocimiento de la naturaleza que se quiere conservar y de las amenazas que la afectan (**biología de la conservación**), pero también de la gestión a la que ha estado tradicionalmente sometida y de la que ahora se puede aplicar: la cultura que ha hecho el paisaje y la que debe contribuir a mantenerlo, la **ingeniería para la conservación**. Se trata, en un sentido muy amplio, de gestión de flora y vegetación, de fauna silvestre, de ganado, de las infraestructuras y del uso social, entre otras actividades. El valor y la complejidad de los ecosistemas que se manejan y la sutileza de las consideraciones éticas que hay que tener en cuenta plantean problemas inevitables y de difícil resolución, como el límite de los aprovechamientos tradicionales (por ejemplo, la pesca) y la gestión de poblaciones de

La gestión debe estar sólidamente apoyada en el conocimiento de la naturaleza que se quiere conservar y de las amenazas que la afectan (biología de la conservación), pero también de la gestión a la que ha estado tradicionalmente sometida y de la que ahora se puede aplicar: la cultura que ha hecho el paisaje y la que debe contribuir a mantenerlo, la ingeniería para la conservación

ungulados silvestres o de predadores, como el lobo. Problemas que deben ser resueltos con el apoyo del conocimiento científico y técnico, la participación de todos los sectores afectados en los órganos establecidos al efecto y, sobre todo, el sentido común y el ánimo constructivo.

La segunda consecuencia es que los efectos de la declaración y gestión de un Parque Nacional afectan inevitablemente a las comunidades locales correspondientes a su área de influencia socioeconómica y su **zona periférica de protección**. Y de ella surgen dos reflexiones: a) que es imprescindible conseguir que el parque sea percibido por las poblaciones locales afectadas como un aliado y nunca como un enemigo, porque aunque impone limitaciones de uso y gestión, no se opone al desarrollo rural sostenido sino que lo fomenta y b) que la gestión de la población local en la zona periférica de protección (la correspondiente a ese desarrollo rural) puede y debe convertirse en una herramienta de conservación de esas importantísimas zonas de amortiguación, y para ello debe beneficiarse de la presencia del parque mediante etiquetas de calidad, denominaciones de origen y cualquier otra figura que reconozca y ponga en valor su vinculación al

Espacio Natural Protegido. La marca “Parques Nacionales de España” que contempla el Proyecto de Ley puede resultar una herramienta eficaz para conseguirlo.

En definitiva, la estabilidad de un parque nacional, como la sustentabilidad de la gestión forestal, debe apoyarse obligadamente en tres pilares equilibrados, el ambiental, el social y el económico, y debe buscar siempre la minimización de los conflictos y el aprovechamiento de las sinergias.

De la consideración de los argumentos expuestos con anterioridad debe surgir, en el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), el establecimiento de los tres tipos de gestión a tener en cuenta. La principal es la **gestión necesaria**, o imprescindible para la conservación de los valores naturales y culturales del parque. Puede tratarse de actuaciones de conservación pasiva (prevención, prohibiciones) o activa, como medidas de conservación directamente orientadas a especies o hábitats (González y San Miguel 2004, Ausden 2007). Entre ellas, pueden aparecer actividades tradicionales, como el pastoreo extensivo, que bien regulado contribuye a la conservación de pastos naturales y paisajes.

La segunda es la **gestión compatible**, que sin ser estrictamente necesaria para la conservación, no perjudica significativamente a los valores naturales y culturales del parque y puede contribuir a satisfacer las demandas de la sociedad (por ejemplo, uso público) o a fomentar el desarrollo sostenido de sus áreas de influencia socioeconómica y zonas periféricas de protección (por ejemplo, turismo o actividades tradicionales compatibles que no sean necesarias). Para finalizar, también resulta necesario identificar las actividades de **gestión incompatible** con los objetivos del Parque, para prevenir su realización.

Como corresponde a unos Espacios Naturales Protegidos que se constituyen en Red y que no pueden ni deben quedar incomunicados a modo de islas en una matriz completamente



hostil, las estrategias de gestión en los Parques Nacionales deben caracterizarse por su homogeneidad y coordinación (planteamientos comunes, en Red) y quedar integradas con las de otros Espacios Protegidos (zonas periféricas de protección, Parques Naturales, Espacios Natura 2000 y otros) y con las generales de los ámbitos agrario y urbano-industrial. Solo de ese modo se puede garantizar la conectividad para los recursos genéticos naturales y la coherencia de los diferentes niveles de protección del territorio.

SABER PARA CONSERVAR. LA INVESTIGACIÓN EN LA RED DE PARQUES NACIONALES DE ESPAÑA

Si la actuación en el medio natural siempre debe estar basada en el conocimiento científico y técnico, por el excepcional valor de su patrimonio natural y cultural, la correspon-

diente a los parques nacionales debe apoyarse en el mejor conocimiento científico y técnico existente. Es más, dada la complejidad de los sistemas biológicos y socioeconómicos que sustentan, es habitual que el conocimiento disponible sea insuficiente para apoyar, con suficiente solidez, la gestión de los parques nacionales. De la consideración de los anteriores argumentos surgen dos figuras: el Comité Científico de Parques Nacionales y el Programa de Investigación en la Red de Parques Nacionales.

El Comité Científico de Parques Nacionales, presidido por el Director del Organismo Autónomo de Parques Nacionales y constituido por investigadores de reconocida trayectoria profesional en el campo de los espacios naturales protegidos, tiene como función genérica el asesoramiento científico sobre cualquier cuestión planteada por el Organismo Autónomo Parques Nacionales, bien a

La presencia de grandes predadores, como el lobo (*Canis lupus*) o el oso (*Ursus arctos*), genera conflictos difíciles de resolver en varios parques nacionales de España. La participación de todas las partes implicadas, la contribución del conocimiento científico y la adecuada utilización de las herramientas políticas y financieras disponibles son imprescindibles para alcanzar soluciones viables.



La ganadería extensiva ha sido una herramienta principal de modelado de los paisajes, las comunidades vegetales y los procesos ecológicos de la mayoría de los ecosistemas ibéricos. Los cambios en los modelos de gestión y su casi total desaparición en las zonas de alta montaña, donde sólo llega el ovino, pueden generar problemas de conservación en muchos parques nacionales. Rebaño de ovejas segureñas aprovechando las flores de comunidades oromediterráneas (2800 m de altitud) de *Genista versicolor* en el Parque Nacional de Sierra Nevada.

iniciativa de éste o bien a petición de las administraciones gestoras de los parques nacionales. Es decir, actúa como vínculo o correa de transmisión entre la comunidad científica internacional y los gestores de los parques nacionales.

El Programa de Investigación en la Red de Parques Nacionales, iniciado en 2002, se ha orientado a promover una investigación científica de excelencia que contribuya a mejorar la gestión y conservación de nuestra Red de Parques Nacionales. El presupuesto medio anual de las convocatorias ha alcanzado 1 500 000 €, y el proceso de selección es doble: por una parte, la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP) evalúa su calidad científica y, por otra, son los directores de los parques los

que analizan su interés para la gestión y conservación de cada uno. Finalmente, el Comité Científico de Parques Nacionales, teniendo en cuenta esas evaluaciones y la adecuación a las líneas prioritarias establecidas, selecciona los proyectos mejor calificados en ambas para autorizar su financiación. Dada la abundancia de propuestas, el porcentaje de éxito no llega al 18% y el presupuesto medio por proyecto concedido ha sido, hasta el momento, de 75 000 €. La temática de los proyectos de investigación financiados por el Programa de Parques Nacionales es de una enorme diversidad: geología, paleontología, historia de gestión humana, paisaje, aspectos socioeconómicos, contaminación, especies invasoras, indicadores, biogeografía, relaciones planta-animal, protocolos de seguimiento y otros muchos (<http://www.>

magrama.gob.es/es/parques-nacionales-oapn/programa-investigacion/).

Sin embargo, aunque la investigación es imprescindible para la gestión y conservación de nuestra Red de Parques Nacionales, no es suficiente. Para que el conocimiento científico sea eficaz es necesaria su divulgación: que llegue a su destino y sea útil. Que, como afirmaba Ortega y Gasset (1998), se lleve a cabo esa labor imprescindible de convertir la ciencia en síntesis quintaesenciadas, verdades de Perogrullo, sin pérdida de sustancia y calidad. Solo así será posible que los gestores puedan aprovechar los avances del conocimiento científico y que la sociedad, y no solo la comunidad científica, pueda acceder a ese conocimiento, que también es un servicio cultural que ofrecen los parques nacionales. A la consecución de ese fin se orientan diversas actuaciones. En primer lugar, la propia del equipo investigador que, en colaboración con la Dirección del parque o parques implicados, suele elaborar material de divulgación para su utilización *in situ*. En segundo, la ya citada página web de investigación en parques nacionales del Ministerio, las propias de cada uno de los parques nacionales y sus guías para visitantes y de otro tipo (las geológicas, por ejemplo, son excelentes). Finalmente, la colección de libros de investigación en la Red de Parques Nacionales y el buscador de sus resúmenes, que también se alojan en la página web del mismo nombre, contribuyen a la divulgación científica del conocimiento generado, y las Jornadas Científicas de Parques Nacionales promueven el contacto y la colaboración entre investigadores y gestores de parques nacionales.

Para finalizar, de igual modo que la gestión de los parques nacionales necesita conocimiento científico en el que apoyarse, el conocimiento científico también necesita a los parques nacionales. Y los necesita como excepcionales campos de experimentación y como testigos que son de los ecosistemas más valiosos y mejor conservados de nuestra naturaleza. En ese sentido, los parques nacionales, permitiendo el desarrollo de proyectos de investigación de naturaleza muy variada, también prestan otro

servicio cultural imprescindible para el avance del conocimiento científico.

Esperemos que esa relación mutualista investigación (conocimiento) – parques nacionales pueda persistir y mejorar en el futuro. Ya sabemos que solo se conserva lo que se valora, y solo se valora lo que se conoce. ❀

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ausden M. 2007. *Habitat Management for Conservation*. Oxford University Press. Oxford.
- Blondel J. 2006. The 'Design' of Mediterranean landscapes: a millennial story of humans and ecological systems during the historic period. *Human Ecology*, 34: 713-729.
- Ceballos L, Ximénez de Embún J. 1938. *Plan General de Repoblación*. Madrid.
- European Commission 2014. *Nature & Biodiversity*. http://ec.europa.eu/environment/nature/index_en.htm. Acceso 8 de febrero de 2014.
- Gomendio M. 2004. Los retos medioambientales del siglo XXI. La conservación de la biodiversidad en España. Fundación BBVA. Madrid.
- González LM, San Miguel A. 2004. *Manual de buenas prácticas de gestión en fincas de monte mediterráneo de la Red Natura 2000*. Naturaleza y Parques Nacionales. Serie Técnica. O.A. Parques Nacionales. Madrid.
- MAGRAMA 2014. Anteproyecto de Ley de Parques Nacionales. http://www.magrama.gob.es/es/parques-nacionales-oapn/participacion-publica/Anteproyecto_de_Ley_de_Parques_Nacionales._Texto_completo_tcm7-297213.pdf. Acceso 8 de febrero de 2014.
- Martín-López B. 2014. Evaluación del estado de la biodiversidad en España y su papel como suministradora de servicios. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio en España. <http://www.ecomilenio.es/wp-content/uploads/2012/03/04-Biodiversidad-web.pdf>. Acceso 8 de febrero de 2014.
- Montserrat P. 2009. *La cultura que hace el paisaje*. Ed. La fertilidad de la tierra. Estella (Navarra).
- Myers N, Mittermeier RA, Mittermeier CG, Fonseca GAB, Kent J. 2000. Biodiversity hotspots for conservation priorities. *Nature*, 403: 853-858.
- Oppermann R, Beaufoy G, Jones G (Eds.). 2012. *High Nature Value Farming in Europe*. Verlag Regionalkultur. Ubstadt-Weiher.
- Ortega y Gasset J. 1998. *Misión de la Universidad*. Fundación Universidad-Empresa. Madrid.
- Pedroli B, Doorn A, Blust G, Paracchini ML, Wascher D, Bunce F (Eds.). 2007. *Europe's Living Landscapes*. KNNV Publishing, Zeist.
- Perevolotski A, Seligman G. 1998. Role of grazing in Mediterranean rangeland ecosystems. *BioScience* 48(12): 1007-1017.
- Pineda FD, de Miguel JM, Casado MA (Eds.). 2002. *La diversidad biológica de España*. 81-88. Prentice Hall. Madrid.
- San Miguel, A. 2010. La gestión de los montes que no son bosques: nuevos paradigmas para viejos paisajes culturales. Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales, 31: 103-112.

Los Parques Nacionales como parte de la imagen general del país

Borja Cardelús

Presidente del Centro de Cultura Iberoamericana

Desde una perspectiva global, los parques nacionales de los países resumen la variedad de ecosistemas existentes en el planeta. Y estos no son muchos: apenas dos docenas de ecosistemas, porque estos, en consonancia con los climas, se repiten de una manera sistemática de polo a polo. En este sentido, debe tenerse en cuenta que España atesora un porcentaje nada desdeñable de esas dos docenas escasas de ecosistemas. Nuestro país contiene hábitats como la estepa, el bosque mediterráneo, el bosque atlántico, los páramos subdesérticos, los humedales interiores o costeros, las áreas marítimas, la alta montaña y algunos tan originales en Europa como el bosque tropical de laurisilva o las parameras volcánicas. La mayoría de estos ecosistemas se encuentra bien representada en la Red de Parques Nacionales españoles, la cual, como puede verse, exhibe una buena parte de la Naturaleza planetaria.

“MARCA ESPAÑA”

Cabe citar algunos ejemplos. Monfragüe es acaso la mejor muestra virginal del ecosistema del bosque mediterráneo, una de las áreas naturales del planeta, y ciertamente no de las más abundantes, pues se circunscribe al entorno del mar de su nombre, y a ciertas áreas de Australia, Chile, California y Texas. Por si fuera poco, esta verdadera joya biológica que es Monfragüe alberga nada menos que 280 especies de

vertebrados, entre ellos la primera colonia de cría del buitre negro a nivel mundial, así como otras especies sumamente amenazadas, como el águila imperial o la cigüeña negra.

Cabañeros es otra magnífica muestra de ese ecosistema escaso como es el bosque mediterráneo, y aloja la segunda población mundial de buitre negro, entre las cuatro especies amenazadas de extinción que contiene.

Otros Parques Nacionales exhiben títulos exclusivos, tanto por su singularidad como por las especies que albergan: Picos de Europa, el mayor escenario calizo de la Europa atlántica, o Aigües Tortes y Ordesa, enclaves del sistema natural de los Pirineos, presente en solo dos países. O los ecosistemas únicos de la región de la Macaronesia, en las Canarias, sin réplica a nivel mundial, con una joya botánica como Garajonay, cuyo bosque de laurisilva es un relicto del Terciario y representante último de esta formación subtropical que antaño se extendió por Europa.

Lo que otorga todo su sentido a los Parques Nacionales es que en su conjunto proyectan la imagen de la naturaleza española. Son parte de la “marca” general de la nación, más allá de la imagen particular de sus regiones. Es lo que subyace a la idea de *red*. Por sí solos son meros espacios naturales protegidos, como hay tantos otros. En cambio, globalmente forman un ca-



Los Parques Nacionales constituyen de alguna manera el resumen ecológico de un país, son parte de su imagen de marca, ya que exhiben la variedad de sus grandes ecosistemas, como el de la montaña pirenaica de Ordesa. Foto: Álvaro López.

Lo que otorga todo su sentido a los Parques Nacionales es que en su conjunto proyectan la imagen de la naturaleza española. Son parte de la “marca” general de la nación, más allá de la imagen particular de sus regiones. Es lo que subyace a la idea de *red*

ñamazo mucho más sólido y representativo que sus partes individuales, del mismo modo que unas varas de junco no son gran cosa una por una, pero juntas conforman una sólida estructura, o de la misma forma que unos ladrillos en sí son inapreciables, pero unidos levantan la fuerte estructura de un edificio. Los Parques Nacionales son mucho más si son gestionados de un modo centralizado. Si poseen unidad de organización, de criterio, de proyección, y eso es algo que solo puede garantizar su administración por parte del Estado. El no hacerlo, el delegar la misma en otras entidades que no sean la estatal, supone prescindir de ese instrumento poderoso de proyección y de imagen que son los Parques Nacionales. Solo la Administración del Estado puede ofrecer esa visión de conjunto, generalista, imprescindible para extraer todo su valor a esa materia prima tan exquisita que son los Parques.

Los Parques Nacionales son mucho más si son gestionados de un modo centralizado. Si poseen unidad de organización, de criterio, de proyección, y eso es algo que solo puede garantizar su administración por parte del Estado

Sin duda que existen partidarios de lo contrario: de acercar lo más posible la gestión de los espacios naturales –sean o no Parques Nacionales– a las instancias administrativas. En este sentido, algunos han llegado a preconizar no solo la gestión regional, sino incluso la local, por el mayor conocimiento de los Ayuntamientos del medio físico circundante.

GESTIÓN CENTRALIZADA *VERSUS* GESTIÓN CERCANA

Esto es un grave error técnico, muy propio de quienes se limitan a teorizar sobre los espacios naturales, sin haber conocido nunca los problemas que se derivan de la gestión cotidiana. El peor destino posible para un espacio natural de gran importancia es precisamente la gestión cercana. En los países democráticos, el voto condiciona buena parte de las medidas que se adoptan en cualquier sector, y la Naturaleza ha sufrido como pocos esta circunstancia. Los Parques Nacionales, al menos en un primer momento desde su declaración, cuestan muchos recursos y rinden poco en términos de votos. En los primeros tiempos, los Ayuntamientos del entorno de Doñana como Almonte e Hinojos, recibieron de uñas la declaración de Doñana como Parque Nacional, porque ello cercenaba otras expectativas más rentables democráticamente hablando, como aquellas iniciativas locales que se traducían en cosechas inmediatas de votos, tales como proyectos agrícolas, urbanísticos o de infraestructuras, que hubieran ocasionado averías irreversibles en el Parque. No vieron entonces lo que llegó después: que Doñana como Parque Nacional habría de recibir una marea de turistas con efectos económicos muy beneficiosos y, sobre todo, sostenibles a largo plazo, hacia todo el entorno. Lo propio ocurrió en Ordesa o en Picos de Europa, tan beneficiados a la larga por su declaración como Parques Nacionales.

Pero esta cortedad de miras inicial, el hacer primar la búsqueda del voto sobre la conservación de la Naturaleza, ha llevado a no pocos desatinos de inversión. Y así, mientras los montes



han dejado de ser desbrozados, con lo que ello supone para el crecimiento incontrolado de maleza y la propagación del fuego, han florecido por todas partes inversiones como los paseos marítimos, el ajardinamiento de los pueblos y otras muchas iniciativas privadas o públicas, innecesarias o incluso contraproducentes, pero a las que los políticos locales o regionales se muestran sumamente sensibles, porque tienen su respuesta en votos electorales. De ahí que alejar los espacios señeros, los de mayor entidad, de la presión regional, y no digamos de la local, es imprescindible para liberarse de la presión de los acuciantes entornos y lograr el objetivo de su conservación.

LA SUPERACIÓN DE LO REGIONAL EN LA GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La conservación de la Naturaleza en general no siempre se ciñe al ámbito regional. No pocas veces lo rebasa, porque aunque sea una ver-

dad harto repetida, es cosa cierta que el medio ambiente no conoce fronteras políticas. De ahí que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, comenzaran a surgir iniciativas que dieran acogida a esa realidad extralocal de la Naturaleza y se aprobaron convenios y más tarde figuras específicas con ese fin.

Este proceso no ha hecho sino ir en aumento. Y el refrendo de esa condición supraterritorial de la Naturaleza se ha bifurcado en dos grandes ramas: los espacios físicos y la biodiversidad. Cada vez es más visible la tendencia a comprender el planeta como una casa común, donde hay aspectos y conductas que, aunque individuales, deben ser vigilados por los demás vecinos, de un modo parecido a una comunidad de propietarios.

En el ámbito de la biodiversidad la superación de las fronteras se hace evidente. La flora del Parque Nacional de Sierra Nevada por ejemplo, es un relicto de la última glaciación, cuando

Hay elementos naturales presentes en los Parques Nacionales que trascienden a lo meramente regional, como la flora de las latitudes norteyas europeas, que empujada por la última glaciación terminó afincando en las alturas de Sierra Nevada. Foto: F. Castellón de la Hoz. Fototeca CENEAM.

los hielos empujaron la vegetación hacia el sur, huyendo de la glaciación. La flora nevadense, propia de regiones subárticas, encontró acomodo en ambientes semejantes al suyo de origen en las alturas de la Sierra Nevada, y cuando se retiró la glaciación subsistió en esos parajes, quedando como un auténtico tesoro biológico cuya titularidad moral no es solo de una región, ni siquiera de un país, sino del conjunto de la humanidad.

Algo parecido ocurrió con el urogallo, que escapando de los páramos helados del Cuaternario vino a refugiarse en los bosques cantábricos, donde afincó, sin seguir a los hielos en su retroceso por Europa. Sobre el urogallo, por su condición de rareza biológica, debe pesar pues una tutela mayor que la limitada al ámbito regional estricto.

Y lo mismo cabe predicarse de otras especies, cuya escasez, a veces en los umbrales de la extinción, las hace merecedoras de protecciones ultrarregionales: así, el citado buitre negro, el águila imperial, la cigüeña negra, el quebrantahuesos, el lince ibérico, todos los cuales, por su creciente mengua se han convertido en especies merecedoras no solo de protecciones que rebasan lo regional, sino de programas internacionales de conservación.

Y si las especies, por su relevancia o su singularidad, carecen de fronteras, qué decir cuando se trata de especies migratorias, de las que los Parques Nacionales ofrecen muestras sobradas: cigüeñas, grullas, anátidas, rapaces..., decenas de miles de aves cruzan nuestro país cada año para nidificar o hibernar en él, volviendo cada año a sus cuarteles de invernada o cría, manifestación la más visible de que el medio ambiente no se ciñe a convencionales marcos administrativos.

De ahí que, tras los Convenios internacionales iniciales, comenzaran a surgir instrumentos y figuras superadoras de lo regional. Ha sido el caso de las Reservas de la Biosfera de la UNESCO y de la Red Natura 2000, que marcan la tendencia mundial a considerar la

Naturaleza como algo no solo suprarregional, sino supranacional. Es el reconocimiento de que existen espacios y elementos de la Naturaleza que trascienden con mucho el marco de las regiones, para insertarse en ámbitos mayores.

En este sentido, qué duda cabe de que haber otorgado a las Comunidades Autónomas las competencias sobre los Parques Nacionales supone una ruptura de la tendencia mundial y un error técnico. De lo primero, porque los países no dejan de dar pasos para superar las barreras impuestas por la geografía política, recurriendo a tratados y a figuras como las mencionadas. Y un error técnico, e incluso legal, porque esa cesión a las autonomías viene a suponer que el medio ambiente, en lugar de superar fronteras vuelve a contraerse al marco regional, con olvido de que el medio ambiente representado en los Parques Nacionales, por su relevancia y su proyección, por el hecho de que rebasa la geografía política, debe enmarcarse en el cuadro de competencias de la Administración del Estado. Lo contrario es técnicamente incorrecto y regresivo, y ecológicamente una involución.

Y es incorrecto incluso legalmente, ya que, si bien la Constitución atribuye competencias a las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, va de suyo que ello opera dentro de un esquema puramente regional, pero no cuando el medio ambiente desborda ese ámbito. Hablábamos antes de la menor capacidad de los entes regionales y locales para contener iniciativas agresivas procedentes de los entornos de los espacios naturales, lo que sugería la conveniencia de alejar las decisiones lo más posible de esos entornos y llevarlas al Estado. Y si esas agresiones afectan a bienes ambientales transregionales, como los casos que hemos citado, resultaría que las Autonomías estarían ejerciendo competencias sobre un medio ambiente que no les concierne, porque traspaasa el marco regional, lo que una vez más reconduce técnicamente las competencias a la Administración Central.



El bosque de laurisilva de Canarias, como el que se extiende en el Parque Nacional de Garajonay, es el último reducto de los profusos bosques europeos del Terciario, otro eximio ejemplo del carácter transregional de los Parques Nacionales, y que en los últimos años ha llevado a incluir varios de los Parques Nacionales españoles en las categorías de protección europeas y de la UNESCO. Foto: J.M. Rejero. Fototeca CENEAM.



Las aves migratorias que se acogen a la seguridad de los Parques Nacionales, constituyen otra prueba palpable de que el medio ambiente no se constrañe a fronteras locales, sino que las traspasa, y que por ende la gestión de esa Naturaleza trascendente debe alejarse de sus entornos regionales inmediatos.
Foto:
A. Camoyan.
Fototeca
CENEAM.

LO CULTURAL COMO ELEMENTO TRANSREGIONAL

Al igual que ocurre con los Parques Nacionales, que en lo ecológico proyectan de manera general la imagen de marca de un país, ciertos elementos de su patrimonio cultural también lo hacen. Qué duda cabe que el Museo del Prado o el Archivo de Simancas son parte del acervo común de España, y en cuanto tal, no es concebible que su gestión no esté en otras manos que en las estatales.

Y es que lo cultural también es susceptible de trascendencia geográfica, lo cual ha sido ya reconocido en el plano de la legalidad internacional. Si, como ya hemos visto, en el ámbito de lo puramente ecológico hay espacios y especies que rebasan las fronteras regionales, e incluso nacionales, para insertarse en una categoría superior, lo propio cabe decir de lo

cultural. Todos los países albergan su propio patrimonio cultural, ya sea este monumental, artístico o de cualquier otra clase, pero el término cultural es lo suficientemente extenso y flexible como para incluir en él otras cosas: sitios cualificados, paisajes, pueblos e incluso ciudades, además de aspectos diversos de la cultura inmaterial, esa que existe pero que no se traduce en objetos o en piezas de museo. Y como ocurría en el caso de los espacios naturales, algunas de las piezas de ese patrimonio trascienden también a lo local y se hacen merecedoras de una tutela ultrarregional. Son los tesoros culturales de alcance mundial, garantizados por figuras de protección específicas, de manera particular por las declaraciones de la UNESCO.

La andadura de la protección cultural otorgada por UNESCO comenzó con la declaración de ciertos bienes como Patrimonio de la Huma-

nidad. Se trata de aquellos lugares de importancia excepcional para la herencia común de la Humanidad, y esa importancia puede ser no solo estrictamente cultural, sino incluso natural, como ocurre con ciertas áreas cualificadas por su interés naturalístico. De tal manera que la categoría puede englobar edificios, pueblos, ciudades, monumentos, pero también montañas, lagos, desiertos, cuevas, bosques. La lista, que ha ido engrosándose año a año, comprende ya cerca de mil sitios, de los cuales dos terceras partes serían culturales y el resto naturales o mixtas.

En el año 1990 UNESCO abrió una nueva categoría de bienes, porque la declaración de Patrimonio de la Humanidad no se conciliaba bien con ciertos aspectos de la cultura que no eran físicos, sino más inconcretos. Esto dio lu-

gar a proteger manifestaciones españolas como el flamenco, el silbo gomero, la fiesta de los patios de Córdoba o el Camino de Santiago, y compartida con otros países otras como la dieta mediterránea o la cetrería.

De esta forma, observamos que varios de nuestros Parques Nacionales, del mismo modo que ocurría con la visión puramente naturalística que estudiábamos antes, se encuentran igualmente afectados por una declaración cultural, lo cual hace exceder de nuevo al Parque de su ámbito local, para proyectarse sobre una nueva dimensión mundial, la que otorga el paraguas protector de UNESCO.

Así, el Parque Nacional de Garajonay, la única muestra vigente del bosque tropical que cubrió en tiempos del Terciario el sur europeo, se halla

El PN de Doñana es un espacio natural de carácter universal, tanto por su ubicación estratégica en el concierto de las migraciones de aves como por el significado cultural de las Marismas, en cuanto cuna de la civilización ecuestre y rural de las Américas. Todo lo cual justifica que técnicamente su gestión deba pertenecer al ámbito del Administración del Estado. Foto: J.M. Rejero. Fototeca GENEAM.



declarado como Bien natural, la misma declaración de que goza el Parque Nacional del Teide; Monfragüe, muestra excelsa del paisaje mediterráneo prístino, está conceptuado como Bien cultural; El conjunto pirenaico Ordesa-Monte Perdido se halla catalogado como un Bien mixto, y finalmente el Parque Nacional de Doñana, acaparador de categorías nacionales e internacionales de protección, es por su parte un Bien natural según UNESCO.

