

MANUEL MOLLÁ RUIZ-GÓMEZ

Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid

Las políticas de parques nacionales en España¹

RESUMEN

Desde 1916 se ha legislado mucho sobre la conservación de espacios naturales en España, pero todavía hoy se plantean dudas sobre la coherencia seguida por gobiernos y parlamentos, sin olvidar que las comunidades autónomas se incorporaron a este proceso de legislar para proteger. En este artículo se pretende indagar en dicha legislación y analizar cómo ha afectado a la protección de la naturaleza en España.

RÉSUMÉ

Les politiques de parcs nationaux en Espagne.- Depuis 1916 beaucoup de choses ont été légiférées sur la conservation des espaces naturels en Espagne, mais il y a encore des doutes sur la cohérence suivie par les gouvernements et les parlements, sans oublier que les régions ont été intégrées dans le processus de légiférer pour protéger. Cet article vise

à étudier et à analyser comment une telle législation a affecté la façon dont la conservation de la nature en Espagne.

ABSTRACT

Policies of national parks in Spain.- Since 1916 much it has been legislated on the conservation of natural areas in Spain, but still there are doubts about the coherence followed by governments and parliaments, without forgetting that the regions were incorporated into the process of legislating to protect. This article aims to investigate and analyze such legislation has affected how nature conservation in Spain.

PALABRAS CLAVE/MOTS CLÉ/KEYWORDS

España, parques nacionales, legislación, protección de la naturaleza. Espagne, parcs nationaux, législation, protection de la nature. Spain, national parks, legislation, nature protection.

I. EL COMPLEJO PROCESO PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA EN ESPAÑA

La primera ley de parques nacionales promulgada en España, en 1916, hizo del país uno de los pioneros en Europa en lo que se refiere a la protección de la naturaleza. Esta ley, como es bien sabido, se caracterizó por su brevedad, tres artículos, y por tener sus paisajes un carácter muy general en cuanto a las características que podrían hacer de ellos lugares merecedores de tal título. Así, decía el artículo 2 de la misma:

Son Parques Nacionales, para los efectos de esta Ley, 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 respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierren, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre.

En el verano de ese mismo año, 25 de agosto, en Estados Unidos el presidente Woodrow Wilson firmaba la *National Park Service Organic Act*, por la que se creaba una nueva oficina federal, dependiente de la Secretaría de Interior, responsable de proteger los cuarenta parques nacionales, monumentos y reservas existentes en ese mo-

¹ Este artículo se ha realizado dentro del proyecto de investigación CSO2012-38425, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

mento. La ley, como lo fue la española, era breve y definitiva, en términos bastante parecidos a los del artículo 2, ya mencionado, los objetivos siguientes:

The service thus established shall promote and regulate the use of the Federal areas known as national parks, monuments, and reservations hereinafter specified by such means and measures as conform to the fundamental purposes of the said parks, monuments, and reservations, which purpose is to conserve the scenery and the natural and historic objects and the wildlife therein and to provide for the enjoyment of the same in such manner and by such means as will leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.

Es interesante constatar que en Estados Unidos se fueron creando dichos espacios protegidos sin que hubiera una ley específica, hasta llegar a los cuarenta de 1916. El primero de ellos, el parque nacional de Yellowstone, creado por ley de 1 de marzo de 1872, establecía el parque nacional en los territorios de Montana y de Wyoming, «as a public park or pleasuring ground for the benefit and enjoyment of the people and placed it under exclusive control of the Secretary of the Interior».

Si bien la *National Park Service Organic Act* ha tenido modificaciones por la vía de las enmiendas, la esencia de su significado se ha mantenido a lo largo de este casi siglo de vigencia. No ha ocurrido lo mismo en el caso español, como se puede constatar en la ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales, mucho más extensa y compleja en su formulación, con veintitrés artículos, varias disposiciones y un anexo que define los «Sistemas naturales españoles».

En ambas leyes de 1916, el objetivo fundamental es proteger las bellezas naturales de los paisajes y su vida salvaje (en el caso norteamericano se incluye también el patrimonio histórico) y favorecer que sean lugares de ocio de la población. La ley 5/2007, en su artículo 8, dice:

La declaración de un Parque Nacional tiene por objeto conservar la integridad de sus valores naturales, representativos del sistema natural español por los que ha sido declarado, así como ordenar su uso y disfrute y fomentar el conocimiento de sus valores sin excluir a quienes presentan algún tipo de discapacidad, promover la concienciación y la educación ambiental de la sociedad, contribuir al fomento de la investigación científica, al desarrollo sostenible de las poblaciones y a la conservación de los valores culturales y los modos de vida tradicionales compatibles con su conservación.

Frente a la sencilla ley de 1916, la de 2007 cambia, de entrada, el concepto fundamental de lo que es objeto de protección. Ya no se trata de paisajes bellos o pintorescos, sino de sistemas naturales, con lo que ello conlleva (como se puede ver en el catálogo que se incluye en el anexo). Por otro lado, la ley de 2007 introduce una serie

de requisitos sin los cuales no es posible la declaración. Uno de los requisitos importantes que restringen la posibilidad de crear un parque nacional, de acuerdo a la ley de 2007, sería la extensión mínima del futuro parque. Según los límites marcados en el artículo 9.1, apartado c, en la actualidad no sería posible crear parques como el de las Tablas de Daimiel, que no llega a las dos mil hectáreas, o algunos de los parques canarios, también por debajo de las cinco mil hectáreas, que se señalan como superficie mínima para los espacios insulares. También es significativa la restricción de apartado e: «Estará ocupado, en una superficie adecuada, por formaciones naturales, sin explotaciones extractivas de carácter agrícola, forestal, hidráulico o minero, ni elementos artificiales que alteren significativamente la estética del paisaje o el funcionamiento de los ecosistemas».