DOÑANA Y EL PAPEL DE LAS MARISMAS DEL GUADALQUIVIR EN LA COLONIZACIÓN DE AMÉRICA

Todo lo dicho anteriormente es aplicable, y con creces, al Parque Nacional de Doñana, paradigma de la trascendencia ecológica y cultural. Acumula tales méritos en ambos aspectos, que adscribir su gestión a un organismo distinto de la Administración del Estado es un error técnico incomprensible. Ya se ha hablado, aun someramente, de sus valores biológicos, y toca ahora hacerlo de los culturales e históricos, desde mi punto de vista harto más trascendentes que aquellos, con todo y ser Doñana el área más estratégica del continente europeo en lo relativo a las migraciones de aves.

Porque es que la coyuntura histórica y geográfica hizo de Doñana un espacio clave en la colonización de América por parte de España, toda vez que las Marismas del Guadalquivir otrora se extendían sobre una superficie de 300 000 hectáreas y, más relevante aún, llegaban estas hasta las mismas puertas de Sevilla, hecho significativo porque Sevilla fue elegida como puerto de trasiego de personas y enseres entre España y el Nuevo Mundo.

Esta circunstancia haría revestir a Doñana y sus marismas de su excepcional importancia en orden a la colonización del Nuevo Mundo. Porque si la cantera de personas para la colonización, durante los primeros cincuenta años desde el descubrimiento de América, fueron los pueblos andaluces del Bajo Gua-

dalquivir (lo que impregnaría a la totalidad de la América hispana del sello hispano-andaluz que hoy la caracteriza), la cantera de donde se extrajeron los ingredientes de la colonización rural fue precisamente las marismas y su entorno.

En efecto, a la hora de embarcar elementos tales como el ganado con destino a las Américas, las marismas eran la trastienda más asequible para ello, por su proximidad al puerto de Sevilla. Y ya en el segundo viaje de Cristóbal Colón, en las diecisiete naves que inician la colonización española del Nuevo Mundo, brota el papel jugado por las marismas en todo ello. Dice la historia que el Almirante aprobó el envío de diez machos y hembras de caballos españoles de buena planta que le fueron presentados en el alarde previo. Pero que al enfermar Colón al momento del embarque, no pudo asistir al cambio que hicieron los tratantes, que sustituyeron los soberbios corceles exhibidos por los que han calificado los historiadores como “pencos matalones”, los que a la postre desembarcaron en las tierras recién alumbradas.

Pero no eran tales “pencos matalones”, sino caballos de la marisma. Más concretamente, caballos de las retuertas, esa raza arisca de ejemplares que deambulaban sin dueño por las planicies marismeñas, y que incluso pretendió ser eliminada por estorbar a los objetivos de la conservación, hasta que la intuición del biólogo Juan Calderón determinó investigarla, con el resultado de dar con un fenotipo antiquísimo, un verdadero tesoro biológico en el que con toda probabilidad hay que ver el tronco inicial de la introducción del caballo en América.

Y es que el caballo había sido residente de las Américas en tiempos remotos –fueron incluso caballos americanos los que pasaron a África por los corredores terrestres y devinieron en cebras–, pero por circunstancias desconocidas habíanse extinguido del continente americano, hasta que fueron devueltos a él por los españoles. Pues bien, el caballo de retuer-



De las Marismas del Guadalquivir, cercanas al puerto de Sevilla, fueron extraídas las vacas mostrencas que poblaron las planicies del Suroeste de los Estados Unidos. Para defenderse de los predadores allí existentes, en rápida evolución desarrollaron una formidable cornamenta hasta convertirse en las famosas *longhorn* texanas.

ta habría de desempeñar un papel de primer orden en la reconquista equina del territorio americano. Porque se trata de un caballo, en efecto de aspecto nada esbelto, más bien ruin –de ahí que la historia los calificara como

“pencos matalones”, pero de enorme resistencia, en verdad excepcional en las labores campestres del exigente campo americano. De ahí que se extendiera de tal forma por él, desde las grandes praderas de Norteamérica



Los caballos que poblaron el continente americano proceden del tronco inicial de los caballos de retuerta de las marismas, que viajaron en el segundo viaje de Cristóbal Colón y se extendieron por todo el continente. El mesteño o *mustang* procede de esta antiquísima raza de caballos de la marisma.

a la Patagonia, y que sus rasgos –pequeño tamaño, aspecto tosco, gran adaptación a las llanuras–, podamos detectarlos con facilidad en los caballos de los llaneros de Venezuela, de los charros mexicanos, de los gauchos de la Pampa o incluso de los vaqueros norteamericanos, área donde existe una especie legendaria asilvestrada, el mesteño, o *mustang*, que parece directamente extraído de las Marismas del Guadalquivir.

Algo semejante puede predicarse de la vaca mostrenca de las marismas béticas. Es vaca hosca, de cuerno abierto, y cuya estirpe felizmente nomadea todavía hoy por las llanuras de Doñana. Pues bien, estas vacas fueron igualmente llevadas a América, y en las planicies de las grandes praderas del Norte –Texas, Arizona, Nuevo México–, encontraron un hábitat muy similar al suyo de origen, solo que en extensiones desmesuradas, siendo dejadas a su arbitrio por los propietarios en fincas inmensas y sin cercas, donde pululaban coyotes, pumas, y, sobre todo, lobos, lo que dio lugar a una evolución genética, puramente darwiniana. Esos depredadores se encontraron de

pronto con carne nueva y fácil, lo que obligó a las mostrencas a una rapidísima transformación fisiológica, lo que les permitió a la postre sobrevivir. Para defenderse desarrollaron en muy pocas generaciones su cornamenta, y por puro mecanismo de selección natural las mejor defendidas fueron las que más desarrollaron su cuerna, dando lugar a las afamadas *longhorn* tejanas, proceso espoleado luego por los criadores.

De la cantera de las marismas fue sacada también la oveja churra lebrijana, como todo el ganado marismeño muy adaptado a las peculiaridades ecológicas de un medio tan exigente como este, sometido a intervalos de sequía e inundación, y sobre todo hechos a un territorio plano y desacotado, el mismo que hallaron en muchas partes de las Américas –el Llano, la Pampa, el Chaco, la meseta mejicana, las grandes praderas norteamericanas, los llanos del piedemonte andino, la Patagonia–, donde al ser instalado se sintió como en casa. Las churras marismeñas se extendieron prodigiosamente en el Suroeste norteamericano –mucho más que la vaca, a pesar de lo mostrado por el cine

de Hollywood—, hasta el punto de que allí son conocidas como “churros”.

Pero este útero de América en verdad prodigioso que fueron las marismas, no se limitó únicamente al ganado. Todo él emigró al Nuevo Mundo juntamente con lo que le rodeaba: el vaquero y el oficio del manejo del ganado. Manejo que podemos ver *in toto*, en las ya mencionadas áreas de la América rural. El charro, el gaucho, el llanero, el vaquero peruano o el del Chaco, son descendientes directos del vaquero andaluz de las marismas del Guadalquivir. Y nada se diga del indio norteamericano y del propio *cow boy*, con toda la ristra de elementos que rodean el manejo: el caballo, la montura, el vestuario —sombbrero, zahones, botas de cuero, espuelas—, los arreos, el rodeo, la trashumancia... Incluso el alanceo de jabalíes, que en el Oeste norteamericano se troca por la caza de bisontes con lanza, practicada allí por los españoles, los llamados *ciboleros*. Todo este complejo de ingredientes, vendido al mundo a través de Hollywood como una de las grandes señas de identidad de los Estados Unidos, es empero estricta, íntegramente andaluz de las Marismas del Guadalquivir. Cosas del *márketing*.

¿Qué se infiere de todo esto? Primero, que las Marismas del Guadalquivir fueron la verdadera matriz del mundo rural del Nuevo Mundo, donde se reprodujo el ambiente ganadero y humano de origen, con todos y cada uno de los elementos concernientes a ello. Segundo, que en razón a tamaña trascendencia, las Marismas desbordan con mucho el limitado ámbito de la cultura regional andaluza, incluso de la nacional, para devenir universal. De donde se deduce como corolario inmediato que atribuir la competencia sobre su gestión a un ente regional es grave desatino, ya que como poco debiera ser el Estado el que la asumiera. Y en tercer lugar, que las Marismas del Guadalquivir merecen como pocos lugares ser incluidas en las listas del Patrimonio de la Humanidad, donde debieran figurar hace mucho tiempo en cuanto el bien cultural de repercusión mundial que es.

Sin embargo, la proyección internacional del Parque Nacional de Doñana en lo cultural, no se limita a las Marismas, con ser estas el capítulo más significativo. Debemos traer a colación una vez más que Doñana se encuentra ubicado en las inmediaciones del puerto de Sevilla, el punto neurálgico del trasiego marítimo hacia América, y tal hecho comportó otras exportaciones culturales.

La aldea de El Rocío es una de ellas. Asomado como un balcón sobre las Marismas, es un precioso pueblo de calles de arena y casas bajas y blancas, todo lo cual le confiere una personalidad distinta, única. Sus visitantes acostumbran decir que “parece un pueblo del Oeste”, incluso con los barandales delante de las casas para amarrar los caballos, que pululan con sus jinetes por las enarenadas calles. Y es cierto que lo parece, solo que al revés: los pueblos del Oeste americano reprodujeron el modelo de los pue-

El charro, el gaucho, el llanero, el vaquero peruano o el del Chaco, son descendientes directos del vaquero andaluz. Y nada se diga del indio norteamericano y del propio *cow boy*, con toda la ristra de elementos que rodean el manejo: el caballo, la montura, el vestuario, los arreos, el rodeo, la trashumancia... Todo este complejo de ingredientes, vendido al mundo a través de Hollywood como una de las grandes señas de identidad de los Estados Unidos, es empero estricta, íntegramente andaluz, de las Marismas del Guadalquivir

Sin embargo, la proyección internacional del Parque Nacional de Doñana en lo cultural, no se limita a las Marismas, con ser estas el capítulo más significativo. Doñana se encuentra ubicado en las inmediaciones del puerto de Sevilla, el punto neurálgico del trasiego marítimo hacia América, y tal hecho comportó otras exportaciones culturales. Los pueblos del Oeste americano reprodujeron el modelo de los pueblos andaluces de la época, de los que El Rocío es el último testimonio

blos andaluces de la época, de los que El Rocío es el último testimonio.

Tales pueblos ofrecían un frente de casas lucido, y una parte trasera tosca, donde se guardaban los corrales del ganado. Varios pueblos del Oeste americano conservan todavía este diseño genuinamente andaluz, con una particularidad: la parte trasera de las casas ofrecía un frente continuo, alto y sin ventanas, como mecanismo para repeler los ataques de las tribus indias, que eran harto frecuentes. Hay pueblos como San Ildefonso, en Nuevo México, que parece una réplica de El Rocío, con esa singularidad de fines defensivos: por delante, en la parte habitable que daba a la plaza mayor, las casas son lucidas). Por detrás los pueblos son un *continuum* edificado sin flancos débiles, un verdadero bastión fortificado.

En punto a su proyección sobre las Américas, el Parque Nacional de Doñana ofrece otras deslumbrantes muestras: el palacio de Doñana, construido en el siglo XVI por los duques de Medina Sidonia, y hoy sede de la Estación



Junto con los caballos y las vacas, de las Marismas del Parque Nacional de Doñana se desplegó por toda la América rural el manejo ganadero a caballo, omnipresente desde la Patagonia hasta Colorado, y manifestado en el gaucho, el llanero, el charro, el huaso o el *cow boy*, e incluso el indio norteamericano, todos ellos descendientes directos del jinete andaluz de las Marismas del Guadalquivir. Lo que otorga a estas un valor y alcance decididamente universales, y debieran por ello ser declarados Bien Cultural Patrimonio de la Humanidad.



La influencia de Doñana en América se extiende a otros elementos, además de los ecuestres y ganaderos. Los poblados del Oeste norteamericano, como este de San Ildefonso, reprodujeron la planta de El Rocío, como se aprecia en la imagen. De ahí que los visitantes del Rocío que “parece un pueblo del Oeste”, aunque los términos deben invertirse.

biológica de Doñana. Aún puede rastrearse en su diseño lo que fue el arquetipo de la casa solariega del Nuevo Mundo, la hacienda americana. Procede de la casa romana, y tras pasar

por el *Al Muniat* árabe devino en el cortijo andaluz, el modelo que más tarde se trasplantó a América y que subsiste en las grandes haciendas del Nuevo Mundo, desde México a la

Tierra del Fuego: la parte principal con sus habitaciones, que dan a un patio, el cual se halla enlosado, porticado y ajardinado, como defensa activa frente al calor; este patio posee copiosa vegetación, que enfría el aire, lo mismo que hacen los corredores. A continuación de este primer patio hay una segunda pieza de habitaciones con patio para la servidumbre, y un tercer patio para los corrales del ganado. Aun con las transformaciones arquitectónicas que ha recibido, en el viejo el palacio de Doñana aún puede reconocerse el modelo. Como también subsisten los hornos de pan, que otrora poblaron los campos andaluces y que, exportados a América, en el Oeste se conocen como “hornos indios”, un error semejante al de atribuir carácter norteamericano al manejo del ganado a caballo.

CONCLUSIONES

Los Parques Nacionales resumen la quintaesencia de la Naturaleza española, y por ello de algún modo pertenecen a la imagen de España, a su “marca”, y en cuanto tal su tutela y su proyección exterior deben ser técnicamente competencia de la Administración del Estado.

De acuerdo con la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre el medio ambiente. Pero evidentemente no fuera de ellas, y ocurre que el medio ambiente muchas veces excede los límites territoriales de las regiones, para convertirse en suprarregionales, o incluso supranacionales.

Este “desbordamiento” de lo puramente regional puede desdoblarse en varios ámbitos: unas veces geográfico, cuando el Parque se extiende sobre el suelo de varias Comunidades Autónomas; otras, físico, cuando el Parque incluye especies migratorias, que no entienden de fronteras políticas ni administrativas; y finalmente, cultural, cuando los valores del Parque Nacional trascienden de lo puramente regional, pudiendo llegar a convertirse en universales.

Desde hace décadas, las naciones han ido elaborando normas e instrumentos para superar las limitaciones geográficas, tan convencionales como escasamente operativas en la práctica. Así, la Red Natura 2000 europea, las Reservas de la Biosfera de la UNESCO, o las declaraciones como Patrimonio de la Humanidad del mismo organismo, todo lo cual refrenda la tendencia a tratar lo ambiental y ciertos aspectos culturales con visión global.

Al lado de estas tendencias, el otorgamiento a la Comunidades Autónomas de la gestión de los Parques Nacionales ha supuesto un “paso atrás”, una regresión técnica grave, justamente en medio de un proceso general de superación de los localismos cuando se gestiona algo tan poco ceñido a barreras geográficas como es el medio ambiente.

En este orden de cosas, casi todos los Parques Nacionales españoles presentan títulos que rebasan lo regional. Pero el de Doñana, tanto en lo ecológico como, muy particularmente, en lo cultural, en cuanto que las Marismas del Guadalquivir fueron la cuna de la civilización ecuestre y ganadera de América, es un Parque Nacional decididamente universal. ❀

Casi todos los Parques Nacionales españoles presentan títulos que rebasan lo regional. Pero el de Doñana, tanto en lo ecológico como, muy particularmente, en lo cultural, en cuanto que las Marismas del Guadalquivir fueron la cuna de la civilización ecuestre y ganadera de América, es un Parque Nacional decididamente universal

Ambienta ya está en la Red

Puedes disfrutar de la revista
ambienta **gratuitamente**
también desde tu ordenador



www.revistaambienta.es



Retos de nuestra centenaria Red de Parques Nacionales

Dr. Miguel Castroviejo Bolívar

Miembro del Consejo de la Red de Parques Nacionales. Consejero coordinador de medio ambiente, REPER

Con una historia repleta de acontecimientos, la Red española de Parques Nacionales ha ido poco a poco conformándose como un sistema de protección de alta calidad, tanto por las características de los propios parques que la integran como, en términos generales, por su gestión. A lo largo de sus casi cien años de presencia en España, la figura de parque nacional ha estado reservada para territorios de excepcionales valores naturales, para aquellos que podrían llamarse las joyas de la corona de nuestra naturaleza. En esta exigencia de exclusividad y alto valor natural reposa en buena medida la reducida superficie de nuestra Red, que, con sus quince parques, no cubre ni el 1% de nuestra superficie nacional terrestre. En consonancia con este carácter excepcional, tanto la calidad de los espacios como los resultados de su gestión se reflejan en los más diversos reconocimientos internacionales, como el Diploma Europeo otorgado por el Consejo de Europa a tres de ellos, la inclusión de cuatro en la lista de Bienes del Patrimonio Mundial o en las certificaciones para diversos aspectos de la gestión que varios de ellos poseen, como por ejemplo EMAS, ISO 14001 o la “Q de calidad” entre otras.

El resultado de conjunto es que España cuenta con una Red de Parques Nacionales de alta calidad, bien gestionada y que por ello se ha labrado a lo largo de los años un puesto desta-

cado entre sus homólogas, tanto a escala europea como mundial. Y esto es también un gran reto para la sociedad y las instituciones públicas españolas, pues si, por un lado, es algo de lo que podemos sentirnos orgullosos, por otra parte, impone el desafío de mantener y mejorar ese nivel de calidad y de actuación de cara al futuro, de no retroceder con respecto a lo hasta ahora conseguido. Algo que hoy no está necesariamente garantizado.

LOS ORÍGENES DE NUESTRO SISTEMA DE PARQUES NACIONALES

Fruto del tenaz empuje del Marqués de Villaviciosa y con el explícito apoyo del Rey Alfonso XIII, los parques nacionales nacen en España en 1918 con el establecimiento de la Montaña de Covadonga y del Valle de Ordesa. Mientras Europa se batía en la I Guerra Mundial, en España se aprobaba en 1916 nuestra primera Ley de Parques Nacionales, a partir de la cual se fue desarrollando poco a poco el sistema. Era una ley muy corta y sencilla, en la que se establecía como objeto de los parques nacionales el facilitar y promover su acceso por vías de comunicación adecuadas y hacer que se respetase la belleza natural de sus paisajes, al tiempo que se evitaba el deterioro de sus elementos y riquezas naturales. En paralelo, la ley establecía también que la declaración



debía hacerse de acuerdo con los propietarios de los terrenos afectados.

Una característica señalada de estos primeros tiempos fue la estricta restricción en cuanto a las declaraciones de parques. El propio Marqués de Villaviciosa lo expresaba claramente al decir que *mal se protegería y enaltecería la Naturaleza patria si el dictado de Parques Nacionales, que reserva la Ley para lo excepcional de ciertas condiciones naturales reunidas, se empequeñeciese o vulgarizase haciéndolo extensivo a todos aquellos lugares o parajes notables y aún sobresalientes que poseemos en España*. Era un poco también el reflejo del enfoque que entonces se le daba a la política de parques nacionales en los Estados Unidos, donde Mather, Director del Servicio Nacional de Parques, decía en 1916 que sólo los lugares más excelsos deberían ser merecedores de categoría de parque nacional. Y así, y también con muy pocos medios materiales, empezó la andadura de nuestro sistema de parques nacionales. Pocos cambios de sustancia hubo en las décadas siguientes, durante la II República y los primeros años del franquismo.

De hecho, hasta el año 1954 en que se inicia de nuevo las declaraciones de nuevas unidades con el parque nacional del Teide, el enfoque siguió siendo más o menos el mismo: ausencia de nuevas declaraciones y fuerte restricción en cuanto a uso de los recursos naturales (caza, pesca, aprovechamientos forestales), junto con insuficiencia de recursos para desarrollar adecuadamente los accesos. En 1957, con la nueva legislación de Montes, se deroga la ley de 1916 y se abre la mano en cuanto a los aprovechamientos de los recursos naturales en los parques nacionales. Fue el único y más claro retroceso que hubo en la política de parques hasta el momento actual. Felizmente para la conservación de estos espacios, esta permisividad tuvo poco efecto, pues en términos generales los gestores apenas hicieron uso de estas posibilidades en los casi veinte años de vida de esa reforma legal.

En el fondo, se puede decir que el sistema de parques español, como los de otros países, tenía particular empeño en la adecuación de infraestructuras de acceso para facilitar la visita, pues nunca se dejó de lado el papel de los par-

Parque Nacional del Teide. Foto: Álvaro López.

España cuenta con una Red de Parques Nacionales de alta calidad, bien gestionada y que por ello se ha labrado a lo largo de los años un puesto destacado entre sus homólogas, tanto a escala europea como mundial. Y esto es también un gran reto para la sociedad y las instituciones públicas españolas, pues si por un lado es algo de lo que podemos sentirnos orgullosos, por otra parte, impone el desafío de mantener y mejorar ese nivel de calidad y de actuación de cara al futuro

ques nacionales como motores de desarrollo. De hecho no es que no se prestara atención a la protección de los valores naturales de los parques, sino que era una cuestión menos preteritoria que en la actualidad, pues el propio aislamiento de los espacios favorecía ya de por sí su conservación, por lo que era la precariedad de los accesos a lo que se le prestaba la mayor atención.

Con la transición democrática, a partir de 1975 se inicia el último tramo de la ruta que termina conformando la Red de parques como hoy la conocemos. Se puede también decir que en los últimos veinte años nuestro sistema de parques sufrió más modificaciones que las que tuvo juntas en toda su historia precedente. Simplificando mucho esta última etapa, cabría señalar que la primera reforma de importancia aparece con la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989 (Ley 4/1989), en la que se crea formalmente la Red de Parques Nacionales, con la que se pretendía dar sentido y coherencia nacional

al conjunto formado por los parques existentes y por los que en el futuro se declarasen.

Otro cambio importante que se da con esa ley es el establecimiento de un enfoque sistemático para las nuevas declaraciones, pues incorpora un anexo con la identificación de los sistemas naturales españoles a ser representados por los parques nacionales. Se inicia así la transición desde el modelo existente hasta ese momento en que los parques se declaraban en función de sus características aisladas, sin tener que poner necesariamente en relación unas declaraciones con otras ni con el conjunto del patrimonio natural español, a un modelo en que la Red de parques nacionales se encamina a representar el conjunto de los sistemas naturales españoles de mayor valor. Se superaba de ese modo el enfoque tradicional basado en el excesivo individualismo de cada unidad y la falta de una visión de conjunto o de un objetivo orientador hacia el que encaminarse con las nuevas declaraciones.

No hemos de olvidar tampoco que estas reformas se producen en el marco de una profunda modificación del modelo territorial del Estado, en la que el Tribunal Constitucional interviene con frecuencia, incluso en lo que a parques nacionales se refiere, pues la reserva de gestión en favor de la Administración General del Estado establecida por la Ley 4/1989 no había convencido a todas las Comunidades Autónomas. Hubo así dos sentencias del alto tribunal (1995 y 2004), que dieron lugar a sendas nuevas leyes de parques nacionales en 1997 y 2007 con las que se trató de ejecutar las sentencias. Aunque una buena parte de ambas normas están dedicadas a articular la participación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de parques nacionales, introdujeron también elementos muy novedosos en cuanto a la regulación de actividades en los parques, con una clara primacía en favor de la conservación de los valores naturales y de la visita por el público frente a cualquier otro tipo de usos estos espacios. En la líneas que siguen veremos con un poco más de precisión algunos de estos elementos más destacados.



ELEMENTOS SINGULARES DE LA RED ESPAÑOLA DE PARQUES NACIONALES

El sistema legal que sustenta nuestra Red de Parques Nacionales le da una particular solidez, en particular si la comparamos con otros esquemas de espacios protegidos, y la hace descansar sobre una serie de originales y robustos mecanismos de protección. Una característica particularmente destacada es el mero hecho de la existencia de una ley general de parques nacionales¹ que enmarca todo el esquema y que establece, en primer lugar, que la declaración de un parque nacional debe hacerse mediante una ley específica de las Cortes Generales, con

lo que la reserva para el máximo órgano legislativo de la Nación. Es un procedimiento que destaca frente a otras figuras de protección, que se pueden establecer mediante leyes o decretos de las Comunidades Autónomas. Este mecanismo se estableció por primera vez ya durante la II República (aunque sin efectos porque no se declaró ninguno), se suprimió en 1957, se restableció con la ley de espacios protegidos de 1975, año desde el que ha quedado ya consolidado.

A escala también general, la ley de parques se complementa desde el año 1997 con un *Plan Director* que es de aplicación obligatoria para toda la Red y que, en esencia, viene a recoger la política general de parques nacionales tanto

Parque Nacional de Ordesa. Foto: Álvaro López.

¹ Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

El sistema legal que sustenta nuestra Red de Parques Nacionales le da una particular solidez, en particular si la comparamos con otros esquemas de espacios protegidos, y la hace descansar sobre una serie de originales y robustos mecanismos de protección. Una característica particularmente destacada es el mero hecho de la existencia de una ley general de parques nacionales que enmarca todo el esquema y que establece, en primer lugar, que la declaración de un parque nacional debe hacerse mediante una ley específica de las Cortes Generales, con lo que la reserva para el máximo órgano legislativo de la Nación

en cuanto a aspectos propios de la Red, con sus objetivos estratégicos, como en cuanto a la propia gestión de los parques nacionales a través de las directrices de conservación y planificación. En el fondo es el marco político-jurídico que orienta, con un enfoque común y coherente, las decisiones que en su trabajo ordinario deben tomar los gestores de los parques. Este Plan Director, que es de vigencia limitada y debe revisarse cada diez años para adaptarlo a las evolutivas circunstancias que enmarcan la vida de los parques, contiene también la programación de las actuaciones de la Red necesarias para el logro de los objetivos establecidos.

La *planificación* para cada uno de los parques nacionales individualmente es otro de los ele-

mentos característicos de la Red, pues, con el fin de garantizar la protección de los valores que encierra y de lograr los objetivos de su declaración, todos los parques están sujetos a un estricto esquema de planificación a través del que se regula en detalle las actividades que se puede realizar en su interior y en qué condiciones, se identifican aquellas que no están permitidas y se organiza su territorio en diversas zonas en función de su fragilidad ecológica y del uso que pueden soportar. La planificación de aplicación para cada parque nacional se organiza como sigue:

1. El Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) de cada parque nacional, es el instrumento de gestión y manejo diario del parque nacional en cuestión. Tiene vigencia temporal y su contenido debe revisarse periódicamente. Se aprueba por el Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente mediante un Decreto.
2. En un segundo nivel, y subordinados al plan rector, aparecen los planes específicos o sectoriales, que tienen por objeto regular en detalle ciertos aspectos concretos de la actividad de un parque nacional (por ejemplo plan de uso público, plan de colmenas, etc.).

En la actualidad se aplica también el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), que desde 1989 es necesario para proceder a la declaración de un parque nacional. Aunque su ámbito es superior al territorio del propio parque nacional, también contiene, lógicamente, disposiciones que se aplican a su interior. Su utilidad se ha suscitado dudas a lo largo de los años, en particular si se analiza el valor añadido que aporta en relación con la carga que supone su elaboración. En la nueva ley de parques nacionales que el Gobierno ha remitido a las Cortes, se suprime su carácter obligatorio.

El establecimiento de las *zonas periféricas de protección* es otra característica propia de nuestro sistema. Se establecen por ley en el momento de la declaración del parque y existen para la mayoría de los parques nacionales. Su objetivo



es conformar alrededor del parque nacional un área protección para amortiguar los impactos ecológicos y paisajísticos que puedan repercutir negativamente en el interior del parque nacional. Tienen un régimen de protección propio, obviamente más liviano que el del propio parque.

Envolviendo el parque nacional y su zona periférica de protección se define *el área de influencia socioeconómica*, que está compuesta generalmente por todos los municipios que tienen territorio en el parque o en la zona periférica de protección. Su objeto es facilitar y concentrar políticas e inversiones de desarrollo sostenible por parte de las administraciones públicas para dichas áreas. Se entiende que es esencialmente en dicha zona en donde más pueden sentirse las limitaciones derivadas de la necesidad de

conservación y de las restricciones de uso del parque nacional y por ello se les otorga un apoyo especial para contrarrestarlos mediante el fomento de actividades de desarrollo sostenible para dichas áreas.

Finalmente, no se pueden dejar de mencionar las garantías que nuestro sistema establece para la *participación del público* en materia de parques nacionales en España, participación que es, a su vez, un mecanismo muy importante para lograr una protección efectiva. Los mecanismos establecidos son varios y, además de la transparencia asegurada por los mecanismos de acceso a la información ambiental y administrativa establecidos por leyes transversales, se dispone expresamente la participación pública en la elaboración de los planes y programas relativos a los parques. A ello hay

Parque Nacional de Picos de Europa. Foto: Álvaro López.

que añadir también la legitimación de la acción pública ante la propia administración y los tribunales de justicia para exigir la correcta aplicación de lo establecido todo el ordenamiento jurídico relativo a parques nacionales.

LA GESTIÓN DE LA RED HOY: EL EQUILIBRIO ENTRE USO Y CONSERVACIÓN

La protección de los valores naturales

El objetivo de protección de sus valores naturales junto a su uso racional es algo que aparece desde el mero nacimiento de la idea del parque nacional en el siglo XIX. Los parques nacionales sin uso público no serían parques, serían reservas biológicas o algo parecido, y por eso tienen conjuntamente ambos objetivos como un elemento sustancial de su existencia. Lo que ocurre es que estos dos objetivos se pueden expresar también como una contradicción a la hora de tomar decisiones. Veamos, por ejemplo, un caso típico: hay un sendero muy visitado en un parque nacional, con mucha gente, hasta tal punto que hace que la experiencia del visitante empieza a tener aspectos negativos por la masificación. Es obvio que hay que evitarla. ¿Cuál es la solución: reducir la entrada de visitantes o aumentar la capacidad del sendero (anchura, asfaltarlo, p.e.)? Tal vez alguien preocupado por la afluencia de público y los negocios abogase por la ampliación y la llegada de más gente mientras que un conservacionista estricto abogaría más bien por una estricta restricción de visitantes para preservar una experiencia lo más natural posible.

La misma cuestión se puede plantear con una vía rodada, o con la pretensión de desarrollar ciertas actividades con gran presencia de público en un marco como un parque nacional (una prueba deportiva, un concierto, etc.), o con la realización de aprovechamientos tradicionales o la ubicación de algunas infraestructuras como los centros de visitantes, por poner solo unos

ejemplos de la constante necesidad de tomar de decisiones en un parque nacional.

La práctica de la gestión de nuestros parques nacionales a lo largo de los años ha mostrado en general que en España se dio un particular acento a la conservación de sus valores naturales, enfoque no siempre presente en los países de nuestro entorno, en los que a veces se da mayor atención a la dimensión del uso del territorio e incluso de aprovechamiento de los recursos.

Este tradicional enfoque conservacionista, tal vez hoy más discutido que antaño por algunas voces, se refleja también en el Plan Director de la Red de parques, el instrumento que establece las directrices generales de gestión de nuestros parques nacionales desde el año 1997. Y la sentencia del Tribunal Constitucional de 2004 lo confirmó, pues no puso el menor reparo a esta prioridad a la conservación en la gestión. No se trata de dejar de lado, como veremos más abajo, las consideraciones de uso público, si no de establecer los criterios que han de primar cuando hay que tomar las decisiones de gestión en el parque.

No extrañan por ello las claras líneas de política de la Red de Parques Nacionales consistentes en que el objetivo prioritario es la conservación de los valores naturales y de los procesos que los sustentan, así como la obligación de recurrir siempre al mejor conocimiento científico disponible, de adoptar en caso de duda la decisión más favorable para la conservación de los valores naturales y de hacer siempre una evaluación ambiental previa a la eventual autorización de cualquier proyecto o actividad que pueda tener efectos ambientales significativos en el interior del parque nacional. La línea general es interferir lo menos posible en los procesos naturales y, cuando haya que intervenir, escoger las técnicas de actuación que potencien al máximo el funcionamiento de estos procesos.

Particular atención merecen en este marco dos líneas de acción concretas: la restauración de



la naturaleza y el tratamiento de las especies exóticas. Los parques nacionales, especialmente en el momento de su declaración, no siempre están en un estado óptimo de conservación en toda su superficie. Se establece por ello un claro mandato de recuperación de la biodiversidad y de la funcionalidad de los sistemas naturales, incluida la reintroducción de las especies autóctonas que allí existieron en tiempos históricos. En ningún otro lugar del territorio nacional hay un mandato tan amplio y tan claro en este sentido.

En la otra cara de esta misma moneda, se encuentran las decisiones sobre las especies, orientadas con precisión tanto hacia evitar la desaparición de cualquier especie autóctona, como a prohibir la introducción de especies alóctonas o, incluso, a erradicarlas. Tiene esta última disposición una excepción para aquellos casos en que la especie exótica en cuestión se haya integrado en los procesos naturales de tal modo que su erradicación pueda dañar las especies nativas (caso típico de una especie alóctona que desplaza a una especie nativa pero que, a su vez, se ha convertido en un elemento clave para la alimentación de otras especies autóctonas propias del ecosistema).

Es este mismo enfoque de protección el que se aplica a los usos y aprovechamientos y que, para evitar que alteren los procesos naturales, determina con carácter general su prohibición. Hay no obstante ciertas excepciones, como por ejemplo cuando se trata de aprovechamientos tradicionales practicados históricamente por la población local, que merecen un tratamiento especial y que, en consecuencia y con algunos límites, se permiten y aún se puede llegar a favorecer, como es el caso por ejemplo de las actividades de pastoreo que han dado el aspecto actual a las praderas de montaña de algunos de nuestros parques nacionales como Ordesa o Picos de Europa.

Especial mención merecen en este apartado, sin embargo, la pesca deportiva y recreativa y la caza deportiva y comercial, que quedan netamente prohibidas. No obstante, también en estos casos se establece una tenue excepción que permite el uso de artes cinegéticas y piscícolas para controlar las poblaciones de animales, si ello es necesario para mantener el equilibrio ecológico o también, a veces, para evitar daños a las propiedades o las personas. Es un ejemplo conocido la autorización anual para la captura de conejos y de muflones en

La caza deportiva y comercial quedan netamente prohibidas. No obstante, también en estos casos se establece una excepción que la permite para controlar las poblaciones, si ello es necesario, para mantener el equilibrio ecológico. Es un ejemplo conocido la autorización anual para la captura de muflones en el Parque Nacional del Teide, ya que esta especie es allí exótica y si no se controla provoca daños importantes demostrados en la vegetación endémica. Foto: Álvaro López.

el Parque Nacional del Teide, derivada del hecho de que ambas especies son allí especies exóticas que si no se controlan provocan daños importantes demostrados en la vegetación endémica.

El uso público

El uso público, en el que juega un papel esencial la visita, es el segundo gran objetivo de los parques nacionales. Bajo el principio general de acomodar la intensidad de uso a la capacidad de acogida de cada espacio y, en su caso, complementarlo con servicios adicionales en el exterior del parque, la Red española apuesta sin duda por completar una amplia oferta de servicios de uso público para los visitantes en todos los parques nacionales.

Establece así que cada parque habrá de contar con los centros de visitantes, infraestructuras y servicios de uso público (senderos, señalización, servicios de información, guías, etc.) necesarios para garantizar una experiencia de visita óptima, combinada con la máxima protección a los recursos. A la vista de las características de los parques españoles (de tamaño no muy grande en general y frágiles en su interior), es política de la Red que las infraestructuras de uso público se ubiquen en el exterior de los parques, donde serán también más exitosas en cuanto a la integración de las poblaciones locales en la dinámica de protección de los parques.

Otro elemento característico y muy importante en esta clara apuesta por el cuidado del uso público y la experiencia positiva de los visitantes, es la garantía de gratuidad para el acceso a los parques nacionales y a los servicios básicos de visita, como son la atención al visitante y la información sobre el parque o la entrada a las infraestructuras de acogida. Con ello se pretende evitar las tentaciones de desarrollar un enfoque comercial para estos servicios elementales que podría ser contrario al propio objetivo de los parques y tener además un impacto negativo importante en la experiencia de los visitantes y en el efecto de su visita.

ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA LA GESTIÓN DE LA RED

El esfuerzo que la sociedad dedica a la protección y conservación de nuestros parques nacionales se puede ver de un modo muy patente, aunque no sólo, a través de los medios que se dedican a su gestión directa, pues estos recursos salen del bolsillo de los ciudadanos. Y si los comparamos con la situación en otros países de nuestro entorno como país desarrollado, nos puede dar una idea clara de la situación de nuestra Red de Parques Nacionales. Vamos por ello a examinar algunos ratios de gestión de la Red de Parques Nacionales españoles y los vamos a comparar con los del Sistema Nacional de Parques de los Estados Unidos, el sistema más antiguo del mundo y tal vez uno de los más profesionalizados. Aunque proceden de los años del cambio de siglo, son todavía perfectamente válidos en lo sustantivo.

En cuanto a recursos humanos, utilizando datos de 1999, con la fuerza de empleo medida como ETC (empleados a tiempo completo), teníamos 1,9 empleados/1000 has en la Red española y 0,9 en Estados Unidos. En el año 2010 los datos de empleo (aunque no necesariamente en ETC) dan un total de unos 1400 empleados para el conjunto de la Red, con una media de 94 empleados/parque, si bien algunos parques tienen valores muy por debajo de la media. Esto resulta en aproximadamente 2,7 empleados/1000 has, una cifra que entra dentro de los rangos de una buena dotación.

En cuanto a presupuestos, la Red tiene una en torno a los 182€/ha/año en 2010 (son cifras indicativas porque no hay armonización en la recogida estadística de los datos entre todas las Comunidades Autónomas y la AGE). Es un indicador que no cambió mucho con respecto al año 1999 en que la media estaba en 191,35 €/ha/año, frente a los 51,71 del Sistema norteamericano.

El bajo valor del indicador para los Estados Unidos hay que interpretarlo a la luz del hecho de que sus parques tienen espacios mucho más grandes, muchas veces con inmensas zonas sin



uso ni apenas visita, que requieren menor atención (8,5 visitantes/ha). Por el contrario, los parques españoles son de tamaño más reducido, con mayor presión de público en términos medios (33,4 visitantes/ha), y, en consecuencia, con exigencia de más cuidado y atención.

Sin embargo, cuando se trata de atención al visitante, los esfuerzos tienen mayor similitud, pues mientras que en 1999 la Red gastaba 5,54 €/visitante, en Estados Unidos se gastaban 6,06. Y si se expresa en número de visitantes al año por cada empleado del sistema, en España estábamos en cifras de unos 18 000 visitantes/empleado y en Estados Unidos en los alrededores de unos 14 000. Es decir, vemos que en su conjunto, ambos sistemas presentan indicadores con valores relativamente comparables.

En cuanto al destino de los recursos, como es lógico, son los dos objetivos prioritarios de los

parques los que se llevan, en términos generales, la parte del león de sus inversiones, pues de ellas, aproximadamente un 41% se va en tareas de conservación (incluida la lucha contra incendios) y el 26% se va en uso público.

En términos históricos, esta dotación de recursos económicos en nuestra Red ha ido creciendo de modo más o menos continuo en los últimos 25 años para situarse en los niveles señalados. Aunque el mordisco de la crisis económica actual ha afectado a todos los presupuestos públicos, incluidos también los parques nacionales, es de suponer y esperar que en breve se puedan recuperar cifras de gasto similares a las anteriores a la crisis.

En fin, estos indicadores vienen a expresar, esta vez en cifras, la alta calidad de gestión de la que han gozado nuestros parques nacionales, su ubicación en los puestos de cabeza entre los

El uso público, en el que juega un papel esencial la visita, es el segundo gran objetivo de los parques nacionales. Foto: Álvaro López.

sistemas mundiales comparables en cuanto al esfuerzo que la sociedad les presta y, como no, ponen también de relieve el reto que supone mantener esta alta calidad de protección, conservación y atención de cara al futuro.

OTROS SISTEMAS DE PARQUES NACIONALES DESTACADOS

A la hora de considerar como son los sistemas de parques nacionales en otros lugares y ver como se ubica en relación a ellos nuestra Red de Parques Nacionales, se pueden destacar, entre otros los casos siguientes.

Sistemas de parques nacionales centralizados

Los parques nacionales en Estados Unidos

Conforman el sistema más antiguo de todos los existentes ya que allí se originó y materializó por vez primera el concepto de parque nacional en 1872. Con el paso de los años y por su prestigio se ha convertido en una referencia mundial en cuanto a sistemas y a gestión de parques nacionales.

En este país altamente federalizado, destaca el Sistema de parques, organizado en un esquema muy centralizado. El apelativo *nacional* va en los Estados Unidos asociado a una clara dimensión federal que tiene como consecuencia que su declaración se hace mediante una ley federal que se adopta, con frecuencia, después de que el Estado o los Estados concernidos hayan, a su vez, aprobado otras leyes en las que renuncian a ciertas competencias estatales en favor del Gobierno Federal en los territorios afectados. La gestión es también exclusivamente federal y la lleva a cabo el Servicio Nacional de Parques.

La gestión de un sistema de escala continental como el de los Estados Unidos exige un enorme esfuerzo de coherencia y coordinación a través de todo el país. No hay que olvidar que en Estados Unidos no hay una ley general de parques nacionales si no que cada parque tie-

ne su ley propia e independiente. Para evitar la dispersión y garantizar una cierta uniformidad en el Sistema, la gestión se orienta en torno a unas Directrices de gestión, aprobadas por el Director del Servicio, que dan unidad de doctrina y pautas de gestión a todas las unidades del Sistema.

Los parques nacionales en Canadá

Nacido en 1885 con la declaración del Parque Nacional de Banff, el sistema canadiense cuenta con cerca de 40 parques nacionales. Su gestión corresponde a Parks Canada que es un organismo federal dependiente del Ministerio de Patrimonio Cultural y Natural. Al margen de su dependencia del Gobierno Federal, el sistema incorpora la participación de las Provincias y territorios a través de un Consejo cuya finalidad es *proporcionar una perspectiva global para una acción de liderazgo y actuación intergubernamental en los asuntos de parques, intercambio de información técnica y know-how y para el desarrollo conjunto de iniciativas y programas de parques.*

Los parques nacionales de Suecia

Con 29 parques nacionales hoy, que cubren más del 1,5% de su territorio, Suecia fue el primer país europeo en declarar un parque nacional, en el año 1909. Su gestión es responsabilidad del Gobierno a través de la Agencia de Protección del Medio Ambiente.

Sistemas de parques nacionales como entes autónomos

Los parques nacionales en Italia

Desde su nacimiento en 1920 con el Parco Nazionale del Gran Paradiso, Italia cuenta con 27 parques nacionales que cubren un 5% de su territorio. Forman un sistema centralizado dependiente del Gobierno, si bien la gestión de cada uno de ellos es autónoma, pues cuentan con personalidad jurídica propia a través de los *Ente Parco*, lo que termina en la práctica en una gestión diferenciada de unos a otros. La ausencia de una política de Red fuerte y la diferencia de



Banff National Park fue el primer parque de Canadá, declarado en 1885. Foto: Brandon T. Brown. Town of Banff.

puntos de vista entre las distintas administraciones representadas en cada Ente conduce a que al final en unos casos se dé más peso a la conservación que en otros, si bien las consideraciones de desarrollo están bien presentes en todos ellos.

Los parques nacionales en Francia

Francia, con diez parques nacionales, tiene un sistema joven cuya base legal se estableció en el año 1960. Son unas criaturas un tanto atípicas, constituidas en *establecimientos públicos de carácter administrativo*, regidos por un Consejo de Administración amplio (pueden llegar a tener más de 50 miembros), en el que están representados diversos ministerios, las regiones, los departamentos, los ayuntamientos y la sociedad civil. Es un Consejo con una autonomía relativa ya que algunas de las decisiones que toma quedan supeditadas a su aprobación por los ministerios de Hacienda y de Economía y las decisiones del Director pueden ser revisadas por los Prefectos de los Departamentos.

Este modelo, un tanto alejado de la concepción internacional clásica de parque nacional, da un peso especial a los aspectos relacionados con el

desarrollo, incluida la construcción de algunas infraestructuras, y con el uso público, al tiempo que es relativamente permisivo en relación con la explotación de los recursos naturales.

Sistemas de parques con gestión mediante organismos semipúblicos

Los parques nacionales en Chile

Es CONAF (Corporación Nacional Forestal) el órgano responsable en Chile de la gestión de los parques nacionales, junto con las otras áreas protegidas del Sistema Nacional de Superficies Protegidas por el Estado (SNASPE). Originalmente fue una corporación de derecho privado a la que con el paso de los años se le han dado características de organización pública, con una gestión centralizada de los parques. Depende del Ministerio de Agricultura y es responsable en primer lugar de la gestión de los bosques.

Los parques nacionales de Finlandia

Con 37 unidades, Finlandia tiene cerca del 3% de su territorio cubierto por parques nacionales, si bien la política de gestión se guía



Parque Nacional de Torres del Paine. Chile. Foto: Fernando Olave.

por unos criterios relativamente diferentes de los más comunes a escala internacional y, por ejemplo, es más bien flexible con los aprovechamientos de recursos en su interior. La gestión corresponde a Metsähallitus, que es una empresa del Estado controlada por los ministerios de Agricultura y de Medio Ambiente y que es la que se ocupa también de la gestión de los bosques nacionales de Finlandia.

LOS RETOS DE LA RED ESPAÑOLA DE PARQUES NACIONALES DE CARA AL FUTURO

1. *La Red que puede ir a peor: evitar caer en la complacencia.*

Hemos visto someramente como a lo largo de casi un siglo y con un esfuerzo conti-

nuado de mejora se ha construido en España una Red de Parques Nacionales que se cuenta entre los grandes sistemas del mundo tanto por la calidad de sus parques nacionales como por la gestión que se les ha venido aplicando. Su pervivencia en estas mismas condiciones hacia el futuro está lejos de estar garantizada, pues hoy se hacen presentes fuerzas que tienden a relativizar tanto el esfuerzo necesario para su gestión como a flexibilizar los criterios de protección aplicados a los valores que encierran. Sentirse orgullosos de nuestra Red de parques está bien justificado, pero complacerse en ello sin continuar con una acción decidida en favor de nuestros parques contiene un riesgo elevado de cara al futuro.

2. *Explicar mejor como se encuentran y la utilidad de los parques nacionales para la sociedad.*

Trasladar de modo efectivo a la población a través de un continuo esfuerzo de educación que los parques sirven para algo, que tienen muchas ventajas para la sociedad y que generan más beneficios que costes, es una tarea imprescindible. En ausencia de ese esfuerzo, se pueden perder los sacrificios hechos por las generaciones precedentes en favor de dejar un legado como los parques con todos los beneficios que conllevan. Si no se es capaz de trasladar eso de modo permanente a la sociedad, esta empezará a percibir los parques nacionales como otra cosa y empezarán a cambiar en consecuencia. Esa percepción irá en línea con las preocupaciones coyunturales del momento y de ahí se perderá la visión y objetivos a largo plazo. La atención y acción de los poderes públicos se verá lógicamente influida por esa óptica. Hoy el riesgo es que prevalezca una visión utilitarista que, de materializarse, tendrá efectos irreversibles en la conservación de los parques y limitará el desempeño de sus capacidades y objetivos a largo plazo. Resulta por ello esencial lograr que el apoyo y consideración de la sociedad hacia los parques nacionales no solo no descienda sino que aumente.

3. *Mantener el alto nivel de atención política para los parques.*

El sistema de gobierno de la Red de Parques Nacionales está organizado de tal modo que goza de mecanismos de debate y de toma de decisiones a un nivel político elevado, combinados adecuadamente con una profunda participación del público en la toma de decisiones. La mera existencia del Consejo Rector de la Red, que reúne periódicamente al Ministro y a los Consejeros autonómicos competentes en la materia es una buena expresión de esta atención. La participación del público en la elaboración de los planes rectores, es un buen ejemplo de los mecanismos con los que la sociedad se implica en la gestión. La pérdida de interés o el distanciamiento del público con respecto a los asuntos de los parques nacionales puede tener a medio plazo un efecto muy negativo también en su protección y conservación, pues sin él, estos mecanismos de interacción se convierten en procesos burocráticos, la atención política decae y esquema actual de gobierno de la Red pierde una buena parte de su justificación. Una vez más, la

Trasladar de modo efectivo a la población a través de un continuo esfuerzo de educación que los parques sirven para algo, que tienen muchas ventajas para la sociedad y que generan más beneficios que costes, es una tarea imprescindible. En ausencia de ese esfuerzo, se pueden perder los sacrificios hechos por las generaciones precedentes en favor de dejar un legado como los parques con todos los beneficios que conllevan

conexión activa de la Red con el público se revela como algo esencial para su supervivencia en óptimas condiciones.

4. *Garantizar una asignación suficiente de recursos materiales y humanos.*

No está garantizado el mantenimiento de la calidad de gestión porque, obviamente, esta está también ligada a los recursos materiales y humanos dedicados a los parques nacionales y estos han reflejado importantes variaciones en los últimos años. La fuerte crisis económica que estamos atravesando influye negativamente en estos aspectos, pero no es el único motivo de preocupación. En algunas Comunidades Autónomas se optó por integrar la gestión de los parques nacionales junto con la de los demás espacios protegidos, lo que con el paso del tiempo podría llevar a la pérdida de atención a los primeros. Se trata por lo tanto de garantizar que los parques nacionales cuentan siempre con los recursos materiales y humanos suficientes.

5. *Evitar descender la pendiente del populismo.*

Hay en algunos lugares y ocasiones una tendencia hacia satisfacer de modo inmediato las demandas más recientes de algunos sectores de la población en las proximidades de los parques, en donde a veces pesan mucho los cálculos de rendimiento electoral a corto plazo y pesan menos el logro de los objetivos de los parques a medio y largo plazo. Muchas veces resulta complicado a los gestores de los parques aguantar la presión frente a intereses inmediatos, con visión local y cortoplacista. Y esto se debe en parte a que algunos sectores de la población se orientan por exigencias que no están en consonancia con el objetivo de los parques nacionales, en parte por que tal vez no conozcan o no les hayan explicado cuales son las ventajas y beneficios de los parques a más largo plazo. Las administraciones, igual que invierten esfuerzos considerables en otras cuestiones importantes, hace poco de poca relevancia social y que

poco a poco van siendo integradas positivamente por la sociedad, como las cuestiones relativas a la igualdad de género o tantas otras, deben también mantener un esfuerzo continuo en divulgar y trasladar al público las ventajas derivadas de los sacrificios que hoy puedan exigir los parques nacionales. Se debe con ello evitar los cambios de actitud social negativos para su conservación.

6. *Mantener el compromiso de excelencia en la gestión de los parques nacionales frente al resto del territorio.*

Si excepcionales son los parques nacionales por sus características intrínsecas y por lo que aportan a la sociedad, excepcionales deben ser los recursos que las administraciones públicas siguen dedicándole a su protección, a su gestión y al desarrollo de todo su potencial educativo, formativo y científico de cara a la sociedad. En un escenario en el que la gestión se ha transferido a las Comunidades Autónomas, que han recibido a su vez los medios materiales y humanos a ello dedicados y que, en ocasiones, han sido incluso incluidos en el conjunto de medios dedicados a los espacios protegidos en general, es esencial que todas las Administraciones Públicas hagan su parte del trabajo y continúen dedicando y mejorando los esfuerzos y recursos públicos que tradicionalmente se han dedicado a los parques nacionales. Sin este compromiso de mantenimiento y mejora, no cabe duda de que nuestros parques nacionales retrocederán en materia de gestión y de protección de sus valores y no podrán cumplir los objetivos para los que fueron establecidos.

7. *Mantener la coherencia del sistema a través de principios y directrices comunes.*

El mantenimiento de un alto nivel de protección y la aplicación de una doctrina de gestión común para toda la Red son dos elementos que van de la mano y que resultan imprescindibles para el logro de los objeti-

Si excepcionales son los parques nacionales por sus características intrínsecas y por lo que aportan a la sociedad, excepcionales deben ser los recursos que las administraciones públicas siguen dedicándole a su protección, a su gestión y al desarrollo de todo su potencial educativo, formativo y científico de cara a la sociedad

vos de los parques nacionales. Por ello es muy importante la coherencia que la legislación básica impone a las leyes específicas de cada parque nacional y las directrices horizontales que establece el Plan Director de la Red. Sin esta doctrina común, lo que se instaura es una amalgama de prácticas de gestión que, aunque se desarrollen nominalmente bajo el paraguas de la Red, en la práctica tenderán cada vez más a resolver problemas locales con métodos locales y visión local, con riesgo de desconexión de los objetivos y normas de la Red. Aparecen aquí entonces las fuerzas niveladoras en los más bajos niveles de protección, pues se dispara la individualidad y, en ausencia de las referencias del avance en bloque, también se instaura la permisividad y la flexibilidad en las decisiones y en la gestión. Y de aquí el razonamiento de que si tal o cual actividad se permite en un parque nacional, ¿por qué no se va a permitir también en otro? Lo que es posible en uno, aunque no sea necesariamente bueno, ha de ser posible también en todos los demás. Y de ahí la amenaza de una imparable tendencia a igualar por lo bajo, lo que puede dar al traste con los mejores esfuerzos de protección de la Red. Los riesgos de una deriva de este género se multiplican, pues el resultado es también que la sociedad termina percibiendo de forma confusa estas diferencias de enfoque, pierde la percepción de la Red como algo coherente y disminu-

ye naturalmente su apoyo, lo que, a su vez, tendrá consecuencias nefastas en la conservación de los parques.

8. Incorporar a otros actores a la conservación de los parques nacionales.

De modo tradicional fue siempre un único órgano de la Administración (central y autonómica) el que se ocupó de la conservación de los parques nacionales, de modo exclusivo y aún se podría decir que, a veces, también excluyente. Ello trajo como consecuencia que los parques nacionales quedaron prácticamente cerrados a la participación de otros actores en las tareas de protección y conservación, entendidas estas en un sentido amplio. El desarrollo de programas o proyectos específicos en asociación con otros actores tiene muchas sinergias, encierra un enorme potencial y puede aportar muchos beneficios para la sociedad. Por poner un ejemplo, es fácil imaginar qué buenos resultados podrían obtenerse si la Red de Parques Nacionales tuviese un programa conjunto de trabajo con el sistema educativo que permitiese, de modo organizado, utilizar los parques como aulas abiertas en las que desarrollar actividades educativas relacionadas no sólo con el parque concernido, sino también con aspectos ambientales más amplios de interés común. El potencial de formación para profesores y alumnos participantes es inmenso y los beneficios de ello derivados también. Habría muchas formas de hacerlo, pero unos convenios entre la administración de parques nacionales y los departamentos responsables de educación podrían ser un buen inicio para movilizar los recursos necesarios y liberar el potencial encerrado en este tipo de actividades. Este es solo un ejemplo de las ventajas que puede traer el trabajar con otros actores, pues la incorporación de instituciones públicas o privadas para desarrollar programas y proyectos de este tipo es un enorme yacimiento de beneficios potenciales para los parques que está esperando una explotación inteligente y atrevida. ❀

Cien años de los parques nacionales en España: una visión personal

José Miguel González Hernández

Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación Territorial. Gobierno de Canarias

El concepto de parque nacional nace en los Estados Unidos de América. Aunque con el antecedente de la creación de Yosemite como parque estatal, fue la expedición Wahsburn-Langford a la zona de Yellowstone en Wyoming, en agosto-septiembre de 1870 la que dio impulso a la idea, tal y como quedó posteriormente plasmada en la ley de creación del Parque Nacional, firmada por el presidente Ulysses S. Grant el 1 de marzo de 1872.

Numerosos testimonios históricos, muchos de ellos de los propios expedicionarios, alejan cualquier duda sobre cuál era el propósito que se pretendía alcanzar con esta norma innovadora.

Como escribe el propio Langford en su diario el 20 de septiembre de 1870, Cornelius Hedges, uno de los miembros de la expedición, defendió con ardor la noche del día anterior, junto a la hoguera en la zona de acampada en Madison Junction, la necesidad de dedicar el área al beneficio común de todos sin que se debiera permitir su privatización para destinarla a un uso restringido por algunos particulares.

Una versión, probablemente en parte apócrifa, pone en sus labios, enardecido por la contemplación de la grandiosidad del paisaje del Valle y la Cascada del Río Yellowstone, frases como la siguiente: “*tanta belleza, este extraordinario paisaje, no puede ser entregado a las manos de ningún particular, protejámoslo y convirtámoslo a*

Yellowstone en un parque para todos los americanos.”

Tal declaración nos puede parecer normal en nuestros días, pero si miramos hacia atrás a la época en que fue emitida, cuando la colonización del Oeste de los Estados Unidos estaba en pleno desarrollo apoyada en la concesión de amplias zonas del territorio como contraprestación a la expansión de las grandes compañías de ferrocarril o en la cesión a los particulares de la propiedad de suelo susceptible de explotación agrícola o ganadera a través de la institución del *homestead*, hay que valorar ese significativo avance intelectual impulsado por los propios expedicionarios y la difusión de sus apasionados relatos sobre las bellezas y singularidades que encerraba el territorio

Así, a título de ejemplo, Langford expresaba el mismo 20 de septiembre de 1870 en su diario: “*Extraordinaria experiencia de todos los que hemos tenido oportunidad de disfrutar del Gran Cañón de Yellowstone. El lugar donde he obtenido la mejor y también la más terrible vista del cañón fue en un promontorio estrecho y destacado situado a dos o tres millas de la catarata baja. Allí de pie, o más bien echado en el suelo para mayor seguridad, pensaba qué imposible sería describir a otra persona la sensación que me inspiraba su contemplación, Cuando contemplaba esta escena, me di cuenta de mi propia pequeñez, mi incapacidad para enfrentarme o incluso abarcar la poderosa arquitectura de la naturaleza.*”



Yellowstone tuvo y sigue teniendo importancia trascendental para la difusión y creación de parques nacionales a nivel mundial. La idea fundamental, la obligación de reservar bajo titularidad pública recursos naturales primigenios para el pueblo americano, llevaba dentro de sí los dos propósitos que han sostenido el sistema de parques nacionales, eso sí, dentro de un equilibrio a veces inestable en los últimos ciento cuarenta años: la preservación y el disfrute. Se preserva la naturaleza, sus muestras más notables enfrentándose a cualquier intento de privatización permitiendo así su disfrute por el común de los ciudadanos de modo compatible.

Esta dualidad de objetivos, la preservación y el disfrute, a veces incompatibles, también han quedado de manifiesto a lo largo de los cien años de la historia de los parques nacionales españoles, con resultados a veces poco

afortunados en su normativa jurídica reguladora.

LOS PARQUES NACIONALES ESPAÑOLES

La idea de parque nacional, sin duda muy atractiva, se difundió poco a poco fuera de los Estados Unidos y así se crearon parques nacionales en Europa: en Suecia en 1909, en Rusia en 1912, en Suiza en 1914, y en España en 1916.

Al tratar de esta primera iniciativa legislativa española en 1916, es de justicia resaltar la figura adelantada a su tiempo, de don Pedro Pidal, Marqués de Villaviciosa de Asturias.

El Marqués era un convencido de la política conservacionista y había visitado algunos

Recreación de la acampada en Madison Junction de la expedición Wahsburn-Langford a la zona de Yellowstone en Wyoming, en agosto-septiembre de 1870, que dio origen al primer Parque Nacional. Foto cedida por Yellowstone National Park.

Yellowstone tuvo y sigue teniendo importancia trascendental para la difusión y creación de parques nacionales a nivel mundial. La idea fundamental, la obligación de reservar bajo titularidad pública recursos naturales primigenios para el pueblo americano, llevaba dentro de sí los dos propósitos que han sostenido el sistema de parques nacionales en los últimos ciento cuarenta años: la preservación y el disfrute

parques nacionales en el oeste americano. En junio de 1916 presentó en el Senado una Proposición de Ley defendiendo la creación de parques nacionales. Su iniciativa contó con el apoyo del Conde de Romanones, presidente del Consejo de Ministros en aquel momento histórico y culminó positivamente con la ley de Creación de los Parques Nacionales, sancionada por el Rey Alfonso XIII el 7 de diciembre del mismo año.

Se trataba de una ley muy corta de solo tres artículos, posteriormente desarrollados por un Real Decreto de febrero de 1917, y partía de una concepción restrictiva conservacionista basada en la protección de la estética del paisaje y su proyección educativa. Según la exposición de motivos, quería dar respuesta a las demandas de protección de grupos excursionistas y montañeros y, asimismo, aportar como aula para los enseñantes en su tarea educativa “*el abierto libro de la naturaleza.*”

Dentro de su marco normativo se declararon en 1918 los dos primeros Parques Nacionales: el de la Montaña de Covadonga y el de Ordesa.

Como señalaba muy acertadamente el Ingeniero de Montes Francisco Ortuño con marcada influencia en la política española de parques en un comentario hace más de treinta años: “*la declaración de los primeros parques fue fruto de las inquietudes de un grupo de espíritus selectos, que marchaban muy por delante del conjunto de sus compatriotas, porque el país no estaba preparado ni económica ni culturalmente para una política de esta clase.*”

Por ello, no es extraño que a lo largo de un período de casi cuarenta años solo se puedan reseñar en este campo disposiciones reglamentarias y de reorganización administrativa. Hay que esperar al año 1954 para la declaración de los Parques Nacionales del Teide y Caldera de Taburiente.

Una consideración interesante sobre esos dos parques es la de por qué, a diferencia de los parques peninsulares, no existió oposición alguna a su declaración por parte de instituciones ni de particulares. De hecho, ya veinte años antes, la administración forestal a iniciativa del Cabildo Insular de Tenerife, había solicitado la declaración del Parque del Teide para impulsar la actividad turística y proteger “*un vasto museo donde están depositados y pueden estudiarse todos los materiales de las formaciones volcánicas en su composición y estructura.*”

Analizando los antecedentes del Parque de la Caldera de Taburiente, queda de manifiesto que el parque se creaba como un instrumento de desarrollo económico potenciando el turismo y contando con el apoyo de las Haciendas de Argual y Tazacorte, titulares de los derechos de aprovechamiento de las aguas superficiales del espacio a proteger. Se seguía resaltando la sobresaliente valoración estética de sus territorios, en el marco conceptual de la ley de 1916.

La titularidad pública del suelo en el primer caso y la carencia de aprovechamiento urbanístico alguno en ambos contribuyeron a la aceptación sin conflictos de su declaración como parque nacional.



UN CAMBIO DE PERSPECTIVA

Hay que esperar a la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, que deroga la ley de 1916, para que se inicie un cambio de perspectiva, reflejada en sus tres artículos. Así, a la par de reformas de carácter administrativo tendentes a una acción de gestión más activa, establece criterios para la elección de los nuevos parques, introduciendo una incipiente visión ecológica junto a los tradicionales valores paisajísticos e históricos.

Fruto de esta nueva perspectiva fueron la declaración de Doñana en 1969 y la de Las Tablas de Daimiel en 1973, como humedales de valor internacional, y también la de Timanfaya en 1974

como muestra y sobresaliente expresión de un vulcanismo reciente.

Mi primer contacto con los Parques Nacionales fue en 1962 al integrarme, como Ingeniero de Sección en el Distrito Forestal de Santa Cruz de Tenerife para la isla de la Palma, como director conservador del Parque Nacional de la Caldera de Taburiente y con posterioridad del Parque Nacional del Teide. Era una gestión del espacio protegido, según la recuerdo, puramente defensiva frente a usos incompatibles bastante conflictivos, tales como la extracción de aguas subterráneas a través de galerías, de la de leña seca de retama o de arenas puzolánicas y de la caza menor.

Parque Nacional de Yellowstone en Estados Unidos, el primer parque nacional del mundo. Foto cedida por Yellowstone National Park.

Hay que esperar a la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, que deroga la ley de 1916, para que se inicie un cambio de perspectiva. Así, a la par de reformas de carácter administrativo tendentes a una gestión más activa, establece criterios para la elección de los nuevos parques, introduciendo una incipiente visión ecológica junto a los tradicionales valores paisajísticos e históricos

La creación del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) por el Decreto-Ley 17/1971, de 28 de octubre tuvo mucha importancia para el futuro de los parques nacionales españoles.

En 1972 se celebró en Estados Unidos el centenario de la creación de Yellowstone. A las reuniones y seminarios convocados asistió el Director General del ICONA, el Ingeniero de Montes Francisco Ortuño. Fruto de esta visita fue el Convenio de colaboración establecido con el Servicio de Parques Nacionales USA (NPS) en 1974 y la aparición en la política de parques nacionales de lo que algunos expertos denominaron *el Espíritu de Yellowstone*.

La colaboración con el NPS significó una apertura a la filosofía que sirvió de base a la creación de Yellowstone cien años atrás y también al conocimiento y posterior introducción de las técnicas de gestión del sistema americano; la reunión de los responsables de parques del programa de convenios, la asistencia de diversos técnicos, entre los que me encontraba, a los seminarios itinerantes de la Universidad de Michigan con el National

Park Service y el Fish and Wildlife Service, nos permitió no solo una puesta al día de los fundamentos teóricos de la gestión, sino la comprobación de su realidad en los principales parques nacionales de la zona Oeste de Estados Unidos. De una aproximación metodológica a la búsqueda de representación de los principales fenómenos naturales biológicos y geomorfológicos en los parques nació la propuesta de creación del Parque Nacional de Garajonay en representación de la laurisilva macaronésica que por los avatares políticos de la época solo pudo culminar siete años después de su formulación.

Fruto de este intercambio de conocimientos y experiencias nacieron iniciativas, hoy plenamente asumidas como normales, tales como el análisis sistemático de la naturaleza española para lograr un sistema de parques representativo de su diversidad, el pasar de una política de control y protección defensiva a una proactiva resultado de lo que se denominaba Planes Maestros- hoy PRUG- instrumentos de ordenación territorial que buscaban compatibilizar la protección con un disfrute ordenado puesto al servicio de la educación ambiental y la implantación de Centros de Interpretación destinados a incrementar el conocimiento y valoración de los recursos por los visitantes. Asimismo, surgió la idea de dar base legal a la creación en cada parque de una zona de protección periférica para atenuar el impacto de las actividades externas sobre los ecosistemas protegidos y, también, la de buscar un fundamento jurídico que permitiera un mecanismo de compensación a los habitantes del entorno, por su renuncia a los aprovechamientos directos en favor del interés del conjunto de todos los ciudadanos, conforme a los criterios del Consejo de Europa establecidos en Tesalónica en los setenta.

Nació, también, dentro de este nuevo espíritu, el concepto de red y la necesidad de lograr una filosofía de ordenación y gestión homologable entre los distintos parques, sin perjuicio de sus particularidades, a través de seminarios conjuntos de los distintos responsables de los



mismos para conocer los problemas e intentar la búsqueda en común de soluciones.

LAS LEYES DE 1975 Y DE 1989

¿Cómo se reflejó esta nueva filosofía en la normativa legal? En primer lugar, la Ley de Espacios Protegidos de 2 de mayo de 1975 ya busca, claramente, la protección de los espacios singulares o de interés por sus valores naturales y establece cuatro figuras de protección, entre ellas los parques nacionales, a los que define como: *“los espacios de relativa extensión que se declaren por Ley como tales por la existencia en los mismos de ecosistemas primigenios que no hayan sido sustancialmente alterados”*, definición que recoge también la doctrina de la Unión Internacional

para la Conservación de la Naturaleza (UICN) sobre el concepto de parque. También, la ley precisaba la figura del director-conservador y los patronatos y exhortaba a los gestores de los parques preexistentes a tomar las medidas necesarias para adaptarse a sus prescripciones.

Aunque a su amparo solo se creó un nuevo parque nacional, el de Garajonay en 1981, permitió la reclasificación y en muchos casos la ampliación de todos los parques, a excepción de Covadonga; así Doñana en 1978, y el Teide, Caldera de Taburiente y Timanfaya en 1981.

Esa ley, muy discutida a su promulgación permitió, sin embargo, un importante avance en la política de parques hasta que fue derogada por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conser-

Parque Nacional de Ordesa, uno de los dos primeros Parques Nacionales españoles. Foto: Álvaro López.

vacación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre que se enfrenta de un modo global a la conservación de la Naturaleza e intenta distribuir las competencias en Parques Nacionales entre el Estado Central y las CC. AA, en desarrollo del título VIII de la CE.

Introduce los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales como instrumento de máximo nivel de ordenación territorial que condiciona a todas las normas urbanísticas y requisito previo inexcusable para la creación de parques y reservas, tanto para el Estado en los Parques Nacionales como para las CCAA en todos los demás casos, crea la red de Parques Nacionales, manteniendo, según los criterios de la UICN, la gestión en manos de la Administración Central del Estado.

La ley, sin duda valiosa, sin embargo llevaba en su contenido un germen de conflicto dentro del desarrollo del estado de las autonomías, que determinó diferentes recursos ante el Tribunal Constitucional.

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre se enfrenta de un modo global a la conservación de la Naturaleza e intenta distribuir las competencias en Parques Nacionales entre el Estado Central y las CC. AA. Esta ley, sin duda valiosa, sin embargo llevaba en su contenido un germen de conflicto dentro del desarrollo del estado de las autonomías, que determinó diferentes recursos ante el Tribunal Constitucional



COMPETENCIAS SOBRE LA GESTIÓN

Entre 1989 y 1995, al enfrentamiento con la Generalitat de Cataluña por Aigües Tortes y con la Junta de Andalucía por Doñana, se unía un desconcierto bastante general que llegaba hasta la misma concepción de lo que debería ser un parque nacional y volvió a renacer la discusión sobre las prioridades para su gestión: la conservación de los ecosistemas o el uso turístico. Se rechazaba dialécticamente al Estado su reserva de la capacidad de declaración frente a las competencias territoriales de las CC. AA. Se discutía, inclu-



so, hasta qué punto tenía fundamento constitucional el que el Estado pudiera establecer un parque sobre propiedades privadas sin la conformidad de sus propietarios o sin previa expropiación, y a espaldas de la C. A a la que concernía.

Como en otros temas competenciales ha sido el Tribunal Constitucional, en mi opinión con poca fortuna, el que intentó delimitarlas con su sentencia de 26 de junio de 1995 que declaró inconstitucionales los artículos de la ley de 4/1989 que atribuían al Estado la gestión exclusiva de los Parques Nacionales.

La sentencia no planteaba una solución definitiva y propiciaba conflictos entre el estado y las CC. AA. ¿Hasta qué punto y dentro de qué límites el Estado debe dejar la gestión en manos de las CC. AA? ¿De qué forma se puede garantizar la coherencia de los objetivos y actividades de los parques gestionados por diferentes administraciones autonómicas? ¿Cómo puede garantizar el Estado el cumplimiento, en esos espacios, de los Convenios internacionales suscritos? ¿Se hace siempre necesario resolver los conflictos en los tribunales? Estas y muchas otras cuestiones carecían de respuestas razonables.

Parque Nacional de los Picos de Europa, que absorbió el de la Montaña de Covadonga, creado en 1918. Foto: Álvaro López.

La ley 41/1997, de 5 de noviembre intentó buscar soluciones a esas preguntas. Frente a una gestión exclusiva de las CC. AA, como algunos pretendían, regula una gestión compartida a través de una Comisión Mixta de Gestión, de carácter paritario, en cada una de las CC. AA con parques nacionales y con amplias competencias ejecutivas.

También vincula la ley la declaración de los parques a que alberguen una muestra representativa de los ecosistemas que se pretende proteger y obliga a su inclusión en la Red de Parques Nacionales de España, sometidos a una nueva figura de ordenación: el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, que fija las líneas generales de actuación de los diferentes parques, que han de servir de pauta a los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG). Crea, asimismo, un órgano colegiado de carácter consultivo el Consejo de la Red de Parques Nacionales en el que estarán representados el Estado y todas las CC. AA con parques nacionales en su territorio.

Un avance importante de la ley fue la creación de las Comisiones Mixtas, al menos en Canarias donde tuve conocimiento directo. Funcionaron razonablemente bien, pero una vez más no tuvo una aceptación pacífica y su establecimiento fue recurrido al Tribunal Constitucional que en su sentencia 194/2004 declaró la inconstitucionalidad de la gestión compartida eliminando las Comisiones Mixtas de Gestión y atribuyendo a las CC. AA la gestión ordinaria de los parques, la aprobación y gestión de los PRUG y el nombramiento del

Presidente del Patronato y el Director conservador. Sin embargo mantuvo como constitucional la existencia de la Red, su Consejo y su Plan Director como instrumentos de coordinación.

LA LEY DE LA RED DE PARQUES NACIONALES DE 2007 Y EL NUEVO TEXTO DE 2014

La necesidad de dar forma al contenido de la nueva sentencia determinó la promulgación de la ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales. Analizando el contenido de esta norma se evidencia el esfuerzo realizado para mantener los fundamentos de la política de parques basada en los principios de Yellowstone y la doctrina de UICN, respetando las dos sentencias del TC.

A los que hemos estado profesionalmente implicados en la gestión de los parques nacionales nos resulta muy difícil no defender el contenido de la ley. Su amplia exposición de motivos encierra un cuerpo doctrinal muy bien desarrollado. El concepto de parque nacional, la metodología representativa para su creación, la no inclusión en su interior de suelos urbanizado, el apoyo al desarrollo de las poblaciones del entorno, el mantenimiento de la Red de Parques Nacionales, el Plan Director de la Red, el Consejo como órgano asesor de amplia participación, el sometimiento de los Planes Rectores de Uso y Gestión a los principios del Plan Director, la posibilidad de cofinanciación de los programas de desarrollo sostenible de los

La necesidad de dar forma al contenido de las sentencias del T.C determinó la promulgación de la ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales. Analizando el contenido de esta norma se evidencia el esfuerzo realizado para mantener los fundamentos de la política de parques basada en los principios de Yellowstone y la doctrina de UICN y cuyos principios entendemos merecen un apoyo general



entornos y de los programas multilaterales, son todos principios que entendemos merecen un apoyo general.

No obstante, también esta ley 5/2007 ha sido discutida ante el TC por algunas CC. AA, que han considerado que afecta a sus competencias dentro del bloque de constitucionalidad, lo que es bastante dudoso. Además desde la Administración central se ha cuestionado la falta de órganos o instrumentos que hagan posible la necesaria labor de coordinación que corresponde al Estado. En cualquier caso resulta aún más llamativo que, en el momento presente, el Gobierno haya aprobado y remitido a las Cortes, una nueva ley de Parques Nacionales que la deroga, cuando solamente han transcurrido siete años desde su promulgación y ni siquiera han transcurrido los diez

años que prevé la propia ley para la adaptación de los Parques Nacionales preexistentes a su contenido.

Aunque siempre es arriesgado analizar una norma en tramitación, sin conocer su texto definitivo, primero conviene analizar las memorias incluidas en su expediente a fin de conocer cuáles son los propósitos que la justifican. La Memoria Explicativa, que forma parte del expediente de tramitación, señala que la atribución competencial de la ley 5/2007, “*en régimen de pretendida exclusividad no es adecuada a la realidad de los parques nacionales y durante estos años transcurridos, ha puesto claramente en evidencia sus insuficiencias, riesgos y limitaciones*”.

Por otra parte también señala: “*Los parques nacionales deben suponer hoy, además de un modelo*

En 1954 se creaba el Parque Nacional de la Caldera de Taburiente como un instrumento de desarrollo económico potenciando el turismo y contando con el apoyo de las Haciendas de Argual y Tazacorte. Foto: Álvaro López.



El Parque Nacional del Teide, creado en 1954, se amplió en 1981. Foto: Álvaro López.

de conservación de la naturaleza, a un modelo de gestión más participativa y más abierta a la sociedad”.

Se refiere también a la declaración de emergencia por la Administración del Estado, en caso de catástrofe medioambiental, en un parque nacional y *”a la integración de los titulares de derechos en los parques nacionales integrándolos en la propia conservación, reconociéndoles capacidad para desarrollar actividades económicas o comerciales, en especial las relacionadas con el uso público y el turismo rural”.*

Hay quien se plantea si estas razones, junto con la creación de órganos de coordinación justifican una nueva ley o si, por otra parte, no

estamos iniciando un camino hacia nuevos recursos al TC cuando entre en vigor.

Siempre será positiva una participación más amplia de las poblaciones locales en la gestión de los parques, al igual que darles la posibilidad de actuar como prestadores de servicios a los visitantes. Alguna de la expresiones manejadas de buena fe en la tramitación podrían, sin embargo, interpretarse negativamente llevando a la conclusión de que de alguna manera se está volviendo hacia atrás considerando los parques, en primer lugar, como atractivos turísticos, pero no dentro de la filosofía del uso múltiple con sus necesarias limitaciones, sino minimizando el objetivo primario y fundamental a alcanzar: la protección de los

ecosistemas y fenómenos naturales representativos.

Finalmente, vamos a considerar las insuficiencias, riesgos y limitaciones que se predicen respecto al actual modelo de gestión y las soluciones que el nuevo proyecto de ley plantea.

El texto en discusión vuelve a reactivar la polémica sobre la distribución de las competencias que ha intentado zanjar el TC, aunque hay que considerar que sus sentencias, en mi opinión sin necesidad, han emponzoñado la búsqueda de una solución razonable. Se pudo haber mantenido la competencia del Estado en la gestión de los parques nacionales como solución válida y, después de haberlo impedido la primera sentencia, mantener la co-gestión a través de comisiones mixtas que llegaron a funcionar razonablemente, pero también esta posibilidad quedó cercenada.

¿Cómo mejorar la coordinación entre los objetivos de la Administración General del Estado y la gestión ordinaria de la CC. AA, con esa exclusividad dictaminada por el TC? ¿De qué forma lo aborda el proyecto de Ley?

Mantiene la Red de Parques Nacionales, su Plan Director, el Consejo de la Red, el Comité Científico de Parques Nacionales y los Patronatos. Establece dos órganos adicionales: el Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales, a escala estatal, y las Comisiones de Coordinación, a escala de parque nacional.

El Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales pretende profundizar en esos mecanismos y, estaría presidido por el Director del Organismo Autónomo de Parques Nacionales, formando parte los responsables de cada parque nacional, así como los del Organismo Autónomo de Parques. Hay que ver los resultados que pueda dar y con que espíritu las CC. AA participarán. En todo caso se pretende con ello que el Estado ejerza su potestad de coordinación que constitucionalmente le corresponde.

Poco que objetar al Comité Científico ni a las Comisiones de Coordinación para el caso de los parques supraautonómicos, si acaso el papel protagonista, que en base al papel de coordinación que se quiere otorgar a la Administración Estatal y que habrá que ver hasta qué punto será aceptado por las CC. AA.

Como reflexión final a este artículo y aunque el Gobierno optó por una nueva ley, se podría también pensar si no hubiera sido mejor mantener la ley vigente y añadir simplemente las enmiendas necesarias para desarrollar una política proactiva de cooperación y reducir así el riesgo de volver a potenciales conflictos constitucionales que se adecuan poco a lo que debía ser una política serena y sosegada como requieren nuestros Parques Nacionales.

De todos modos no se puede dejar de tener en cuenta que los comentarios anteriores se refieren a un texto de proyecto de ley que, aunque marca las líneas generales elegidas por el Gobierno, está en evolución en las Cortes y la ley que finalmente se apruebe puede tener diferencias importantes con respecto al texto analizado. En todo caso, habrá que esperar todavía a que se apruebe la ley y apelar a la colaboración de todas las administraciones concernidas y a la sociedad en general para obtener la máxima eficacia de la nueva norma en beneficio de las excelentes muestras de nuestra naturaleza incluidas en los parques nacionales. ❀

En cuanto al actual Proyecto de Ley, y aunque el Gobierno optó por una nueva ley, se podría también pensar si no hubiera sido mejor mantener la ley vigente y añadir simplemente las enmiendas necesarias para desarrollar una política proactiva de cooperación.

La reforma de la Ley de Parques Nacionales, vista desde el mar

Xavier Pastor

Director Ejecutivo. OCEANA en Europa

Para una organización como Oceana, centrada en la conservación marina, la reforma de la Ley de Parques Nacionales ofrece una serie de interesantes posibilidades que pueden proporcionar nuevos instrumentos de protección de los océanos. En primer lugar, permite la modificación de un artículo que propiciaba una interpretación cicatera según la cual los mares adyacentes a un parque nacional no constituían un “terreno”, y por ello, no podían ser incluidos en una propuesta de ampliación del mismo. Por otra parte, la nueva redacción de la ley favorece la creación de parques nacionales exclusivamente marinos, una posibilidad de la que en la práctica se carecía hasta la actualidad, y que si se utiliza adecuadamente representará un importante salto cualitativo y cuantitativo en la protección de los mares que rodean nuestro país.

Oceana no quiere ignorar, sin embargo, las reticencias manifestadas por otras organizaciones conservacionistas, centradas especialmente en los ecosistemas continentales, y que legítimamente muestran su preocupación por lo que interpretan como una tolerancia hacia un incremento de las actividades comerciales en los parques nacionales, con el riesgo de que puedan tener un impacto en la conservación de los mismos. Conocemos a los colegas de esas organizaciones, con quienes hace ya muchos años que compartimos camino, y por

ello estamos convencidos de que sus objeciones nacen de un profundo conocimiento de los procesos ecológicos de los espacios naturales y de una preocupación por el impacto en los mismos de determinadas actividades humanas. También hemos aprendido que los intereses económicos difícilmente autoimponen límites a sus beneficios. En su propia razón de ser, aunque ello conlleve un cierto coste ambiental. Por ello creemos que las objeciones de estas organizaciones deben ser consideradas y atendidas.

Un tema distinto es el que representan las reticencias de algunas comunidades autónomas ante el intento del gobierno central de recuperar, con la modificación de la ley, cierto nivel de competencias en los parques nacionales. Durante muchos años compartimos la premisa de que aquello que, por proximidad geográfica, se conoce y se estima, se protege mejor por parte de los poderes políticos más cercanos. Ese axioma se ha mostrado absolutamente falso. Lo hemos visto claramente en las cuestiones urbanísticas en la España de las autonomías y el municipalismo. Las probablemente legítimas necesidades económicas de las administraciones públicas y las menos legítimas ambiciones personales y empresariales, la corrupción, el caciquismo, el populismo y la voluntad de obtener votos han mostrado estar muy por encima de la estima entrañable a los espacios naturales,



el paisaje y la historia. En menor grado, algo así ha pasado con los parques nacionales. Sin ser sospechosos de favorecer un estado centralista, sí que debemos poder reclamar un cierto nivel de coordinación, unas garantías presupuestarias y una calidad de gestión en toda la red de parques nacionales, que no pueden estar en manos de las veleidades del consejero autonómico de turno. Incluso en países muy descentralizados, como los Estados Unidos, las joyas de la corona de sus espacios naturales, reunidos en su red de parques nacionales, son gestionados de forma federal. En Europa, los conservacionistas estamos tristemente comprobando que los mejores aliados de la conservación de nuestros espacios y recursos naturales son lo que solíamos llamar los “burócratas” de Bruselas. Aquellos que no tienen ni representan intereses inmediatos y a corto plazo en los mismos.

De todo esto hablaremos más adelante con más detalle, pero antes de entrar en un análisis más

El Parque Nacional de las Islas Atlánticas fue también declarado como área marina de importancia internacional. Foto: Eduardo Viñuales.

La nueva ley favorece la creación de parques nacionales exclusivamente marinos, una posibilidad de la que en la práctica se carecía hasta la actualidad, y que si se utiliza adecuadamente, representará un importante salto cualitativo y cuantitativo en la protección de los mares que rodean nuestro país

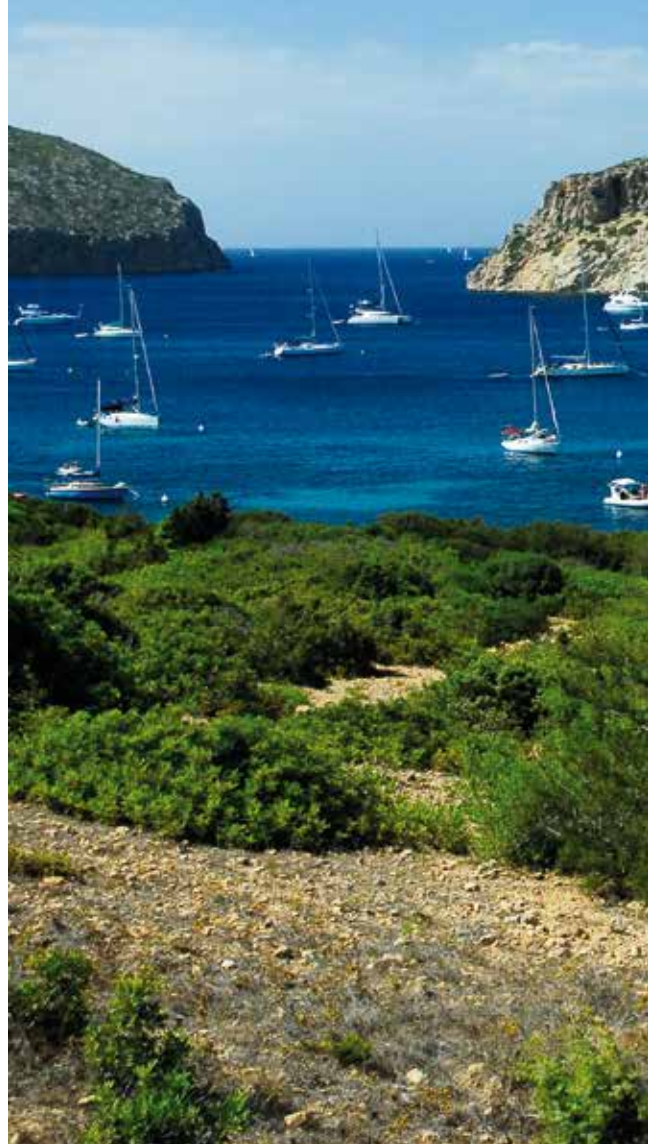
Durante muchos años compartimos la premisa de que aquello que, por proximidad geográfica, se conoce y se estima, se protege mejor por parte de los poderes políticos más cercanos. Ese axioma se ha mostrado absolutamente falso. Sin ser sospechosos de favorecer un estado centralista, sí que debemos poder reclamar un cierto nivel de coordinación, unas garantías presupuestarias y una calidad de gestión en toda la red de parques nacionales, que no pueden estar en manos de las veleidades del consejero autonómico de turno. Incluso en países muy descentralizados, como los Estados Unidos, las joyas de la corona de sus espacios naturales, reunidos en su red de parques nacionales, son gestionados de forma federal

en profundidad de la reforma de la ley de parques nacionales desde el punto de vista de una organización de conservación marina, conviene pasar revista a la situación actual de los mares de nuestro país.

LA PROTECCIÓN MARINA EN ESPAÑA

En España existen varias figuras de protección ambiental aplicadas al mar. Encontramos aquellas establecidas por convenios regionales, como el Convenio OSPAR para la protección

El Parque Nacional de Cabrera tiene la mayor superficie marina protegida por la Red de Parques Nacionales de España y, sin duda, se conservan aquí unos de los fondos marinos más ricos y diversos del Mediterráneo español e incluso del Mediterráneo en su totalidad. Foto: Eduardo Viñuales.



del Atlántico NE y la Convención de Barcelona o BARCON, para la protección del Mediterráneo. A partir de ellos, se han declarado numerosas áreas marinas protegidas de importancia internacional. En nuestro país encontramos algunas, como son las Islas Atlánticas y El Cachucho del lado atlántico y una lista algo más larga del lado mediterráneo, formada por nueve áreas: Acantilados de Maro-Cerro Gordo,



Isla de Alborán, Cabo de Gata-Níjar, Fondos marinos del levante almeriense (Almería), Mar Menor y zona oriental mediterránea de la costa de la Región de Murcia, Archipiélago de Cabrera, Columbretes, Islas Medes y Cabo de Creus. La protección de estas áreas bajo los mencionados convenios internacionales no ha supuesto un aumento de la superficie protegida marina en España, ya que todas ellas ya contaban con

otras figuras de protección. Pero su importancia radica en que se establece con ello un compromiso internacional de protección.

En el ámbito comunitario, tenemos la Red Natura 2000, formada por lugares de importancia comunitaria (LIC) y sus epígonos, las zonas de especial conservación (ZEC), junto a zonas de especial protección para las aves o ZEPA. Se

conforma así una gran red europea de espacios protegidos, que ha llegado a convertirse en la de mayor envergadura del planeta.

En el ámbito estatal y como principal figura de protección, tanto terrestre como marina, encontramos los Parques Nacionales. Éstos, junto a otras muchas figuras de protección de muy variada índole, desde parques naturales a monumentos, parajes y un largo etcétera que puede variar según nos desplazamos por la geografía española, conforman la red de espacios naturales protegidos de España. Todas estas figuras se han declarado con un objetivo común, la conservación de la naturaleza dando cumplimiento a lo establecido en las leyes de Parques Nacionales y del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, ambas en vigor desde 2007. Paralelamente tenemos, centrada en el mar, la Ley de Protección del Medio Marino, de 2011. Se trata de la normativa española que transpone la gran directiva comunitaria para la gestión del mar, la Directiva Marco de la Estrategia Marina, cuyo objetivo es la consecución de un buen estado ambiental del mar, mediante la mejor gestión posible de los usos que hacemos del mismo. Esta ley crea la Red de Áreas Marinas Protegidas, de la que a día de hoy forman parte El Cachucho y una lista de áreas protegidas de Canarias. Esta red se encuentra en desarrollo, pues es bastante reciente, y pretende aunar todas las figuras de protección tan variadas que encontramos en nuestras aguas para conformar una red coherente, incluyendo además nuevas zonas que podrían ya declararse directamente bajo la exclusiva denominación de Área Marina Protegida.

Bien, con todas estas cartas en la mano, afrontamos un potente compromiso internacional ante el Convenio de Diversidad Biológica de Naciones Unidas, que exige a los Estados aumentar la superficie marina protegida hasta alcanzar como mínimo un 10% antes de 2020. Y, aunque suene lejano, se trata ya de una carrera contrarreloj. Exactamente, el objetivo es el siguiente: *“Para 2020, al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras,*

especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios”. Así lo dice exactamente la Meta 11 de una serie de objetivos establecidos por Naciones Unidas en el marco del mencionado convenio, para detener la acelerada pérdida de biodiversidad en todo el mundo

A este respecto podemos decir que España está, aunque con un notable e injustificable retraso, “haciendo los deberes”, siendo el Estado Miembro que más superficie terrestre aporta a la Red Natura 2000, superficie que representa la cuarta parte del territorio español declarado bajo la figura de LIC.

En cambio, lo que ocurre en el mar, como podemos imaginar, no es tan satisfactorio. En este ámbito no alcanzamos el 1% de superficie protegida (0,87% declarado como LIC), es decir, que más de un 99% de la superficie marina española carece de protección. Debido a esta situación, y bajo la atenta mirada de Oceana y otras organizaciones no gubernamentales, en los últimos años se están realizando notables esfuerzos por cumplir con los objetivos internacionales de conservación marina, con las directivas europeas y la legislación nacional. Podemos decir que desde la Administración central se están llevando a cabo grandes avances en este sentido, materializados por ejemplo, entre otros, en dos grandes proyectos: el LIFE + INDEMARES y el Inventario Español de Hábitats y Especies marinos (IEHEM).

El primero de estos proyectos, INDEMARES, prácticamente finalizado, va a suponer la inminente protección, bajo la figura de LIC, de diez áreas marinas de gran riqueza natural. Entre ellas, encontramos montañas y montes sumergidos, cañones o fondos detríticos y muchos más, España contará así, antes del próximo verano según lo previsto, con nue-



va superficie marina protegida. Exactamente, un 3,68% más de nuestras aguas pasarán a la Red Natura 2000 bajo la figura de LIC, que sumado a lo actualmente protegido nos lleva a que un total 4.5% de los fondos marinos españoles serán gestionados para su conservación.

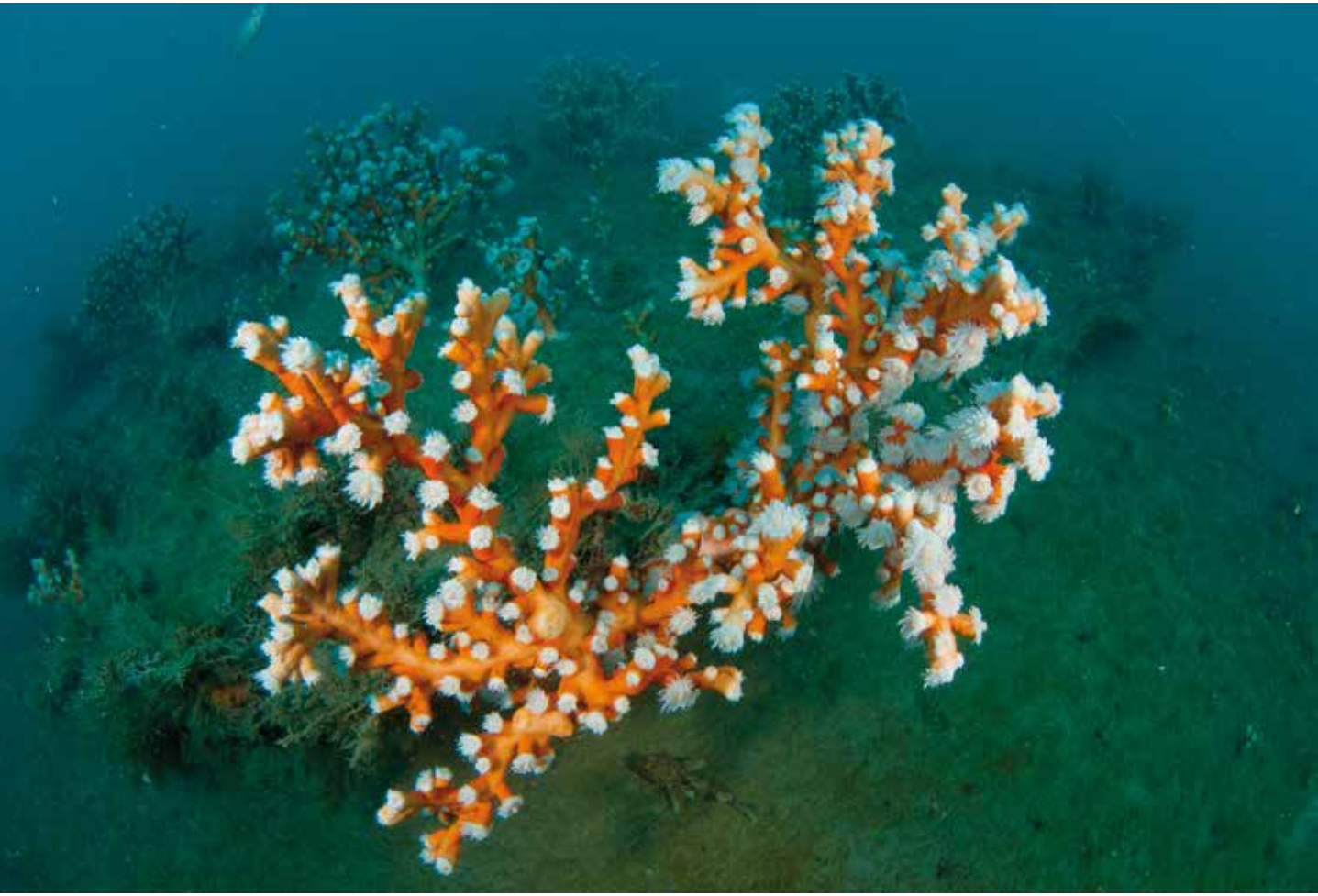
En cuanto al segundo proyecto, IEHEM, está conformado a su vez por dos elementos. Por un lado, la lista patrón de hábitats marinos, finalizada y publicada en 2013 tras haber clasificado y descrito casi un millar de hábitats marinos españoles. Por otro, la lista patrón de especies marinas, que permanece aún pendiente de elaboración. Sin duda, el inventario es una herramienta que posibilitará la mejor selección y gestión de las áreas marinas que deben estar protegidas.

Ambos proyectos han generado una enorme cantidad de información útil sobre los fondos marinos españoles, incluidas zonas de profundidad, de la que años atrás se carecía. Comprobamos con ello que la biodiversidad que nos rodea, más allá de los 40 o 50 metros accesibles mediante buceo, es enorme.

PARQUES NACIONALES, ¿QUÉ PASA CON EL MAR?

En España son 15 los Parques Nacionales que conforman una estructura de espacios protegidos de relevancia estatal, la Red de Parques Nacionales, mediante la que se pretende mantener intacta buena parte de nuestros mejores ecosistemas. Repartidos ampliamente por la geografía peninsular e insular española, for-

Quelpos (*Laminaria ochroleuca*) en las islas Sisargas para las que, junto a los bajos aledaños a Ons y Sálvora, Oceana ha solicitado su inclusión en el Parque Nacional de las Islas Atlánticas. Foto: OCEANA/ Carlos Suárez.



Jardín de corales (*Dendrophyllia ramea*) frente al Parque Nacional de Doñana. Se trata de especies protegidas de relevancia ambiental y altamente vulnerables, por lo que Oceana solicita sean acogidas dentro de la franja marina del parque. Foto: OCEANA/ Carlos Suárez.

man parte de la red buena parte de nuestra orografía más prodigiosa, como el Teide, Sierra Nevada, Ordesa y Monte Perdido, Picos de Europa, Guadarrama, Aigüestortes y la Caldera de Taburiente; fantásticos humedales y marismas de importancia internacional, como las Tablas de Daimiel y Doñana; auténtico bosque mediterráneo en Cabañeros y Monfragüe e incluso selva en Garajonay; y hasta una representación de ecosistemas marítime-terrestres en las Islas Atlánticas de Galicia o el Archipiélago de Cabrera. Algunos de los más importantes ecosistemas terrestres y costeros quedan así representados, quedando asegura- da su conservación.

Pero la superficie marina de nuestro país es de más de un millón de kilómetros cuadrados, frente a 500 mil de tierra firme. Es decir, tene-

mos el doble de superficie marina que terrestre. A esto hay que añadir que en el mar, contamos con una biodiversidad que se muestra tanto o más rica que la emergida. Sin embargo, aun así, tanto en la Red de Parques Nacionales como en la Red Natura 2000 u otras figuras de protección que aplican las Comunidades Autónomas, la protección marina es, de lejos, mucho menor que la terrestre.

Respecto a la Red de Parques Nacionales, vemos que solo tres –Cabrera en Baleares, Doñana entre Huelva y Sevilla e Islas Atlánticas en Galicia– incluyen superficie marina dentro de sus límites. Aunque debemos decir que esta parte marina representa solo un tercio de la superficie total que ocupan estos tres parques y apenas un 5,5% de la superficie total de la red.

De ellos, el mayor es el Parque Nacional de Doñana, uno de los humedales costeros más diversos y mejor conservados de Europa. Por ser precisamente un espacio costero, la dinámica de sus ecosistemas está inevitablemente ligada al mar. El espacio natural cuenta con casi 55 000 hectáreas declaradas bajo la figura de Parque Nacional y se trata del cuarto Parque Nacional declarado en España, pero el primero en incluir parte marina, denominada “zona de protección del mar litoral”. Lamentablemente, esta franja marina es de proporciones muy reducidas, que representan menos de una décima parte de la superficie total del parque y cuya función es servir más bien como zona de amortiguación costera que para la conservación de estos ecosistemas marinos.

En segundo lugar, cuatro archipiélagos atlánticos, Cíes, Ons, Sálvora y Cortegada, conforman otro de los parques con superficie marina. Aquí, de sus casi 8500 hectáreas, unas 7300 son marinas, por lo que nos encontramos con una buena porción de mar protegido, donde el medio marino debe protegerse y gestionarse con el objetivo de su conservación y recuperación.

Por último, nos encontramos con Cabrera, un archipiélago puramente mediterráneo, situado al sur de Mallorca y formado por 19 islotes. Parque Nacional desde 1991, también ligado a islas al igual que en el caso anterior, este par-

que protege una superficie protegida marina de 8703 hectáreas, siendo su superficie total de 10021 hectáreas. Cuenta por tanto con mayor superficie marina que Doñana y algo superior a las Islas Atlánticas. Es, así, la mayor superficie marina protegida por la Red de Parques Nacionales de España y, sin duda, se conservan aquí unos de los fondos marinos más ricos y diversos del Mediterráneo español e incluso del Mediterráneo en su totalidad.

En números totales y como acabamos de ver, son tres de quince los Parques Nacionales con superficie marina y en ellos, ésta representa tan solo un tercio de su superficie protegida, frente a otros dos tercios que son terrestres. Como hemos visto también, para la envergadura total de la red, el porcentaje de superficie marina desciende vertiginosamente, resultando en un escaso 5,5%, una cifra que ni remotamente guarda proporción con la relación entre superficie terrestre y marina de nuestro país. Por otro lado, en cuanto a fechas, Doñana, Cabrera e Islas Atlánticas se declararon en 1969, 1991 y 2002 respectivamente. Y su parte marina nunca se ha ampliado. Ha pasado así más de una década sin que se haya añadido una sola hectárea marina a la Red de Parques Nacionales.

Pero no se trata tan sólo de un asunto de cantidades, sino también de calidades, es decir, de la variedad de ecosistemas que se encuentran

En números totales son tres de quince los Parques Nacionales con superficie marina y en ellos, ésta representa tan solo un tercio de su superficie protegida, frente a otros dos tercios que son terrestres. Para la envergadura total de la red, el porcentaje de superficie marina desciende vertiginosamente, resultando un escaso 5,5%, una cifra que ni remotamente guarda proporción con la relación entre superficie terrestre y marina de nuestro país. Por otro lado, en cuanto a fechas, Doñana, Cabrera e Islas Atlánticas se declararon en 1969, 1991 y 2002 respectivamente. Y su parte marina nunca se ha ampliado. Ha pasado así más de una década sin que se haya añadido una sola hectárea marina a la Red de Parques Nacionales

protegidos. La Ley de Parques Nacionales lista 13 sistemas naturales marinos españoles que deben estar representados en la red. Así lo establece la legislación:

1. Sistemas asociados a emanaciones gaseosas submarinas
2. Fondos detríticos y sedimentarios
3. Bancos de corales profundos
4. Fondos de maërl
5. Comunidades coralígenas
6. Praderas de fanerógamas marinas
7. Áreas pelágicas de paso, reproducción o presencia habitual de cetáceos o grandes peces migradores
8. Grandes montañas, cuevas, túneles, y cañones submarinos
9. Comunidades singulares de grandes filtradores: esponjas, ascidias y briozoos
10. Comunidades de algas fotófilas o laminares
11. Comunidades de sustrato duro con poblamientos algares fotófilos o esciáfilos
12. Veriles y escarpes de pendiente pronunciada
13. Bajos rocosos

Las actuales dimensiones de los fondos protegidos de Doñana, Cabrera o Islas Atlánticas no pueden dar cobertura a este elenco de sistemas naturales, representando tan solo algunos de ellos y, como hemos visto, con una superficie demasiado escueta en comparación con la envergadura de la protección en tierra.

Apuntaremos, además, que los Parques Nacionales marinos, exclusivamente marinos,

no existen en España. Con más de un millón de kilómetros cuadrados de mar territorial, resulta imposible conseguir una red coherente y efectiva si no se declaran Parques Nacionales marinos, que den cobertura a las zonas más profundas y alejadas de la costa, que también forman parte de la riqueza natural española y que está siendo ignorada por este sistema de áreas protegidas. INDEMARES ha avanzado en este sentido, solventando esta carencia que también existía en la Red Natura 2000 española y haciéndonos ver que la gestión del mar profundo es posible y, sobre todo, necesaria. Todo lo aprendido debería ser aplicado a la Red de Parques Nacionales, para darle la consistencia, coherencia y representatividad de la carece en estos momentos, en su lado marino.

Así, debido a la escasa superficie marina protegida, la deficiente representatividad de algunos sistemas naturales marinos y la ausencia de zonas profundas y alejadas de la costa, nos encontramos ante un incumplimiento de la actual Ley de Parques Nacionales que debemos solventar.

La reforma que el gobierno ha planteado de la ley posibilita, en parte, la consecución de estos objetivos.

LA REFORMA DE LA LEY

El 23 de septiembre de 2013, el Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN), ponía a disposición pública el borrador de Anteproyecto de Ley de Parques Nacionales, para que, en el plazo de un mes, todos los interesados hicieran llegar sus comentarios, sugerencias y opiniones al respecto. El documento en cuestión recoge y detalla la reforma que desde el gobierno, se pretende hacer de la actual Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, en vigor desde hace apenas siete años.

Como veíamos en la introducción de este artículo con una simple lectura rápida de ese do-



cumento se reconocen claramente los dos objetivos principales que la Administración General del Estado persigue con esta reforma: por un lado, una recuperación parcial de las competencias perdidas con los traspasos de gestión de los Parques Nacionales a las Comunidades Autónomas, y por otro, el incremento de las actividades empresariales en los mismos. Tales intenciones han provocado numerosos comentarios y declaraciones de particulares y profesionales, administradores y gestores, a través de todas las vías mediáticas posibles, muchos de ellos opuestos a la recuperación del control por parte de la Administración central y del incremento en la apertura de estos santuarios de la naturaleza a la nunca inocua actividad empresarial.

Las Comunidades Autónomas que se han posicionado más firmemente en contra de ceder parte del poder sobre estos espacios que un día recibieron son Andalucía, con Sierra Nevada y Doñana bajo su tutela; Asturias, como responsable, junto a León y Cantabria, de la gestión

de Picos de Europa; y Cataluña, que gestiona Aiguestortes i Estany de Sant Maurici.

En cuanto a nuestros compañeros de varias organizaciones conservacionistas, la mayoría ha argumentado que no es necesario reformar la ley, sino enmendar las deficiencias de la actual en vigor, para evitar con ello los posibles “daños colaterales” que en cualquier revisión de normativa puede llevar a retroceder más que avanzar, en este caso, en la conservación del patrimonio natural. En particular, muestran un justificado recelo ante las consecuencias que pueda acarrear la apertura de cualquier espacio natural a más, quizá demasiada, actividad empresarial. Nunca una actividad humana puede ser 100% inofensiva con el medio, en particular cuando su desarrollo conlleva beneficios económicos. Eso todos lo sabemos.

Ante las críticas, el Ministerio de Medio Ambiente ha defendido su reforma y rebatido las quejas referidas a la invasión de competencias,

Abundantes gorgonias rojas (*Paramuricea clavata*) sobre arrecife coralígeno, el Fort d'en Moreu al Este del Parque Nacional de Cabrera, gravemente amenazados por la pesca de arrastre y que Oceana incluye en su propuesta de ampliación del parque a estos y otros fondos aledaños. Foto: Oceana.

justificando claramente la necesidad de recuperar una parte del control perdido.

Debemos recordar aquí que en 2006, cuando comenzaron a producirse los traspasos de la gestión de los Parques Nacionales a las Comunidades Autónomas correspondientes, todas las organizaciones conservacionistas mostraron su preocupación por los riesgos que ello representaba para la conservación de los mismos. Con el paso de los años, hemos podido ver cómo buena parte de aquellos temores se han visto confirmados. Lamentablemente, observamos desde hace años la falta de homogeneidad en la calidad de la gestión de unos parques respecto a otros. Observamos también una sombría caída en picado de los presupuestos que realmente se invierten en los parques, así como la vulnerabilidad de los gestores y políticos correspondientes a las presiones locales, lo que está perjudicando gravemente su buen estado ambiental, echando por la borda enormes esfuerzos de gestión e investigación para su conservación. El caso de Cabrera es un paradigma de esta situación.

Ante esta circunstancia, no podemos sino estar, al menos parcialmente, de acuerdo con el argumento del Ejecutivo de reforzar de nuevo su papel en el control de la gestión.

EL PUNTO DE VISTA DE OCEANA

Oceana tiene como objetivo la conservación y recuperación del buen estado ambiental de mares y océanos. Dada la situación en que hoy se encuentran muchos de los ecosistemas, hábitats, especies y recursos marinos de cualquiera de los mares y océanos que existen, la gestión del medio marino se ha visto abocada, por lógica, a sustentarse sobre dos pilares básicos: el uso responsable de los recursos y la declaración de áreas marinas protegidas. Y la herramienta más eficaz para conseguirlo es una normativa contundente que establezca estos principios como obligatorios para los Estados. La Ley de Parques Nacionales forma parte de esta normativa.

Debemos por tanto, sin esperar más, crear nuevas áreas marinas protegidas y dirigir los usos que hacemos del mar y sus recursos hacia la sostenibilidad, para prevenir y revertir situaciones como el agotamiento de caladeros por sobre-pesca, la contaminación de las aguas por vertidos o la destrucción de ecosistemas sensibles y esenciales. Sin ir más lejos, en los alrededores de los Parques Nacionales con parte marina que ya existen, encontramos numerosos sistemas naturales de relevancia, muchos de ellos mencionados en la Ley de Parques Nacionales, cuya protección Oceana lleva años reclamando.

Frente a la escueta milla marina de Doñana aparecen intercalados, entre bancos de arena y fangos, lajas rocosas cargadas de corales árbol y corales anaranjados, esponjas y ascidias, que Oceana ha investigado y propuesto para su protección como uno más del conjunto de ecosistemas que conforman la complejidad y riqueza de Doñana. En el exterior de la actual zona marina del parque nacional de las Islas Atlánticas existen varios bajos rocosos, con gran diversidad de esponjas y abundancia de corales amarillos, gorgonias y otras especies relevantes que deberían estar igualmente protegidas. Y finalmente Cabrera, en cuyos alrededores existe un impresionante arrecife coralígeno, el Fort d'en Moreu, que está siendo destrozado por la pesca de arrastre ilegal, con toda impunidad e incluso con la complicidad de la administración autonómica y central. Junto a este arrecife, se hallan además frondosos bosques de laminarias mediterráneas, zonas de puesta de calamar y otras especies de interés comercial, así como un gran escarpe, el de Emile Baudot, que estando tan cerca de las islas, lleva el lecho marino hasta profundidades superiores a los 2000 metros, albergando multitud de especies y hábitats característicos. Todo ello hace de este lugar uno de los más relevantes e ideales para su inclusión en la red.

Precisamente, a raíz de estas campañas emprendidas por Oceana para la ampliación de la superficie marina de estos tres Parques Nacionales, nos dimos cuenta de que la redacción de uno de los artículos la Ley de Parques Nacionales hacía jurídicamente imposible este

objetivo. Concretamente, el Artículo 14, sobre la modificación de los límites de estos espacios protegidos, dice que “podrán incorporarse a un Parque Nacional terrenos colindantes al mismo”, siendo el problema el uso del término “terrenos”. Así, solicitamos la modificación de este artículo, cosa que vemos reflejada en la nueva ley. Ahora, en este Artículo 14, que pasa a ser Artículo 11 en la nueva ley, leemos “espacios terrestres o marinos”. Encontramos por tanto aquí un punto a favor de la reforma, siendo como somos una organización conservacionista centrada en la conservación del mar, viendo este paso como un acercamiento hacia la preciada ampliación hacia el mar, lo que solucionaría parte de algunas de las carencias de la red que exponíamos anteriormente.

Otro punto a favor de la reforma, como introducíamos al principio de este artículo es, hablando exclusivamente desde el punto de vista concerniente al mar y basándonos en nuestra experiencia, el fortalecimiento del papel del OAPN en el control de la red. Como investigadores y defensores del mar, somos testigos directos de la deficiente gestión en que están sumidos los parques, algunos tan emblemáticos como Cabrera. Desde Oceana hemos solicitado, a modo de alegación a la reforma, que la nueva ley contemple el establecimiento de un mecanismo de control riguroso que permita al OAPN, como organismo responsable de la coherencia y efectividad de la red, el control del presupuesto del Estado destinado a los parques que manejan las Comunidades Autónomas, y muy especialmente la parte del mismo que anualmente destina el propio OAPN a la red en general y a cada parque en particular.

En cuanto a la apertura de los parques a nuevas actividades empresariales, conviene apuntar que, tal y como hemos hecho notar en nuestro escrito sobre las alegaciones a la reforma, consideramos necesaria la inclusión en dicho el texto de una mención explícita a la aplicación del principio de precaución, el cual debe prevalecer ante cualquier autorización de actividad en el parque, especialmente en aquellas que puedan suponer un impacto desfavorable en el estado de

Debemos por tanto, sin esperar más, crear nuevas áreas marinas protegidas y dirigir los usos que hacemos del mar y sus recursos hacia la sostenibilidad, para prevenir y revertir situaciones como el agotamiento de caladeros por sobrepesca, la contaminación de las aguas por vertidos o la destrucción de ecosistemas sensibles y esenciales. Sin ir más lejos, en los alrededores de los Parques Nacionales con parte marina que ya existen, encontramos numerosos sistemas naturales de relevancia, muchos de ellos mencionados en la Ley de Parques Nacionales, cuya protección Oceana lleva años reclamando

conservación del mismo. El deber de conservación de estos lugares nunca debe ponerse en entredicho y afortunadamente, no se trata sólo de un deber moral y lógico, sino de un deber legal, ya que así está establecido por normativa ambiental. Por tanto, insistimos en la relevancia de la aplicación de este principio en este proceso.

No hemos tratado en detalle muchos de los elementos que están haciendo de esta reforma una fuente de controversia, por exceder el ámbito de actuación de Oceana. Por ello hemos centrado nuestros comentarios en el impacto para la conservación del mar y sus recursos, y diremos que, siempre que se tengan en cuenta todas las alegaciones presentadas, la reforma, vista exclusivamente desde el mar, podría ser positiva. ❀

Trayectoria del Régimen Jurídico de los Parques Nacionales en España

Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Cuando finalmente se apruebe el proyecto de nueva Ley de Parques Nacionales, que se ha publicado en el boletín del Congreso de los Diputados de 31 de enero de 2014, estaremos ante la séptima regulación general en la materia. Las cuatro primeras leyes (1916-1954-1975-1989) estuvieron orientadas a definir el modelo de intervención pública en la materia respondiendo a la lógica evolutiva de los ordenamientos jurídicos. En cambio, las posteriores regulaciones generales (1997-2007) proceden más bien del enfrentamiento entre poderes territoriales por las competencias sobre parques nacionales. Presentaremos primero esas dos líneas evolutivas, lo que nos permitirá valorar el alcance del proyecto de 2014.

BUSCANDO UN MODELO DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

La primera norma a considerar fue, en la época de la Restauración, la *Ley de Parques Nacionales de 1916*, vinculada en su gestación y aplicación a la explosiva personalidad del Marqués de Villaviciosa de Asturias, cuya visión romántica de la naturaleza prevaleció frente a planteamientos más científicos. Así, nuestros parques nacionales pioneros, respondiendo a criterios estéticos elitistas, fueron espacios forestales de gran belleza (Covadonga y Ordesa, ambos en 1918), sin que llegara a cuajar el sistema alternativo de los sitios de interés na-

tural que, para proteger muestras representativas de la variedad paisajística del territorio patrio, propugnó el geólogo Hernández-Pacheco (Reglamento de 1927). En todo caso, la Ley de 1916 merece respeto, cariño y admiración, pues conecta con elementos de nuestra mejor tradición cultural, la ligada a la Institución Libre de Enseñanza.

El inicial modelo paisajista de la Ley de Parques Nacionales de 1916 había de prolongarse durante casi sesenta años, pues materialmente continuó vigente en la *Ley de Montes de 1957*, que derogó la anterior pero habiendo antes incorporado íntegramente su contenido. No obstante, la inclusión del régimen de conservación de la naturaleza en la legislación forestal tiene relevancia, ya que manifiesta la culminación durante el Franquismo del proceso de gestión burocrática de los parques nacionales y los restantes espacios naturales protegidos.

La inclusión de las funciones públicas sobre la naturaleza en el poderoso sector forestal conllevó en la práctica que el medio ambiente quedara limitado a los montes, categoría en la que cabía incluir los terrenos entonces declarados parques nacionales (Teide, 1954; La Caldera de Taburiente, 1954; Aigües Tortes y Lago de San Mauricio, 1955). Las zonas húmedas, los ambientes hídricos y los espacios marítimos fueron completamente olvidados, como pone de relieve el azaroso proceso de constitución del Parque Nacional de Doñana (1969).



La *Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975*, tercera regulación legal en la materia, supuso, ya en las postrimerías del Franquismo, un descuartado intento de mantener el tradicional sistema elitista que circunscribía la conservación a unos pocos espacios considerados de gran belleza paisajística. Y es que, al igual que la Dirección General de Montes se había sometido a un maquillaje, que se expresaba en su nueva forma jurídica de Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza (ICONA, 1971), también el régimen jurídico aplicable fue sometido a un ligero barniz proteccionista, aunque por debajo de las apariencias se mantuvo la ya tradicional visión sectorial vinculada al cuerpo de Ingenieros de Montes.

No obstante, la introducción de las nuevas corrientes conservacionistas llegaría de la mano de la reclasificación de los parques nacionales

existentes, que había sido ordenada en la Ley de 1975. En efecto, el nuevo modelo se impuso a partir de la Ley de Doñana (1978), donde por primera vez se establecieron medidas efectivas de protección del parque nacional y su zona de influencia, determinando la línea de actuación observada en las restantes leyes de parques nacionales de la época.

La generalización del anterior modelo se produjo mediante la *Ley de Conservación de Espacios Naturales, y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989*, que por primera vez asumió amplios objetivos generales de tutela del ambiente natural incorporando técnicas de planificación de los recursos naturales, junto a otras medidas. Las sucesivas regulaciones apenas incidirán en el sistema consolidado entonces legalmente, pues el extremo realmente dominante de las leyes posteriores en

Nuestros parques nacionales pioneros, respondiendo a criterios estéticos elitistas, fueron espacios forestales de gran belleza. Naranjo de Bulnes. P.N. de Picos de Europa. Foto: Eduardo Viñuales.

la materia pasó a ser el relativo a las competencias.

LA PUGNA COMPETENCIAL SOBRE LOS PARQUES NACIONALES

En la experiencia constitucional española, la definición de las competencias sobre los parques nacionales ha determinado complejos planteamientos legales y jurisprudenciales. El legislador estatal y el Tribunal Constitucional han llegado a delimitar, uno tras otro, el primero partiendo de los resquicios que dejaba la argumentación del segundo y éste matizando sus propias precisiones, una competencia del Estado que, en líneas generales, parece encajar en la que por la Constitución se le reserva para aprobar la legislación básica de protección del medio ambiente.

El debate competencial se inició aquí, bajo la presidencia del socialista Felipe González, en la citada *Ley de Conservación de 1989*, que atribuyó al Estado la declaración y gestión de los parques nacionales. Tan arriesgada apuesta, que sin duda contrastaba con el contenido exclusivamente legislativo de las funciones estatales, planteaba fundadas dudas de constitucionalidad. Así, en la sentencia 102/1995, el Tribunal Constitucional hubo de establecer soluciones más matizadas distinguiendo entre: a) la declaración de los parques nacionales, que podía reservarse al Estado debido al alto carácter simbólico de estos espacios, pero asegurando siempre una participación relevante de las Comunidades Autónomas en el correspondiente procedimiento; y b) la gestión de los parques nacionales, que, en cambio, pertenecía a las Comunidades Autónomas, no pudiendo atribuirse en exclusiva al Estado como había hecho el legislador, aunque tal rechazo iba acompañado de vagas afirmaciones sobre lo que hubiera podido hacerse por el Estado “en ciertos supuestos límite” cuyo alcance no se concretaba.

La aplicación de la anterior doctrina constitucional fue asumida por el ejecutivo que presidía

el popular José María Aznar, mediante la *Ley de reforma aprobada en 1997*. En realidad, bastaba con leer la exposición de motivos de la ley para comprender que el Estado buscaba evitar justamente lo que se había declarado por el Tribunal Constitucional. Mientras la sentencia consideraba que la gestión de los parques nacionales debía corresponder a las Comunidades Autónomas sin perjuicio de la participación del Estado, el legislador estableció que “los parques nacionales serán gestionados y financiados conjuntamente por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados”. Así, la gestión había de articularse a través de una comisión mixta de composición paritaria, de manera que la participación estatal en la gestión autonómica de los parques nacionales, que era lo permitido por el Tribunal Constitucional, se convirtió en una fórmula de cogestión paritaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas concernidas.

Nuevamente hubo de intervenir el Tribunal Constitucional, que en sentencia 194/2004 declaró inconstitucional el sistema de cogestión. Se aplicó ya claramente el depurado sistema de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de las competencias básicas del Estado, conforme al cual éstas solo pueden comprender intervenciones de tipo ejecutivo cuando concurren circunstancias de singularidad y excepcionalidad, y si se admiten manifestaciones ejecutivas del Estado vinculadas a los principios de coordinación y cooperación, el primero de tales principios, sin embargo, “no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias”, y el segundo ha de apoyarse en la “idea de voluntariedad”. La rigurosa aplicación de los anteriores puntos de partida al sistema de gestión conjunta llevó a que fuera completamente descartado.

Por otra parte, el alcance regulador de la competencia para declarar los parques nacionales reconocida al Estado fue también considerado en la misma sentencia 194/2004. Así, el plan de ordenación de los recursos naturales y el

La inclusión de las funciones públicas sobre la naturaleza en el poderoso sector forestal conllevó en la práctica que el medio ambiente quedara limitado a los montes, categoría en la que cabía incluir los terrenos entonces declarados parques nacionales. P.N. del Teide. Foto: Eduardo Viñuales.



plan rector de uso y gestión, instrumentos previstos para concretar el régimen de los parques nacionales en la legislación básica, fueron analizados sucesivamente por el Tribunal Constitucional, que impuso una estricta delimitación de las competencias estatales y confirmó el amplio alcance que venía reconociéndose a las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia. No obstante, en la sentencia 101/2005 el Tribunal Constitucional admitió la viabilidad general del plan director de la red de parques nacionales atribuido a la competencia estatal.

Tocó así promover la sexta regulación general en nuestra materia al ejecutivo socialista presidido por Rodríguez Zapatero. La *Ley de la Red de Parques Nacionales de 2007* estableció un nuevo régimen en el que cabría distinguir los siguientes extremos: a) la declaración de los parques nacionales fue configurada como una competencia compartida, cuya iniciativa podía partir del Estado o las Comunidades Autónomas afectadas; b) la gestión y organización de los parques nacionales fueron reconocidas como cuestiones de la plena competencia autonómica, sin perjuicio de la participación paritaria del Estado en los respectivos patronatos; c) las funciones directivas del Estado se recondujeron a la gestión de la red de parques nacionales, contando con el plan director de la misma como instrumento adecuado para ordenar los planes de competencia autonómica (el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión); y d) en el caso de las áreas marinas y los espacios naturales transfronterizos, se atribuyeron al Estado todas las competencias de declaración y gestión, tanto de parques nacionales como de otros espacios protegidos, planteamiento este que fue confirmado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 99/2013.

LA FUTURA LEY DE PARQUES NACIONALES

La *Ley de Parques Nacionales de 2014*, impulsada por el Gobierno del popular Mariano Rajoy, va



a ser ya la séptima regulación general de la figura más emblemática de los espacios naturales protegidos. Su contenido material se sitúa en línea de continuidad con el modelo conservacionista establecido en 1989, que no fue básicamente alterado en las posteriores reformas de 1997 y 2007.

El nuevo texto legal, de conformidad con el proyecto en tramitación, opta por *repetir ampliamente contenidos normativos que se encuentran vigentes*. Se trata de una conducta del ejecutivo muy extendida en la actualidad: en vez de someter al parlamento solo las novedades que se quiere introducir en una ley, se incluyen también las partes de la misma que



no se piensan reformar. El riesgo estriba: a) en el incremento de la posibilidad de que los textos que se pretendía conservar sean alterados a lo largo del procedimiento legislativo; y b) en la apertura, nuevamente, de plazos para el recurso de inconstitucionalidad contra dichas normas. Adicionalmente cabe señalar que, en todo caso, el mantenimiento de las regulaciones a lo largo del tiempo proporciona seguridad jurídica y facilita la aplicación de las normas.

Aquí vamos a ocuparnos de las novedades que parecen más relevantes en el proyecto de Ley de Parques Nacionales de 2014. Seguiremos para ello las pautas más desta-

cadas del dictamen del Consejo de Estado (1367/2013) sobre el correspondiente anteproyecto de ley:

- a) Cabe comenzar destacando la inclusión de 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). Se trata de una auténtica novedad, aunque su alcance, siguiendo el criterio del Consejo de Estado, queda expresamente condicionado a lo establecido en las leyes generales regula-

Las zonas húmedas, los ambientes hídricos y los espacios marítimos fueron completamente olvidados, como pone de relieve el azaroso proceso de constitución del Parque Nacional de Doñana (1969). Foto: Eduardo Viñuales.

doras de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. No parece pues que se altere el sistema general en la materia, que cuenta incluso con respaldo en la Constitución (art. 106.2); más bien lo que hace el legislador de parques nacionales es tratar de identificar los supuestos típicos o usuales de situaciones indemnizatorias en la estela ya tradicional de la legislación urbanística (actualmente, art. 35 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008-2013).

Es lógico que el legislador se preocupe por las aplicaciones de la teoría indemnizatoria en su ámbito. En el ámbito que nos ocupa, cabe destacar los intentos de diversas leyes autonómicas de fijar el alcance de la responsabilidad patrimonial de sus Administraciones identificando las ablaciones de los derechos patrimoniales derivadas del régimen de los espacios naturales protegidos. Incluso en las leyes de reclasificación de diferentes parques nacionales dictadas entre 1978 y 1982, se preveía la indemnización por las limitaciones a la propiedad privada en relación con los usos permitidos en el suelo no urbanizable. En todos estos supuestos el objetivo consistía en establecer una fórmula legal que aplicara el régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Pero ciertamente las cláusulas legales al respecto no resultaron coincidentes; de ahí la conveniencia de que el problema fuera asumido en la legislación básica del Estado.

b) Otra novedad se encuentra en el *procedimiento de declaración* de los parques nacionales, que experimenta cambios tendentes a lograr un mejor ajuste entre el Estado y las Comunidades Autónomas afectadas (art. 8). Sin perjuicio de conservar la competencia de las Cortes Generales para la declaración de los parques nacionales, se mantiene el carácter compartido de dicha competencia al imponerse la concurrencia de voluntades de ambas instancias de poder territorial. Ahora bien, mientras ante-

riormente la iniciativa podía partir de cualquiera de esas instancias y se imponía en todo caso la intervención del parlamento autonómico, en el proyecto de 2014 la iniciativa ha de ser necesariamente conjunta y ya no se exige la preceptiva intervención del parlamento autonómico, remitiendo a las Comunidades Autónomas la determinación del órgano competente. Finalmente, el interlocutor estatal, que en el anteproyecto era el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, ha pasado a ser el Consejo de Ministros siguiendo las observaciones del Consejo de Estado.

c) En línea con las anteriores referencias al constante proceso de reforma de nuestras leyes, no puede dejar de llamarse la atención sobre el régimen establecido en el proyecto para la *declaración del estado de emergencia por catástrofe ambiental* (art. 13). Tal régimen acababa de ser introducido por la Ley del Guadarrama de 2013, que modificó a tal fin la Ley de la Red de Parques Nacionales de 2007 (art. 7 bis). Pues bien, apenas unos meses después se ha considerado preciso modificarlo en diferentes aspectos, algunos de ellos auspiciados por el Consejo de Estado, como la definición legal de lo que se entiende por emergencia o la atribución de la competencia de declaración y cese del estado de emergencia al Ministro, en lugar del Presidente del organismo autónomo Parques Nacionales.

d) Por añadidura, el supuesto del estado de emergencia se completa ahora en el proyecto de Ley con la *intervención de la Administración del Estado en caso de conservación desfavorable* del parque nacional (art. 22). Concretamente, al objeto de “evitar daños irreparables en los sistemas naturales que motivaron la declaración del parque nacional”, se le permite adoptar “aquellas medidas y acciones indispensables” para asegurar la conservación del espacio. No se identifica el órgano competente, aunque, una vez más conforme al dictamen



del Consejo de Estado, el ejercicio de esta competencia estatal se subordina al requerimiento previo a la Comunidad Autónoma para que adopte las medidas y acciones pertinentes.

- e) También constituyen novedad las *comisiones de coordinación* previstas en los parques nacionales cuando comprenden territorio de varias Comunidades Autónomas (art. 26). Dado que pudieran recordar a las comisiones mixtas de gestión creadas en 1997 y declaradas inconstitucionales en 2004, en el proyecto, siguiendo al Consejo de Estado, se ha precisado que en ningún caso la gestión del parque nacional podrá asumirse por la respectiva comisión de

coordinación. Ha de entenderse pues que estos órganos de composición paritaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas afectadas desempeñan funciones de coordinación, que en ningún caso conlleven el ejercicio de las competencias de gestión.

En definitiva, si el texto actualmente en tramitación llega a aprobarse, tal y como indican todos los indicios, la nueva Ley de Parques Nacionales de 2014 se caracterizará por su contenido predominantemente competencial, configurándose como un hito más dentro de la pugna iniciada en 1989 entre el Estado y las Comunidades Autónomas. ❀

Laguna de Peñalara.
Parque Nacional de Guadarrama.
Foto: Eduardo Viñuales.

Los parques y la vida humana: interacciones entre la naturaleza protegida y las personas

José Antonio Corraliza

Universidad Autónoma de Madrid

Los modelos de gestión de los espacios naturales protegidos requieren una actualización y revisión constante. En la primera de las conferencias internacionales sobre áreas protegidas que la UICN organizó hacia 1960, la conferencia inaugural llevaba el expresivo título de “Islas naturales para el mundo”. Se recogía en este título la idea de que la creación de parques y otras figuras de protección debería tener como objetivo principal conservar los recursos naturales apoyándose en la pretensión (quizás vana) de evitar al máximo la influencia humana en las dinámicas de los ecosistemas naturales y vírgenes. Hoy se sabe que tal pretensión es una quimera, y que, en términos generales, la planificación y la gestión de los espacios naturales protegidos deben estar orientados a establecer un adecuado modelo de trabajo que permita controlar y minimizar la influencia de la actividad humana en los valores naturales de un determinado territorio. De hecho, en posteriores conferencias internacionales, también organizadas por la UICN y otras entidades interesadas, aparece, con bastante frecuencia, la palabra transacción; se pretende dar a entender que no es realista (y quizás tampoco efectivo) pensar que la gestión para la conservación de los espacios naturales tenga como propósito central el “acristalamiento” del mismo. Más bien, se trata de establecer procedimientos, procesos y recur-

sos institucionales de todo tipo que permitan controlar la mutua influencia entre la actividad humana y los valores que justifican establecer un parque nacional o cualquier otra figura de protección.

Hace ya casi veinte años, un reconocido informe del *United Nations Research Institute for Social Development* (UNRISD; véase Pimbert y Pretty, 1995) se iniciaba destacando que “la conservación en sí misma, necesita ser repensada”. A modo de ejemplo que ilustraría esta necesidad, en el informe se alude a la diferencia de criterios de gestión para la conservación entre los “profesionales” y “la población”. Concretamente, en el mismo los autores escriben:

“La conservación ha estado dominada por un paradigma positivista y racionalista en el que los profesionales asumen que ellos son los más capacitados para analizar y tomar las decisiones sobre la gestión de los recursos naturales (...) excluyéndose a las poblaciones. Sin embargo, hay evidencias de que las poblaciones locales han actuado en muchas ocasiones sobre los sistemas naturales de forma que se ha mejorado la biodiversidad” (p. 2).



Y concluyen estos autores diciendo que “el reto central es implicar a la población en la conservación” y que ello requiere, al menos, repensar sobre los tres siguientes aspectos: La necesidad de incorporar nuevas perspectivas profesionales a la conservación, poner en marcha nuevas políticas de apoyo a la gestión de los espacios naturales protegidos y redefinir las relaciones interinstitucionales de apoyo a la gestión de la conservación a través de figuras de protección territorial.

Tanto la incorporación de nuevas perspectivas profesionales, como las políticas y las tramas institucionales con las que se apoya la política deberían tener como objetivo conseguir el máximo nivel de consenso social tanto sobre la creación de parques y otras figuras de protec-

ción como sobre la gestión del día a día de los mismos.

El presente artículo tiene como objetivo introducir algunas referencias que puedan ser de utilidad para establecer modelos de gestión de los parques nacionales teniendo en cuenta la experiencia que de los mismos tiene la población, tanto la que reside en el entorno de los mismos como la de los visitantes.

LA IDEA DE PARQUE COMO FIGURA DE PROTECCIÓN

El ideal de progreso y el ideal de conservación se unen en una portentosa idea cuyo origen más formal hay que buscarla en un texto de

“La conservación en sí misma, necesita ser repensada”.
Foto: Álvaro López.

No es realista (y quizás tampoco efectivo) pensar que la gestión para la conservación de los espacios naturales tenga como propósito central el “acristalamiento” del mismo. Más bien, se trata de establecer procedimientos, procesos y recursos institucionales de todo tipo que permitan controlar la mutua influencia entre la actividad humana y los valores que justifican establecer un parque nacional o cualquier otra figura de protección

1864. En este año, George Perkins Marsh, en un libro titulado *Man and Nature*, sugiere que es necesario preservar extensiones de terreno de la explotación y de la ocupación humana indiscriminada, de forma que sean utilizadas como reservas disponibles y despensa para el mantenimiento de la vida en el planeta. El geógrafo Marsh sugiere, además, que sean utilizadas como parques públicos y, por tanto, que no sean terrenos de propiedad privada. En la época de Marsh, podemos decir que se dieron cuenta del valor, intangible e instrumental, que tenía la naturaleza, conservada en su espacio y como hábitat. En el mismo año de la publicación del libro de Marsh, el Congreso de los Estados Unidos cede una gran extensión de terreno (Yosemite Valley) al Estado de California con el fin regulado de que sirva para “el uso público y el disfrute de los pobladores”. La idea de Parque, en esta tan primitiva formulación está vinculada a una necesidad tanto personal como social de no dejar de lado olvidada y disimulada la relación directa con la naturaleza: la naturaleza es despensa para el futuro, y territorio de expansión para el presente.

Una lectura atenta de la historia de los espacios naturales protegidos y, en particular, de los avatares de estos espacios desde la consolidación de la idea de parque lleva a identificar, vale decir ‘interpretar’, la dinámica de estos espacios como resultado de la conjunción y/o confrontación entre distintas visiones humanas de dicho espacio. Ya en la primera época de los parques nacionales, incluso antes de que se iniciara el siglo XX, en Estados Unidos se identifican los primeros conflictos entre los distintos tipos de usuarios y sus diferentes expectativas. Pitt y Zube (1987), por ejemplo, destacan el estado de parálisis que afectó, después de su declaración, a algunos de los más emblemáticos parques nacionales norteamericanos, como fue el caso del Parque Nacional de Yellowstone, como consecuencia del enfrentamiento entre tres sectores relacionados con la actividad y los recursos del parque: los madereros, los ganaderos (necesitados de los pastos de estos lugares) y los que gestionaban los recursos hídricos (“gestores de cuencas hidrográficas”). Y, a su vez, estos agentes sociales se enfrentaron a los que defendían valores menos utilitarios y mercantiles de los parques nacionales, dando lugar a un nuevo vector de conflictos (más o menos explícitos), entre los sectores sociales que apoyaban los valores mercantiles frente a aquellos otros que defendían la conservación por razones no mercantiles, el valor de la conservación de la naturaleza misma. A pesar de que los parques nacionales en España se inician con posterioridad (hacia 1916), su historia en nuestro país, extensa e incisivamente documentada en la serie de publicaciones de Fernández y Pradas (1999), permite ver a estos espacios naturales, más que la evolución, más o menos equilibrada, de un ecosistema natural, como vastos escenarios sociales, mezcla de ideas, confrontación de ambiciones y, en muchas ocasiones, conflictos de usos diferentes. Los parques son, obviamente, espacios naturales; pero su dinámica y, por supuesto, su gestión se explican más como el resultado de las relaciones sociales entre personas y grupos, que como resultado de una dinámica ecológica aislada. Por eso, los espacios naturales protegidos son considerados aquí como grandes escenarios sociales.



En 1864, el Congreso de los Estados Unidos cede una gran extensión de terreno (Yosemite Valley) al Estado de California con el fin regulado de que sirva para “el uso público y el disfrute de los pobladores.”
Foto: Yosemite National Park.

LOS PARQUES NACIONALES, ESCENARIOS SOCIALES

En este sentido, los espacios naturales protegidos lo son por el extraordinario valor de los recursos naturales, incluyendo valores relacionados con la fauna, la flora, el paisaje, la geomorfología, entre otras razones, que justifican la implantación de una figura de protección. Con frecuencia, estos paisajes naturales son considerados exclusivamente como ejemplos prototípicos de los valores naturales y, como tal, la gestión está enfocada exclusivamente a “ayudar” a mantener el funcionamiento de la naturaleza. Sin embargo, resulta en la actualidad una obviedad que los espacios naturales protegidos son algo más que el reflejo de dinámicas independientes de la propia naturaleza o escenarios cuyo valor depende exclusivamente de los recursos naturales que contiene.

Estos espacios naturales son el fruto de un intenso intercambio entre la actividad humana y la actividad de la naturaleza misma. Es en este sentido, en el que se afirma que los

espacios naturales protegidos, como se ha dicho en repetidas ocasiones (Corraliza, 2000), son también escenarios sociales. Esto quiere decir, entre otras cosas, que en los espacios naturales pueden identificarse metas, aspiraciones, expectativas y modelos ideales de gestión muy diferentes, a veces, extremadamente contradictorios. Y la primera de las obvias

Los parques son, obviamente, espacios naturales; pero su dinámica y, por supuesto, su gestión se explican más como el resultado de las relaciones sociales entre personas y grupos, que como resultado de una dinámica ecológica aislada. Por eso, los espacios naturales protegidos son considerados aquí como grandes escenarios sociales

consecuencias de este hecho es que la gestión misma de un espacio natural protegido no puede ser el reflejo de una meta unidimensional dirigida exclusivamente a la conservación de la biodiversidad, sino que debe ser un instrumento decisivo para la conservación de los valores del patrimonio natural que tenga en cuenta “las metas, aspiraciones y modelos de gestión” que puedan identificarse en la comunidad de pobladores del espacio natural mismo y/o de su área de influencia. Además, los espacios naturales son un hecho de gran relevancia social.

En este sentido, la consideración de los parques nacionales como escenarios sociales requiere prestar atención a problemas que, hasta el presente, no tienen mucha cabida en los modelos de gestión. Se trata de identificar en los parques nacionales el tipo de relación que las personas establecen con el territorio protegido. Así pues, teniendo en cuenta el tipo de vinculación de las personas con el territorio de un parque nacional, se puede hablar de cuatro procesos básicos que aparecen sintetizados en la Figura 1 y que se describen someramente a continuación.

1. *El parque nacional es un territorio emocional.*

Las personas establecen una relación emocional con el territorio, en general. Si, además, este territorio contiene valores especiales (como es el caso, por distintas razones, del incluido en los parques nacionales), cabe imaginar una especial vinculación con contenidos claramente emocionales. Esto lleva a plantear la necesidad de hacer compatible la gestión con el respeto a los procesos psicosociales de identificación y vinculación con el entorno. En este sentido, es necesario incluir en la agenda de estudios de los parques nacionales líneas de investigación que permitan obtener datos sobre, entre otros, los siguientes aspectos: análisis de los sentimientos asociados a los parques nacionales, así como las experiencias sociales compartidas vinculadas a ellos que

normalmente generan un patrón de apego al territorio del parque nacional; estudios sobre la conexión emocional con la naturaleza (tanto en su consideración de estructura escénica y pasajística, como de recursos naturales específicos que el territorio protegido contiene); conocimiento de las creencias sobre los valores propios y específicos que la población, residente y visitante, atribuye al territorio incluido en el parque nacional; y, finalmente, analizar el papel del espacio protegido en la conformación de la identidad, personal y colectiva, de los habitantes del parque y del área de influencia del mismo.

2. *El parque Nacional como entorno humanizado.*

Como se ha dicho anteriormente, es difícil encontrar en nuestros parques nacionales espacios de naturaleza virgen originaria. La mayor parte de los recursos que los espacios contienen reflejan una historia, más o menos equilibrada, de transaccio-

La gestión de un espacio natural protegido no puede ser el reflejo de una meta unidimensional dirigida exclusivamente a la conservación de la biodiversidad, sino que debe ser un instrumento decisivo para la conservación de los valores del patrimonio natural que tenga en cuenta “las metas, aspiraciones y modelos de gestión” que puedan identificarse en la comunidad de pobladores del espacio natural mismo y/o de su área de influencia. Además, los espacios naturales son un hecho de gran relevancia social



nes entre la naturaleza y la actividad humana. Así pues, es necesario conseguir el máximo consenso social, especialmente de los pobladores del entorno, sobre los objetivos de conservación. Una manera de contribuir a ello es, precisamente, estableciendo un procedimiento sistemático de recogida de datos que permita obtener información sobre, al menos, los siguientes puntos: Análisis de los usos del territorio, tanto los usos tradicionales como otros que puedan ser considerados innovadores. Asimismo, es de utilidad definir un modelo compartido y consensuado de las regulaciones sobre el uso del territorio. Igualmente, es necesario establecer programas de de consenso sobre las normativas necesarias para asegurar la pervivencia de los valores de todo tipo que justifican la calificación de ese territorio como parque nacional. Y, por último, en este apartado habría de incluirse también la necesidad de recoger información sobre las motivaciones y expectativas que tienen las perso-

nas, residentes en la zona o fuera de ella, para visitar el área protegida.

3. *El parque nacional como una trama de relaciones sociales.*

El parque nacional constituye un territorio donde los distintos actores sociales, adoptando papeles diferentes, dan lugar a una trama de relaciones que el gestor debe conocer y sobre la que debe también intervenir, con el fin de asegurar el adecuado equilibrio entre los objetivos de conservación y el objetivo de conseguir el imprescindible apoyo social a la gestión misma. En este sentido, resulta imprescindible tener en cuenta, al menos, los siguientes ejes temáticos: identificar actores y grupos sociales presentes en el territorio del parque nacional, con el fin de promover una implicación mayor de todos y cada uno de ellos en la gestión. En segundo lugar, se hace necesario detectar y definir los vectores de conflicto (latente y explícito) que se puede generar teniendo en

Pitt y Zube destacan el estado de parálisis que afectó, después de su declaración, a algunos de los más emblemáticos parques nacionales norteamericanos, como el Parque Nacional de Yellowstone, como consecuencia del enfrentamiento entre tres sectores relacionados con la actividad y los recursos del parque: los madereros, los ganaderos y los que gestionaban los recursos hídricos. Río Yellowstone. Foto: Yellowstone National Park.

cuenta la probable disparidad en las expectativas de cada uno de los actores presentes. En tercer lugar, se hace necesario establecer escenarios de negociación con los distintos actores, así como la necesidad de promover la participación de los mismos en el seguimiento de la gestión. Y, en cuarto lugar, tener previstos programas de compensación por las eventuales alteraciones de uso del territorio regulado por la figura de protección.

4. *El parque nacional como escenario de gestión y de uso público.*

De acuerdo con la tradición y normativa que regula los parques nacionales en España, deben asegurarse dos objetivos básicos: la conservación de los valores y recursos del territorio que justifican su consideración como parque nacional y el uso público. En este sentido, contando con la experiencia acumulada de los técnicos y gestores de Red de Parques Nacionales, se debe subrayar la importancia de establecer un seguimiento sistemático que incluya la recogida de información sobre, al menos, los siguientes aspectos: La valoración por parte de la población de los objetivos de

la gestión del parque nacional. En segundo lugar, la necesidad de establecer canales de información y comunicación específicos (más allá de los procedimientos formales de información pública) que permitan dar a conocer los objetivos y medidas sobre las que se apoya la gestión. En tercer lugar, establecer procedimientos de participación de la población que redundarán en un incremento de la implicación social en los objetivos de conservación del parque nacional. Y, finalmente, se debe someter a estudios sistemáticos de evaluación de los equipamientos y recursos con que cuenta el espacio protegido, en línea con lo que, en muchos de los parques de la Red, se está realizando.

En suma, se trata de tener en cuenta que los parques nacionales constituyen territorios que reflejan patrones de relación entre las personas y la naturaleza. Y, así, la gestión debe apoyarse en los elementos más positivos de esta relación que, a lo largo de los siglos, ha contribuido también a la pervivencia del espacio. Igualmente, la gestión debe tener en cuenta también los beneficios, tangibles e intangibles, que el territorio del parque nacional proporciona a la población.

Figura 1: Relaciones entre personas y los parques nacionales. Ejes temáticos y líneas de trabajo (incorporadas a la gestión)

<p>1. Los parques nacionales, como territorio emocional.</p>	<p>Sentimientos: Inclusión del <i>self</i> en el área protegida. Conectividad con la naturaleza. Creencias sobre el valor del propio espacio. Apego e identidad con los P.N.</p>
<p>2. Los parques nacionales, como entorno humanizado.</p>	<p>Usos del territorio. Control compartido del uso del territorio. Motivaciones para la visita a un área protegida. Control del impacto humano.</p>
<p>3. Los parques nacionales, como una trama de relaciones sociales.</p>	<p>Identificación de actores y grupos en el área protegida. Detección de vectores de conflicto latente y explícito. Establecer escenarios de negociación. Prever programas de compensación dirigidos a los distintos actores.</p>
<p>4. Los parques nacionales, como escenario de gestión y de uso público.</p>	<p>Valoración de los objetivos de gestión (para la conservación y el uso público). Actividades de información y comunicación. Condiciones de participación. Evaluación de recursos y equipamientos.</p>



LOS ESPACIOS PROTEGIDOS Y LA EXPERIENCIA DE LA NATURALEZA

En los diferentes Congresos Mundiales de Parques, se ha apoyado una vez más la creación, mantenimiento y justificación de la existencia de los espacios naturales protegidos en función de los beneficios que reportan. Cuando se intenta enumerar los beneficios de los parques, además de la propia conservación de las formas de vida natural, se insiste en repetidas ocasiones en dos aspectos especialmente relevantes; estos son: el hecho de que los parques contribuyen a la salvaguarda de territorios de belleza y significación social y cultural y el hecho, no menos importante, de que al crear los parques,

se protegen paisajes que, además de ser un indicador integral de la dinámica del ecosistema y de sus ciclos, reflejan la historia de la interacción entre las personas y las culturas y el entorno. En efecto, puede decirse que un parque nacional, vivir en él o visitarlo, constituye una experiencia personal, emocionalmente cargada, ya sea de sentimientos intensamente positivos o negativos. Diferentes investigadores, entre los que, por ejemplo, se encuentran Kaplan y Kaplan (1989) han subrayado la importancia que tiene el impacto emocional que la contemplación de la naturaleza tiene para el ser humano. Estos autores han definido este impacto a partir del término 'fascinación'. Escriben estos autores: "la naturaleza inspira sentimientos de

Los espacios naturales protegidos lo son por el extraordinario valor de los recursos naturales, incluyendo valores relacionados con la fauna, la flora, el paisaje, la geomorfología, entre otras razones, que justifican la implantación de una figura de protección. Ciervos en el Parque Nacional de Cabañeros. Foto: Álvaro López.

temor reverencial, de admiración, y el contacto íntimo con este ambiente produce pensamientos de hondo significado espiritual...” (p. 141).

En distintos trabajos experimentales se ha comprobado que la capacidad que la naturaleza tiene de atraer y ser apreciada está relacionada con una positiva importancia para el funcionamiento psicológico, es decir, para el bienestar (véase el libro de Kaplan, Kaplan y Ryan, 1998, y, para un análisis específico de la influencia de la experiencia de la naturaleza en el desarrollo infantil, Kellert, 2003). Y ello afecta tanto a las personas familiarizadas con ese entorno, como a los visitantes. De entre todas las explicaciones sugeridas sobre este punto, destacamos la enumeración que en el mencionado libro de Kaplan y Kaplan (1989, 1996) se hacen de las razones de este impacto emocional generalizado que tienen los entornos naturales. Estas razones son:

- El sentido de lo imponente, aquello que tiene valor en sí mismo.
- El sentido de fascinación.
- El sentido de la relación de la vida humana con otras formas de vida (*relatedness*).

Además de las experiencias ligadas a la restauración del equilibrio y control psicológico, es especialmente importante la tercera de las razones. La naturaleza ofrece la posibilidad de conectar, relacionar la vida humana con otras formas de vida. Es, en este sentido, que la experiencia directa de los entornos naturales actúa sobre el funcionamiento de las personas como algo más que una amenidad, algo más que un mero recurso recreativo. Como han escrito S. y R. Kaplan, mencionados anteriormente, “vista la naturaleza como una amenidad, puede ser reemplazada por la tecnología. Vista como una forma de vínculo entre los humanos y otras formas con vida, no tiene sustituto” (Kaplan y Kaplan, 1989, 202).

Las explicaciones del valor de la naturaleza para las personas deriva de la función restauradora

del equilibrio psicológico que la naturaleza tiene, y para la salud, como se ha demostrado en un reciente informe de EUROPARC y en trabajos de nuestro equipo de investigación sobre la influencia de la naturaleza en el bienestar infantil (Collado y Corraliza, 2012). Los psicólogos ambientales definen el carácter restaurador de la naturaleza en función de la capacidad que ésta tiene de “limpiar la cabeza, recuperar la dirección de la atención, proporcionar tranquilidad cognitiva e incrementar la capacidad reflexiva” (Kaplan, Kaplan y Ryan, 1998, 1996). Esta influencia permite, además de soportar el funcionamiento humano, gestionar información de manera efectiva, moverse y explorar con comodidad y confianza y recuperarse de la “fatiga mental” por la presencia de estímulos no deseados. Sobre este proceso existe una cierta cantidad de datos empíricos confirmatorios de algunos de estos efectos (que, todo hay que decirlo, se explican mejor que se confirman). A este respecto puede consultarse el trabajo de Hartig, Korpela, Evans y Gärling (1997).

El importante valor de los espacios naturales, deriva, pues, del valor de la experiencia de la naturaleza, así como de que un ecosistema es el resultado de la mutua influencia entre la actividad humana y la de la naturaleza. Se trata de ver en los espacios naturales protegidos territorios significativos de la historia de la interacción entre las personas y el entorno natural (eso es particularmente cierto en los parques nacionales). Concretamente, estos resultados se relacionan con otros que indican que, entre

En distintos trabajos experimentales se ha comprobado que la capacidad que la naturaleza tiene de atraer y ser apreciada está relacionada con una positiva importancia para el funcionamiento psicológico, es decir, para el bienestar

Las explicaciones del valor de la naturaleza para las personas deriva de la función restauradora del equilibrio psicológico que la naturaleza tiene, y para la salud, como se ha demostrado en un reciente informe de EUROPARC y en trabajos de nuestro equipo de investigación sobre la influencia de la naturaleza en el bienestar infantil. Foto: Eduardo Viñuales.



los beneficios socialmente reconocidos de los espacios naturales protegidos, se destacan:

- la salvaguarda de territorios de belleza y significación cultural.
- La protección de paisajes que reflejan la historia de la interacción entre la vida humana y su entorno.
- La salvaguarda de la diversidad biológica.
- la existencia de comunidades de culturas tradicionales

En un estudio realizado sobre la imagen social de algunos de los espacios naturales protegidos en España (véase Corraliza, García y Valero, 2002), los elementos de más valor y que justifican la implantación de una figura de protección para una muestra de visitantes y residentes están relacionados con una experiencia de la naturaleza en la que destacan los elementos siguientes:

- En primer lugar, lo que se ve: el paisaje, y todos los componentes geomorfológicos (líneas, planos, etc.) del espacio.
- En segundo lugar, un espacio para estar (la tranquilidad)
- En tercer lugar los referentes de la vida natural más perceptibles para los no expertos: la fauna y la flora.
- En cuarto lugar, los referentes simbólicos, culturales e históricos, reflejo de la historia natural de la experiencia de la especie humana.

La importancia de estos valores se ve confirmada cuando se hace un análisis de las motivaciones para visitar o apreciar los espacios naturales protegidos, así como para implicarse socialmente en la conservación de los mismos. Las tipologías de visitantes obtenidas en distintos estudios confirman la existencia de motivaciones muy variadas, más que la existencia de



tipos de personas diferentes entre sí. Uno de los esquemas más rigurosamente establecidos se basa en una investigación sobre la tipología de visitantes de los parques nacionales (Múgica y Lucio, 1992), así como de la de visitantes a los espacios naturales protegidos de la Comunidad de Madrid (Gómez Limón, 1996; véase, a este

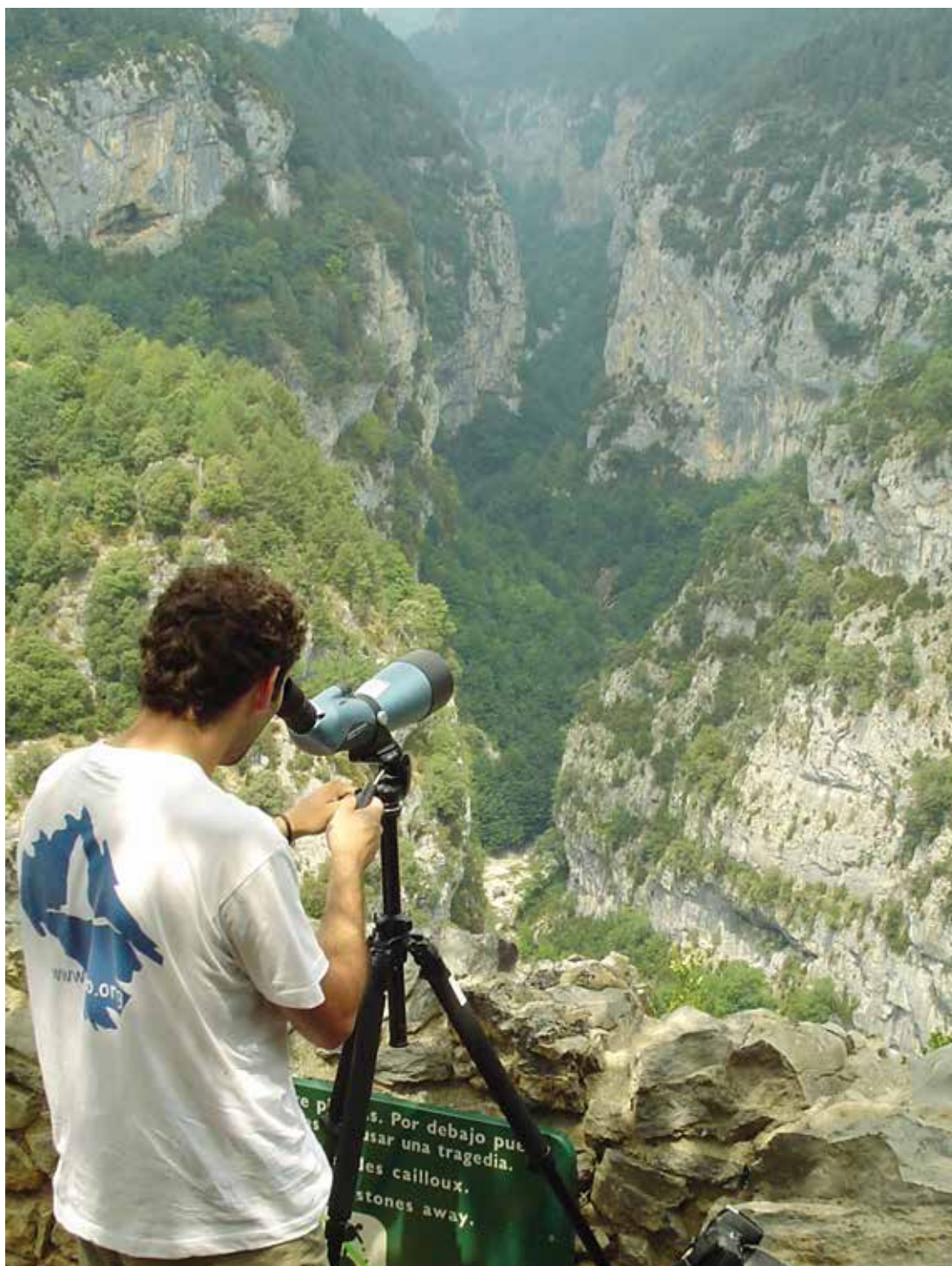


Kaplan y Kaplan han subrayado la importancia que tiene el impacto emocional que la contemplación de la naturaleza tiene para el ser humano. Estos autores han definido este impacto a partir del término 'fascinación'. Foto: Álvaro López.

respecto, también Benayas y Blanco, 2000). En este sentido, los resultados obtenidos en nuestro estudio, identifican segmentos tipológicos de la población que reflejan distintas motivaciones. En primer lugar, podemos identificar un segmento social motivado por la estancia misma en un entorno natural; este grupo, for-

mado por el 27% de los entrevistados, reconoce como principal razón el pasar un día de campo. Un segundo grupo, de orientación más claramente naturalista, reúne a aquéllos que declaran como principal motivación el aprender más de la naturaleza o contemplar fauna en un momento especial (18,7%). Los atractivos pai-

Los resultados obtenidos en nuestro estudio, identifican segmentos tipológicos de la población que reflejan distintas motivaciones. Hay un grupo, de orientación claramente naturalista, que reúne a aquéllos que declaran como principal motivación el aprender más de la naturaleza o contemplar fauna en un momento especial. Foto: Álvaro López.



sajísticos constituyen una razón para el 24,8% de la muestra. Realizar actividades sociales o deportivas, constituye la razón principal para el 15,9% del total. Finalmente, por completar la descripción de los resultados, debe mencionarse la motivación por la cultura tradicional

(conocer más de la gente, visitar monumentos históricos, etc.), categoría de respuesta con la que se identifica sólo el 3,1%.

Estos resultados, así descritos, deben ser valorados en función básicamente de las expectati-

vas que para todos los entrevistados, visitantes y residentes, supone la existencia de un espacio protegido con la figura de parque nacional. Lo que permiten deducir estos datos es la consistencia de las motivaciones básicas para valorar la experiencia directa con la naturaleza. Según los modelos conceptuales que describen este proceso, son tres las motivaciones básicas vinculadas a la apreciación de entornos naturales: la experiencia de estar fuera y los deseos de evasión, el sentimiento de extensión y la fascinación y el conocimiento directo del entorno natural. Vemos como los resultados avalan fundamentalmente este esquema motivacional, y permiten subrayar la importancia de los espacios naturales como lugares donde estar, además de la función estrictamente conservacionista que tal figura propone. Se trata de poder aunar estas dos funciones básicas: el mantenimiento de un óptimo nivel de vida natural, y el constituir un espacio natural donde el impacto de la actividad humana sea controlable. Tradicionalmente, esta polaridad (conservación frente a uso público) ha formado parte de los debates entre los especialistas y los gestores. Estos datos, permiten destacar la importancia de que el parque nacional permita, sin que se vean alterados los objetivos de conservación, poder vivir experiencias directas de relación con la naturaleza.

CONCLUSIÓN

En suma, los parques nacionales constituyen algo más que un recurso para la conservación de valores territoriales y naturales de gran importancia. Son, también, un conjunto de recursos que contribuyen al bienestar social y a la mejora de las condiciones de vida. Ello explica el alto nivel de aceptación social de la Red de Parques nacionales, según el informe *La Red de Parques Nacionales en la Sociedad* (cuaderno nº 1, 2011). Además, los parques nacionales son una oportunidad para promover una más intensa relación de las personas con la naturaleza y, a través de ella, con una parte importante de nuestra propia identidad como seres vivos que asumimos el reto de conservar para el futuro nuestro propio patrimonio natural. ❀

BIBLIOGRAFÍA

- Benayas, J.; Blanco, R. (2000). La gestión del uso público de los Espacios Naturales de Andalucía (pp. 75-105). En J. Benayas del Álamo (ed.), *Manual de Buenas Prácticas del Monitor de Naturaleza: Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*. Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente.
- Castro, R. de (1990). Los espacios naturales y el hombre. En R. de Castro, J.I. Aragonés y J.A. Corraliza (eds.), *La conservación del entorno. Programas de intervención en Psicología Ambiental*. Sevilla: Agencia de Medio Ambiente.
- Collado, S. y Corraliza, J.A. (2012). *Naturaleza y bienestar infantil* A Coruña: Hércules ediciones.
- Corraliza, J.A.; García, J. y Valero, E. (2002). *Los Parques Naturales en España: Conservación y disfrute*. Madrid: MundiPrensa.
- Gómez-Limón, J. (1996). *Usos recreativos de los espacios naturales protegidos: Frecuentación, factores explicativos e impactos asociados. El caso de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid (tesis doctoral)
- Kaplan, R. y Kaplan, S. (1989). *The experience of nature. A Psychological perspective*. N. York: Cambridge University Press.
- Kaplan, R.; Kaplan, S y Ryan, R.L. (1998). *UIT people in mind. Design and management of everyday nature*. Washington, D.C.: Island Press.
- Kellert, S.R. (2002). Experiencing nature: Affective, cognitive and evaluative development in children. En Kahn, P.H. y S.R. Kellert (eds.), *Children and Nature. Psychological, sociocultural and evolutionary investigations*. (pp. 117-152). Washington, D.C.: Island Press.
- Fernández, J. y Pradas, R. (2000). *Historia de los Parques Nacionales Españoles. La Administración conservacionista (1896-2000)*. Madrid: Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- OAPN (2011). *La Red de Parques Nacionales en la Sociedad. Estudio explicativo sobre la percepción social de la Red de Parques Nacionales*. Cuaderno de la Red de Parques Nacionales, nº 1. Madrid: Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- Pigram, J. J. (1993). Human-Nature relationship: Leisure environments and natural settings. En T. Gärling, R. G. Golledge (eds.), *Behavior and Environment. Psychological and Geographical Approaches*. Amsterdam: North Holland.
- Pimbert, M.P. y Pretty, J.N. (1995). *Parks, People and Professionals. Putting participation in protected area management*. Discussion Paper No 5. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). Ginebra.
- Pitt, O. G. y Zube, E. H. (1987). Management of natural environments. En D. Stokols y I. Altman (eds.), *Handbook of Environmental Psychology (Vol.2)*. N. York: Wiley.
- Runte, A. (1979). *National Parks: The American Experience*. Lincoln, N.B.; University of Nebraska Press.
- West, P.; Igoe, J. y Brockington, D. (2006). Parks and People: The social impact of protected areas. *Annual Review of Anthropology*, 35, 252-277.
- Wilkie, D.S.; Morelli, G.A.; Demmer, J.; Starkey, M. Telfer, P. y Steil, M. (2006). Parks and People: Assessing the human welfare. *Conservation Biology*, 20, 247-249.
- Zube, E.H. (1995). Aspectos sociales en la planificación y dirección de parques nacionales y espacios protegidos. En R. de Castro (comp.), *Problemas ambientales. Perspectivas desde la Psicología Ambiental*. Sevilla. Ed. Repiso (pp.9-32).

La nueva ley, un paso adelante en la conservación de lo mejor de la naturaleza

Texto y fotos: Eduardo Viñuales Cobos

Naturalista de campo y escritor

Los parques nacionales españoles son lo mejor de la naturaleza de nuestro país, constituyen enclaves excepcionales y simbólicos de alto valor ecológico y cultural poco transformados por la mano del hombre, y por tanto merecen que les dediquemos lo mejor de nuestro cuidado, planificación y ordenamiento jurídico con una actuación modélica. De ahí que estos espacios naturales requieran que periódicamente intentemos mejorar y avanzar en lo que hasta ahora se ha hecho y se ha legislado sobre ellos. Nuestra actuación debe estar a la altura del valor y la importancia que estos santuarios de la biodiversidad atesoran. Y es por eso que como naturalista, divulgador y como persona preocupada por el medio ambiente opino que la nueva Ley de Parques Nacionales que está a punto de aprobarse de manera definitiva en estos meses de 2014, debe ser ya de entrada bienvenida, porque hay que contemplarla como un paso adelante, una zancada en firme para la protección y la conservación de espacios tan maravillosos como Ordesa, Doñana, Cabrera, Timanfaya..., o Picos de Europa.

Sin embargo, en el proceso previo de elaboración de esta ley naciente antes de lo que sería su aprobación definitiva, se ha hablado mucho sobre el contenido e intención del anteproyecto, y en algunos medios y foros se han desta-

cado demasiado ciertos detalles que, como en todo texto legislativo inicial, ha sido preciso limar o definir mejor, aunque muy poco es lo que se ha dicho en los medios de comunicación y en voz alta sobre que esta ley es ciertamente oportuna y necesaria, que hacía falta de veras, porque responde a la realidad del conjunto de los parques nacionales tras más de seis años de una desigual gestión competencial en exclusiva por parte de las diferentes Comunidades Autónomas, y donde ha habido de todo, pero al entender de muchos ecologistas y naturalistas ha habido más sombras que luces.

La nueva Ley de Parques Nacionales que ha realizado el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sienta las bases para asegurar, por encima de lo demás, la protección de estos espacios naturales y para garantizar que las futuras generaciones puedan disfrutar igualmente de este legado natural, dejando claro que sus objetivos son mantener unos niveles de conservación adecuados, conseguir una participación mayor de la sociedad en este cometido y consolidar la función de coordinación de la Administración General del Estado en la Red de Parques Nacionales. Aunque luego, a la postre, sigan siendo los gobiernos regionales quienes finalmente definan las normativas específicas y las regulaciones de usos y activi-



dades de cada territorio, pues bajo el paraguas de ese planteamiento general serán las Comunidades Autónomas quienes sigan gestionando directamente, dictando y organizando el día a día de cada uno de estos espacios naturales.

CASI 100 AÑOS LEGISLANDO EN LA MATERIA, DESDE 1916 A 2014

España no fue el primer país del mundo, ni tan siquiera de Europa, en formular la declaración de un parque nacional, pero sí que fue pionero mundial en promulgar la primera Ley de Parques Nacionales.

Eso sería el 7 de diciembre del año 1916. Seis meses antes el verdadero impulsor de la ley, el conservacionista Marqués de Villaviciosa de Asturias, Pedro Pidal, quien para defender esta necesidad protagonizó un episodio fundamental en el Parlamento, donde una vez más dejaría ver su intervención brillante y temperamental: “Si para proteger el arte el Estado declara los Monumentos Nacionales, para proteger la Na-

turalaleza debería declarar los Parques Nacionales. Un castillo, una torre, una muralla, un templo, un edificio, se declara Monumento Nacional para salvarlo de su destrucción. ¿Y por qué un monte excepcionalmente pintoresco, con sus tocas de nieve, sus bosques seculares, su fauna nacional y sus valles paradisíacos no ha de ser declarado Parque Nacional para salvarlo de la ruina? ¿No hay santuarios para el arte? ¿Por qué no ha de haber santuarios para la Naturaleza?”, se preguntaba públicamente Pidal, quien acto seguido levantaría aplausos y elogios con sonoros “¡Muy bien, muy bien!”. El entonces Presidente del Consejo de Ministros, el conde de Romanones, le felicitaría por ese discurso “elocuentísimo” que produjo en todos los miembros del Senado una honda impresión.

La adelantada ley de Pidal se refirió a los parques nacionales con tres artículos o ideas básicas que definen lo por que entonces era –y ahora en la parte fundamental sigue siendo– su esencia: se trata de una figura para la conservación de la naturaleza –primando los conceptos estético y paisajístico–, están al servicio de la

Pedro Pidal se opuso frontalmente a la construcción de una central hidroeléctrica en el valle de Ordesa. Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido.

La nueva Ley de Parques Nacionales sienta las bases para asegurar la protección de estos espacios naturales y para garantizar que las futuras generaciones puedan disfrutar igualmente de este legado natural, dejando claro que sus objetivos son mantener unos niveles de conservación adecuados, conseguir una participación mayor de la sociedad en este cometido y consolidar la función de coordinación de la Administración General del Estado en la Red de Parques Nacionales

sociedad para ser visitados, y en ellos –como “nacionales” que son– se implica la administración a su más alto nivel, es decir, el Estado.

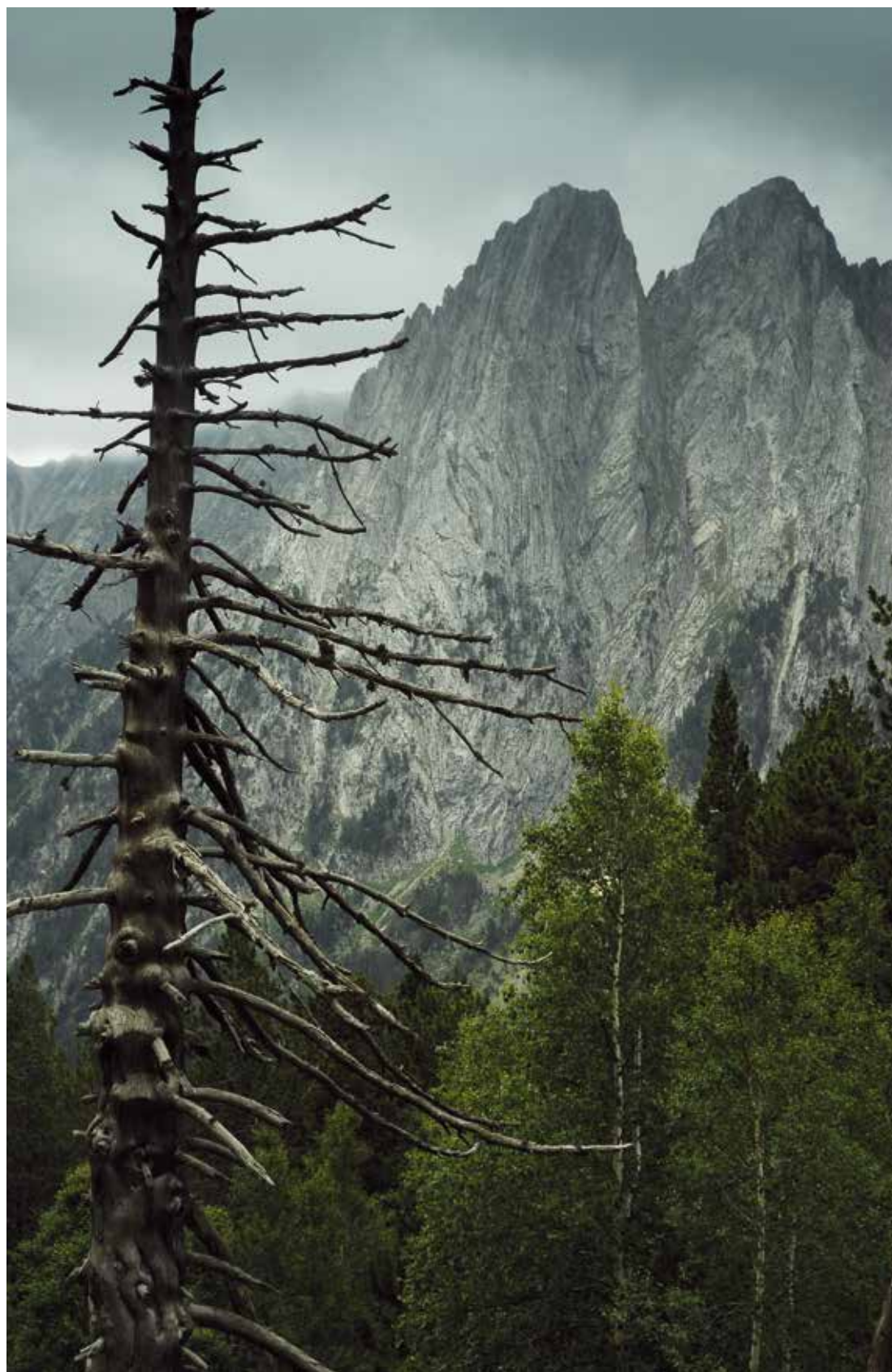
Aquella Ley de Parques Nacionales que dio los primeros pasos los definía así: “Son aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional que el Estado consagra declarándolos tales con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas, y de respetar y hacer que se respeten la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierran, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración de la mano del hombre”.

Pero los tiempos cambian y las leyes, como es lógico, se amoldan a las situaciones, funciones y demandas modernas que impone cada época. Por eso en el año 1957, la ley de 1916 quedaría

derogada al entrar en vigor la Ley de Montes que recogía en su articulado todo lo referente a parques nacionales, planteando un cambio sustancial en el planteamiento legislativo de la protección ambiental, según el cual los factores ecológicos empiezan a tener mayor importancia a la hora de declarar nuevos parques, frente a los meramente históricos y paisajísticos. En 1975 se aprobó otra norma fundamental, la Ley de Espacios Naturales Protegidos, que además de la de “Parque Nacional” recoge otras tres nuevas figuras de menor rango para la protección de los espacios naturales.

Más tarde, el 27 de marzo de 1989 se aprueba la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, avanzando en el detalle de los parques nacionales que componen la Red y en la relación del conjunto de ecosistemas a representar en la misma. Pero será la Sentencia 102/1995 del Tribunal Constitucional la que seis años después declararía “nula” la disposición adicional quinta de dicha ley –en la medida en que se le atribuía exclusivamente al Estado la gestión de los parques nacionales–, para a continuación promulgar una cuarta ley, la 41/97, que establece un régimen jurídico que atribuye la gestión de los parques nacionales no sólo a la Administración General del Estado sino también a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubique alguno de estos privilegiados espacios naturales. Empieza así pues la lucha competencial por la gestión y “propiedad” de los parques nacionales, frente a lo que debería de ser una preocupación mayor: la manera de solventar los problemas que genera la conservación diaria de tan bellos paisajes, de los ecosistemas, o de la fauna y flora que en ellos todavía se salvaguardan en su estado casi prístino.

De nuevo será el Tribunal Constitucional quien, en respuesta a los recursos presentados en 1998 por la Junta de Andalucía, el Gobierno de Aragón y las Cortes Aragonesas –que cuestionaban el modelo de gestión compartida–, declare en una segunda Sentencia del año 2004 que la gestión ordinaria y



Nuestra actuación debe estar a la altura del valor y la importancia que estos santuarios de la biodiversidad atesoran. Els Encantats. Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany Sant Maurici.

habitual de los parques nacionales debe ser competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, lo que obliga a redefinir de nuevo la norma y a promulgar la quinta, la Ley 5/2007, en consonancia con las sentencias del Tribunal Constitucional, norma que, por otra parte, enseguida se contempla como incompleta y conceptualmente atrasada ya que ha puesto claramente en evidencia sus insuficiencias, riesgos y limitaciones, especialmente en lo que se refiere al conjunto de la Red de Parques Nacionales.

Tras todo este recorrido, hoy en día, llegados a 2014, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente mueve ficha de nuevo con ideas del siglo XXI en un nuevo proyecto de ley que trata de establecer el régimen jurídico básico de la Red de Parques Nacionales, pretendiendo así colaborar en el cumplimiento de los objetivos de cada parque, y de alcanzar sinergias entre las diferentes administraciones públicas implicadas.

Tras haber sido aprobado el 24 de enero de 2014 por el Consejo de Ministros, y tras haberse sometido a distintos informes y al periodo de información pública –para que su contenido se vea enriquecido y mejorado con la aportación de todos los sectores y visiones de la sociedad española–, el nuevo texto de la Ley de Parques Nacionales confirma que en estos casi cien años el escenario de los parques nacionales se ha vuelto cada vez más complejo –con muchos actores–, que se requiere de la participación abierta de la ciudadanía, y que la mejor manera de que estos espacios protegidos se consoliden como tales entre los habitantes del entorno es haciendo destacar su función para la consecución práctica de un auténtico desarrollo armónico y equilibrado en aquellos territorios del mundo rural donde generalmente se ubican los espacios naturales protegidos con sus beneficios y limitaciones.

A partir de ahora se abre, pues, una nueva etapa en los parques nacionales españoles: la de la gestión coordinada.

El nuevo texto de la Ley de Parques Nacionales confirma que en estos casi cien años el escenario de los parques nacionales se ha vuelto cada vez más complejo –con muchos actores–, que se requiere de la participación abierta de la ciudadanía, y que la mejor manera de que estos espacios protegidos se consoliden como tales entre los habitantes del entorno es haciendo destacar su función para la consecución práctica de un auténtico desarrollo armónico y equilibrado en aquellos territorios del mundo rural donde generalmente se ubican los espacios naturales protegidos con sus beneficios y limitaciones

COORDINACIÓN, PARA AVANZAR EN CONSERVACIÓN

Como vemos y como ya dijo el dictamen del Consejo de Estado en enero de este año, “hay mucha litigiosidad constitucional” y parece ser que lo importante no es conservar o cómo hacerlo mejor, sino quién debe hacer y gestionar, es decir, definir quien es el “dueño y señor” de los parques nacionales convertidos simbólicamente en reinos de Taifas, en lugar de ser considerados un espacio patrimonial de alto valor que pertenece a todos los españoles y que es preciso preservar para las generaciones venideras.

Mientras escribo estas líneas pienso otra vez en Pedro Pidal. Me viene el recuerdo de que



Flamencos en el Parque Nacional de Doñana.

en el año 1921 el Marqués de Villaviciosa, ese gran impulsor de nuestros parques nacionales y su pionera ley, se opuso frontalmente a la construcción de una central hidroeléctrica en el valle de Ordesa, aprovechamiento de aguas que estaba concedido de forma previa a lo que ya era un espacio protegido. A menudo rememoro esas palabras tajantes, contundentes, que le escribió al Sr. Ministro de Fomento en una carta que decía así: “Un Santo Cristo con un par de pistolas, hace mayor maridaje ciertamente que un parque nacional con un salto de agua aprovechado. O lo uno o lo otro. Todo, menos ponernos en ridículo”.

Y somos muchos los naturalistas y ciudadanos los que queríamos que ese ímpetu por la conservación no faltara un siglo más tarde en la gestión y ordenación de los tan selectos parques nacionales. Es más, pensamos que incluso debería incrementarse si así lo merece la ocasión. De la misma manera que se mejoran las normas o, a lo largo de estos años, que han ido alimentando y engordando de contenido lo que fueron los tres primeros artículos de aquella Ley de Parques Nacionales.

Pero tal vez no haya que dejar de pasar por alto algunos problemas ambientales que se suceden hoy día dentro de los parques nacionales, cuya gestión y responsabilidad corresponde a once Comunidades Autónomas españolas implicadas. Organizaciones como Ecologistas en Acción reconocen que desde que los parques nacionales han pasado a ser de gestión regional sus problemas se han incrementado, debido a la excesiva presión de los intereses económicos y de las administraciones locales, la pérdida de la imprescindible unidad de gestión, la permisividad de la mayoría de las administraciones autonómicas y la aplicación de políticas de hechos consumados. En Picos de Europa el Principado de Asturias autoriza la muerte de lobos ibéricos con el argumento del control de especies. O, por citar otro ejemplo, en Canarias el Cabildo se planteó cobrar entrada en sus cuatro parques nacionales, cuestión prohibida por la legislación básica. Y en muchos de ellos los recortes y ajustes económicos han traído falta de recursos, de personal para vigilancia, atención al público y extinción de incendios..., y por tanto queda patente un descenso de inversiones y de interés en lo que debiera ser auténtica materia para la conservación de la naturaleza,



Bosque de laurisilva en el Parque Nacional de Garajonay.

por citar tan solo algunos ejemplos de esta situación caótica que actualmente se está viviendo con falta de orden y de concierto.

Con la transferencia de la gestión de once parques nacionales –a excepción de Tablas de Daimiel y Cabañeros, y de los dos más recientes, Monfragüe y Guadarrama–, a las comunidades les vino también aparejado el traspaso del presupuesto por parte del Estado a las correspondientes Comunidades Autónomas. En el primer año de este ingreso –unos 55 millones de euros–, éste se realizó de manera “finalista”, pero en los años sucesivos ha sido asignado en la bolsa de dinero general para los gobiernos regionales. Y aunque las Comunidades Autónomas son soberanas para dedicar estos importes a las cuestiones que ellas mismas decidan, es un hecho que prácticamente ninguna de ellas ha reinvertido en los parques nacionales el presupuesto que la administración central asignaba cada año a la conservación de dichos espacios protegidos.

Por eso es bueno que lejos de intereses políticos, de criterios locales o regionales, los quince parques nacionales de España sigan siendo

eso, “nacionales”. No ya con gestión “exclusiva” por parte de nadie, ni tampoco “compartida” –como lo fue en el pasado–, sino con una gestión “coordinada”, tal y como permite la Constitución Española y como reconoce la Sentencia 194/2004, que determina que la Administración General del Estado tendrá competencias en materia de coordinación y de actuación en determinadas situaciones, elaborando la legislación básica, siendo esta la única vía que queda para tratar de mantener la coherencia y el prestigio que ha alcanzado en los últimos decenios la Red de Parques Nacionales de España.

Hay parques nacionales, como el de Picos de Europa, que tienen tres codirectores, uno por región; cada uno con su visión, con criterio propio, con sus intereses y prioridades..., es decir, un mismo parque con dos o tres velocidades diferentes solo porque un cordal de montañas limítrofe divide administrativamente su naturaleza en porciones. Se genera así, con este modelo, una situación complicada que para nada beneficia el tener una visión de conjunto, de unidad en la gestión ya no de la Red de Parques Nacionales, sino, como vemos, en tan solo algunos de ellos.

Conozco a muchas personas cuyo fin no es para nada ideológico, sino pragmático por y para la conservación de la naturaleza, y que piensan que en cuestiones ambientales o de la Red de Parques Nacionales el exceso de proximidad en la toma de decisiones termina por desvirtuar las cuestiones técnicas. Un amigo geólogo y ecologista que, por otra parte, es muy aragonés, me aclara que visto lo visto y en materia de protección de la naturaleza prefiere poner distancia para evitar exceso de familiaridad y de lo que él llama “pasteleo”, y por eso me dice: “En Estados Unidos, que es un país federalista, tan sólo los parques nacionales, el Ejército, la CIA y poco más son cuestiones que competen realmente a toda la nación”. Otro dirigente de una organización ecologista me comenta: “Es cierto, hay que acercar la gestión a la gente del territorio. Pero en Ordesa muchos soñábamos con un Parque Internacional sumando esfuerzos con el parque nacional francés vecino de Los Pirineos... y ahora que lo vemos más como un parque *regional* que *nacional*, hasta los ayuntamientos de la comarca de Sobrarbe pi-

den más implicación en las decisiones, por lo que se podría pasar de facto ser considerado un parque *comarcal*”. Escucho más comentarios del mundo conservacionista español: “Se han dado casos de gobiernos autonómicos que pese a recibir tras la transferencia de gestión del presupuesto correspondiente a los parques nacionales, les han dedicado escaso dinero. En otros ha habido purga de personal político, y hay muchos casos en los que se termina dando más cancha y decisión a unos determinados ayuntamientos y alcaldes, simplemente porque son afines a la ideología del partido que gobierna. En el Gobierno Central, aunque eso también puede pasar, la distancia es mucho mayor”.

Para casi todos ellos la participación del Estado es el último reducto para tratar de salvar la visión de la Red de Parques Nacionales en el nivel que antes se había alcanzado, sin que esta “red de cuerdas” se deshaga y se deshilache porque cada parque evoluciona por su lado sin un criterio común a cumplir que es el que marca el Plan Director de la Red que sigue vigente.

Parque
Nacional de
las Tablas
de Daimiel.



Tal vez por todo eso el espíritu de la nueva ley nos acerca un poco más a ese ímpetu preciso que demostró en numerosas ocasiones Pedro Pidal, pues se trata de un texto legal que avanza y especifica muchas cuestiones que aún estaban en el aire, ata cabos sueltos y legisla sobre el imprescindible papel del Estado en la coordinación de los parques nacionales con el fin de que se mantenga ese sentimiento global y de actuación de red, de conjunto, de sintonía, entre los 15 parques nacionales españoles, a pesar de que cada uno posea unas características naturales tan ricas que les hace distintos, diversos, y para que no que se produzca como ya se ha visto en estos años de gestión autonómica un “sálvese quien pueda” a golpe de timón en cada comunidad autónoma, con distinto signo político o criterio de gestión.

OTROS AVANCES Y NOVEDADES PARA EL SIGLO XXI

Partiendo de la base de los casi 100 años de experiencia y tras una notable evolución normativa, la nueva Ley de Parques Nacionales, como decíamos, se adapta a las ideas, funciones y requerimientos que para el siglo XXI se les exige a los parques nacionales, como son el desarrollo socioeconómico, la integración de las poblaciones implicadas del entorno, y su servicio a la investigación científica.

La nueva ley pretende asegurar la viabilidad de la preservación de los parques nacionales, pensando que estamos ante espacios excepcionales, con unos valores, características y simbolismo cuya consideración merece una atención preferente y que por ello son declarados de Interés General del Estado. De hecho, de los más de 1700 espacios naturales protegidos que existen en España, sólo 15 alcanzan como ya sabemos la tan alta categoría de “Parque Nacional”.

La nueva ley, que revisa y actualiza la legislación hasta ahora vigente, es exigente con las condiciones que deben cumplir los espacios naturales que a partir de ahora pretendan esta figura, siendo coherente con su excepcionalidad,

pues se incrementa la superficie mínima en los parques terrestres a 25 000 ha –5000 ha más que en la legislación anterior–, dado que la experiencia demuestra que el funcionamiento de los procesos naturales necesita en general de una superficie lo más amplia posible. Se añade asimismo la imposibilidad de contener explotaciones de áridos, arenas o minerales, y tampoco instalaciones dedicadas a uso deportivo, industrial y de ocio, o aprovechamientos hidráulicos y de hidrocarburos. En este sentido, la ley considera que la propuesta de declaración de un nuevo parque nacional se habrá de realizar conjuntamente entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno de la Nación. Sea una u otro quien tuviera la iniciativa, a partir de ella se articulará un procedimiento en el que intervendrán ambas administraciones y que concluirá con el informe favorable del Consejo de la Red y la posterior declaración mediante Ley de las Cortes Generales.

El espíritu de la nueva ley nos acerca un poco más a ese ímpetu que demostró en numerosas ocasiones Pedro Pidal, pues se trata de un texto legal que avanza y especifica muchas cuestiones que aún estaban en el aire, ata cabos sueltos y legisla sobre el imprescindible papel del Estado en la coordinación de los parques nacionales con el fin de que se mantenga ese sentimiento global y de actuación de red, de conjunto, de sintonía, entre los 15 parques nacionales españoles, a pesar de que cada uno posea unas características naturales tan ricas que les hace distintos, diversos



La nueva norma incluye el mandato de basar las actuaciones de gestión en el mejor conocimiento científico posible, y completar la regulación de las actividades reforzando su tratamiento en el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), con una nueva clasificación de actividades, más dos particularidades específicas para los Parques Nacionales de Monfragüe y de la Sierra de Guadarrama donde se persigue compatibilizar el uso público con la conservación, y que por razones de técnica jurídica ha sido necesario incluir en sendas disposiciones adicionales para que tengan rango de ley.

También se contemplan numerosas mejoras como la inclusión de los PRUG, el impulso a la colaboración público-privada, la promoción de acciones para el desarrollo territorial y para la integración de usos y actividades locales, el tratar de promover una conservación activa y viable de las actividades tradicionales contempladas como compatibles o necesarias para la gestión, así como el promover el desarrollo de la marca “Parques Nacionales de España” como un identificador común de calidad para las producciones de estos espacios que constituyen la muestra más representativa del patrimonio natural de nuestro país.

Otra idea básica de la ley es la implicación de la administración en su más alto nivel, del Estado, obviamente inherente a su denominación de “nacional”, pues la normativa básica que había hasta el momento, como ya se ha dicho, tiene problemas de fondo, derivados de sus insuficiencias y de una visión parcial del sistema de parques nacionales en la que minusvaloraba la capacidad del Estado. La nueva ley va a desarrollar una gestión coordinada de todo el sistema, pues anteriormente se renunció a dotar al Estado de instrumentos para el ejercicio de las competencias que este tiene reconocidas.

Aún hay más. Se crea un Comité de Colaboración y de Coordinación de los Parques Nacionales, de carácter eminentemente técnico y que reunirá a todos los parques junto con los representantes de la Red, y las Comisiones de Coordinación en cada uno de los parques nacionales supraautonómicos, al objeto de integrar la actividad de gestión de cada una de las Comunidades Autónomas del modo que resulte más adecuado.

Otra importantísima novedad es que se regula la “declaración de emergencia” en caso de catástrofe medioambiental o de una situación extrema en los parques nacionales, caso de incendios forestales o vertidos, por ejemplo. Esta

Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido.



La nueva ley modifica la Ley de Declaración del Parque Nacional de Monfragüe.

declaración de emergencia supone la obligación de las autoridades competentes de movilizar los medios humanos y materiales que se encuentren bajo su dependencia para restablecer la normalidad. Cuando la emergencia se sitúe en el ámbito de protección civil su declaración corresponderá a las autoridades competentes en la materia, salvo que la emergencia sea de interés nacional, en cuyo caso corresponderá al Ministro del Interior.

Con la pretensión de asegurar a la sociedad civil que sus parques nacionales se mantengan siempre en un estado de conservación favorable, el Estado se reserva también la posibilidad de intervenir, con carácter excepcional cuando disponga de datos fundados –conforme a los requisitos necesarios que se establezcan en el Plan Director– si el parque nacional se encuentra en un estado de conservación desfavorable y los mecanismos de coordinación no resulten eficaces para garantizar su conservación. En este caso, la Administración General del Estado, con carácter excepcional y con el fin de evitar daños irreparables podrá adoptar, de modo concreto, singular y puntual, y previa audiencia de las Comunidades Autónomas afectadas, aquellas medidas y acciones indispensables.

La nueva legislación recoge también la elaboración de un nuevo Plan Director de Parques Nacionales –que incluirá las directrices y criterios comunes para la gestión de valores cuya conservación haya sido declarada como de interés general– y añade la puesta en marcha de un Comité Científico de Parques Nacionales.

En definitiva, los parques nacionales, y más con la nueva ley, deben de constituirse como un referente no solo en su forma de hacer conservación, sino también en su manera de gestionar e implicar a la sociedad en sus actividades.

Son las 15 grandes joyas de la naturaleza española, y en sus más de 380 000 hectáreas protegidas se salvaguardan unos paisajes y se refugia una fauna y una vegetación que representa lo más emblemático de nuestro país. Nuestros parques nacionales son un bien de la nación, terrenos globales, pequeños dentro del conjunto peninsular, auténticas islas de protección de la naturaleza con “propiedad” colectiva que, por eso mismo, los ciudadanos no debemos dejar de contemplarlos como un regalo especial para España que se merece lo mejor de nosotros mismos. ❁

Recuadro 1. Las 5 principales novedades de la Ley

- Se refuerza la coordinación del Estado con las Comunidades Autónomas para garantizar la correcta conservación de la Red de Parques Nacionales.
- Los Parques situados en varias Comunidades Autónomas dispondrán de una Comisión de Coordinación específica.
- Se permite la intervención estatal directa ante catástrofes o situaciones extraordinarias que pongan en peligro los valores de estos espacios naturales. El Estado podrá intervenir en los parques nacionales si considera que la gestión es inadecuada o ineficiente.
- Se establecen exigentes características medioambientales y sociales que habrán de cumplir los territorios naturales candidatos a la declaración de nuevos parques nacionales.
- Se incluye la marca “Parques Nacionales de España”, introduciendo como novedad programas piloto que activen la economía sostenible de la zona y que potencien el llamado “empleo verde”.

Recuadro 2. Contenido normativo

La Ley de Parques Nacionales de 2014 contiene una exposición de motivos, 11 títulos, 40 artículos, 14 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria, 3 disposiciones finales y 1 anexo de sistemas naturales. En su contenido se van abordando múltiples asuntos como son los objetivos de los parques nacionales, las funciones de la Administración General del Estado, la imagen corporativa de la Red, los instrumentos de planificación, el funcionamiento de los Patronatos, el Consejo de la Red, el Comité Científico, la presencia internacional, los instrumentos de cooperación, la acción pública, el régimen de infracciones y sanciones, la revisión del Plan Director de la Red, las fincas del Organismo Autónomo Parques Nacionales, u otros aspectos controvertidos y puntuales como han sido la actividad del vuelo sin motor en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, la modificación de la Ley de Declaración del Parque Nacional de Monfragüe o el régimen transitorio en los parques nacionales de Castilla La Mancha.

Recuadro 3. Preguntando..., para desmentir y aclarar rumores

- La controversia, la interpretación errónea y la desinformación que han acompañado a la tramitación del anteproyecto de la nueva Ley de Parques Nacionales nos llevan a realizar algunas preguntas que es preciso contestar.
- **¿La nueva ley invade competencias de las Comunidades Autónomas?**
El hecho de que el Estado tenga un papel activo en la coordinación de la gestión de la Red de Parques Nacionales no significa que esté invadiendo las competencias de gestión, que seguirán manteniendo las Comunidades Autónomas. Esta precisión es acorde con el modelo que defendía la sentencia del Tribunal Constitucional del año 1995, y por tanto no hay injerencia alguna.
Pero se ha visto que resulta obligado que la Administración General del Estado consolide su función de coordinación de la Red de Parques Nacionales, con la finalidad de asegurar un marco adecuado para la conservación de los sistemas naturales más representativos, colaborando en el cumplimiento de los objetivos de los parques y alcanzando sinergias en las acciones promovidas en la Red por las diferentes administraciones públicas.
 - **¿Se abren las puertas a actividades turísticas, comerciales y cinegéticas antes prohibidas?**
No hay ningún uso no autorizado que a partir de ahora se vaya a autorizar. Por tanto, no se abre –como se ha dicho en algunos medios– la puerta a actividades comerciales, turísticas o cinegéticas que antes estuviesen prohibidas. La caza deportiva y comercial ya se ha afirmado taxativamente y con rotundidad que estará prohibida. Lo mismo para la pesca deportiva o recreativa. Eso no implica que se puedan seguir autorizando excepcionalmente, por parte de las Comunidades Autónomas, como también se venía haciendo, batidas para el control de poblaciones –como las de arruú en el Teide–, especies exóticas introducidas u otras que por falta de depredadores naturales puedan poner en peligro el equilibrio natural y los valores a conservar de los parques nacionales, y que generalmente se realizan en terrenos públicos con guardas y personal técnico.
Sin embargo la ley establece dos excepciones a regular para el caso del vuelo sin motor en Guadarrama –que se lleva practicando desde los años 60– y para la navegación por Monfragüe, parque nacional que curiosamente dispone en su interior de un gran embalse para aprovechamiento hidroeléctrico. En ninguno de los 15 parques nacionales se ha prohibido nunca la navegación –en Doñana se navega por el río Guadalquivir e, incluso, en los lagos de Covadonga se podría llegar a hacer si se autorizase esta indeseable situación–. En el caso de Monfragüe se establece que solo se podrá autorizar la navegación para fines de educación ambiental o de difusión de los valores naturales, nunca como atractivo turístico. Respecto al sobrevuelo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) entiende que es una actividad compatible en los parques nacionales, y la disposición adicional décimo tercera de la ley deja este tema para el caso de la Sierra de Guadarrama a consideración del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque, que elaborarán las dos Comunidades Autónomas y donde se deberán determinar las cotas, periodos y zonas en las que tal actividad no suponga un impacto para la conservación de los recursos del parque. En el conjunto de las zonas protegidas la prohibición general de sobrevolar es de 500 metros sobre la verticalidad del terreno para aeronaves comerciales.

Recuadro 3. Preguntando..., para desmentir y aclarar rumores (cont.)

<p>El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ha aclarado que lo primordial de esta ley es la conservación de estos espacios, por lo que no se va a permitir ninguna actividad que menoscabe los valores medioambientales de los parques nacionales.</p> <p>Por otro lado, ciertamente la ley contempla que los propietarios y otros titulares de derechos sobre terrenos situados en el interior del espacio protegido tendrán capacidad para desarrollar actividades económicas y comerciales relacionadas con el uso público y el turismo rural. Algo que no debiera sorprendernos cuando el turismo rural está en el origen de los parques nacionales y cuando estos espacios protegidos son cuna y motor de auténtico desarrollo sostenible en comarcas enteras del mundo rural. No es nada nuevo. Es algo que ya se está haciendo. El nuevo texto, además, introduce en este aspecto como novedad el diseño de programas piloto que promoverán la economía sostenible de la zona.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se va a poder urbanizar en los parques nacionales? Todos los parques nacionales tienen el suelo no urbanizable de protección especial. Pero algunos de ellos se declararon con pueblos y aldeas habitadas en sus interior –Monfragüe tiene la pedanía de Villareal de San Carlos, y en Picos de Europa hay hasta 16 núcleos como Oseja de Sajambre o Posada de Valdeón–. Son núcleos urbanos que obviamente quieren “desarrollarse” como cualquier otro municipio. La ley crea una opción legal para estos lugares, garantizando que no va a ser posible urbanizar y construir más dentro de los parques nacionales.
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué pegas encontró el Consejo de Estado en su informe de enero? El Consejo de Estado, que es el máximo órgano consultivo en materia de constitucionalidad del Estado Español –incluyendo las Comunidades Autónomas–, tan solo puso inconvenientes al anteproyecto de ley en lo que se refiere al artículo referente al voluntariado de los parques nacionales, indicando que dichas acciones no deben ser competencia del Estado, sino de las Comunidades Autónomas, al tratarse de dinero social y no de dinero verde, es decir, al no ser una inversión de carácter medioambiental. El citado artículo fue retirado de la redacción final. Asimismo, en su informe el Consejo de Estado ha hecho cuatro recomendaciones dentro de la fase del anteproyecto de ley que han sido tenidas en cuenta y reconsideradas por parte del Ministerio de cara a la redacción final del texto: 1.- La primera dice que en la creación de nuevos parques nacionales deberán estar de acuerdo las dos administraciones, de principio a fin, y que dicho proceso deberá acabar en una ley declarativa que habrá de aprobar el Consejo de Ministros. 2.- El artículo 22 sobre la intervención del Estado en caso de darse una gestión desfavorable, sólo se ejercerá cuando se esté seguro de que la comunidad autónoma correspondiente realmente no pueda tomar las medidas precisas para retomar o enmendar esa situación. 3.- Para el caso de catástrofe medioambiental que requiera de una intervención excepcional, se pedía que se detallara y clarificara qué es lo que se entiende por una catástrofe. 4.- Por último se dijo que el texto de la ley tendrá de dejar claro que la Comisión de Coordinación de los parques supraautonómicos no son quienes realmente van a gestionar, sino que su labor está centrada en la coordinación de dicha gestión.
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Por qué hay una apuesta mayor por la conservación? La nueva Ley de Parques Nacionales se puede considerar más conservacionista que la que antes había porque incorpora aspectos fundamentales en la materia como son añadir nuevas prohibiciones no contempladas –como la de extraer áridos o hidrocarburos (“fracking”)–, porque por primera vez la Ley de Parques Nacionales dice en su artículo 5 que todo uso y actividad queda supeditada a la conservación de la integridad de sus valores naturales y sus paisajes y porque en general es más restrictiva en ciertos aspectos con el fin de buscar nuevas declaraciones o de lograr protección de estos espacios tan importantes.

Recuadro 4. Los parques nacionales en cifras

0,06.- Porcentaje de la superficie española que está protegida como parque nacional.
15.- Número de parques nacionales en España.
96.- Años que han pasado desde la declaración del primer parque nacional.
1700.- Número de espacios naturales protegidos que hay en España.
1916.- Año de la declaración de la primera Ley de Parques Nacionales.
25000.- Superficie mínima requerida, en hectáreas, para la declaración de un nuevo parque nacional.
380983.- Superficie total en hectáreas de los parques nacionales españoles.
9500000.- Visitantes anuales que se reciben en la totalidad de los parques nacionales.

SOY LOURDES

Y HAGO CRECER EL MUNDO



"Ahora puedo ofrecer una dieta nutritiva a mi familia. Con mi huerto orgánico cultivo acelgas, apios, cebollas, espinacas, puerros... He aprendido cómo cuidar animales de forma adecuada, utilizar semillas apropiadas al terreno y al clima, y técnicas agrícolas respetuosas con el medio ambiente. Estamos orgullosos de haber podido mejorar. Hoy mi meta es seguir haciéndolo".

LOURDES PUMA. 25 años
Campesina de la comunidad de Acopia. Perú.

TÚ TAMBIÉN PUEDES HACER CRECER EL MUNDO ATACANDO
LOS PROBLEMAS DESDE LA RAÍZ:

WWW.INTERMONOXFAM.ORG/HAZCRECERELMUNDO

COLABORA:

902 330 331

CRÉCE
ALIMENTOS. VIDA. PLANETA.



**Intermón
Oxfam**

Orgullosos de lo nuestro

Alimentos con garantía de origen y tradición



**Denominación
de Origen
Protegida**



**Indicación
Geográfica
Protegida**



**Especialidad
Tradicional
Garantizada**



Europa los distingue ¿y tú?



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN
Y MEDIO AMBIENTE

alimentación.es