Una disposición que deja fuera del recientemente creado Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama a dos lugares tan emblemáticos de la misma como son los pinares de Los Belgas o de Valsaín. En definitiva, una ley vista desde una perspectiva ecológica y no paisajista y que queda muy lejos de la de 1916 y los criterios que entonces regían a la hora de proteger los paisajes españoles más significativos y valorados. Los paisajes naturales, tal y como los definió, de manera tan humboldtiana, Eduardo Hernández-Pacheco (1935), y que tuvieron un papel esencial en los comienzos de la conservación de la naturaleza en España, que, posiblemente, entrarían en el catálogo de sistemas naturales incluidos en el anexo de la ley 5/2007, pero que difícilmente podrían cumplir las condiciones que impone dicha ley.

De la ley de 2007 se elimina, por ejemplo, la posibilidad de expropiación, todavía presente, por ejemplo, en la ley 16/1995, por la que se creaba el Parque Nacional de los Picos de Europa.

El artículo 2.2 de la ley 16/1995 se refiere de esta manera al ámbito territorial del mismo:

El Gobierno, a propuesta del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, podrá incorporar al Parque Nacional otros terrenos colindantes de similares características ecológicas a los incluidos en él, cuando:

- a) Sean propiedad del Estado o de alguno de sus Organismos autónomos.
- b) Sean expropiados para el cumplimiento de los fines que atiende la presente Ley.
- c) Sean aportados a dichos fines por sus propietarios, incluidos entre éstos las restantes Administraciones públicas.

Por el contrario, en el artículo 2.2 de la ley 7/2013, por la que se crea el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, la expropiación desaparece como posibilidad

y se redacta de la forma siguiente, referido, como en el caso anterior, a los terrenos colindantes de similares características:

- a) Sean de titularidad del Estado o de la Comunidad Autónoma en la que se encuentren situados.
- b) Sean incorporados al patrimonio público para el mejor cumplimiento de los fines de la presente Ley.
- c) Sean aportados por sus propietarios para el logro de dichos fines.

Esto no quiere decir que la vieja ley de 1916 fuera el soporte de muchas declaraciones, puesto que desde la creación de los parques nacionales de Covadonga y Ordesa, en 1918, pasaron treinta y seis años hasta que, en 1954, se crearon los parques nacionales del Teide y de la Caldera de Taburiente, en las islas de Tenerife y La Palma, respectivamente.

La conservación de la naturaleza en España tiene otras figuras, definidas por la ley 42/2007, y que dejan en manos de las comunidades autónomas la protección de dichos espacios. Según la ley, son cinco las categorías establecidas (artículo 29): parques, reservas naturales, áreas marinas protegidas, monumentos naturales y paisajes protegidos, dejando a los parques nacionales con su propia legislación. Especial interés tiene la creación de parques (más de cien en la actualidad, y algunos mayores que el mayor de los parques nacionales, como el Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Villas, con algo más de 214.000 hectáreas). La mayor proximidad y control de estos espacios naturales por parte de las comunidades autónomas ha jugado un papel importante a la hora de potenciar la declaración de parques nacionales, fuera de sus competencias hasta el fallo de la sentencia 102/1995, de 26 de junio, por los recursos de inconstitucionalidad presentados por los Gobiernos de varias comunidades autónomas contra la ley 4/1989. En su fallo, el Tribunal Constitucional decide:

- 1) Declarar la nulidad de la disposición adicional quinta que contiene la ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en cuanto considera básicos sus artículos 21.3 y 4; 22.1 en la medida en que atribuye exclusivamente al Estado la gestión de los parques nacionales; y 35.1 y 2.
- 2) Declarar la nulidad de la disposición adicional primera del real decreto 1.095/1989, de 8 de septiembre, sobre declaración de especies que pueden ser objeto de caza y pesca con normas para su protección, en cuanto considera básicos los

artículos 1.1, 3.1 y 4.2, y de la disposición adicional segunda correspondiendo las competencias controvertidas a las comunidades autónomas de Aragón, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, las islas Baleares y del País Vasco.

Como se recoge en el artículo 8 la ley 7/2013 de Declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (a modo de ejemplo),

La gestión ordinaria y habitual del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama corresponderá, en sus respectivos ámbitos territoriales, a las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León, que la organizarán de forma que resulte coherente con los objetivos de los Parques Nacionales, y asegurando la gestión integrada del Parque Nacional.

En la práctica, supone que el parque tendrá dos directores y que es necesario establecer toda una serie de precauciones respecto al cumplimiento de los objetivos señalados en la legislación sobre parques nacionales, así como la creación de comisiones de coordinación. Un hecho insólito que va más allá de las características que, incluso en países federales como Estados Unidos, tienen los parques nacionales en el mundo.

Creo que, en definitiva, la política seguida, y la legislación que la desarrolla, en España no favorece la declaración de parques nacionales, puesto que las comunidades autónomas se sienten mucho más cómodas con las figuras que directamente les otorga la ley 42/2007.

II. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA EN ESPAÑA HASTA LA GUERRA CIVIL

Desde una perspectiva geográfica, la red de parques nacionales españoles presenta particularidades que hacen dudar de la lógica territorial que permita hablar de una política nacional, y obligue a pensar en políticas cambiantes a lo largo del tiempo. Escribía hace unos años Eduardo Martínez de Pisón (2007, p. 10) lo siguiente:

La historia de los actuales parques nacionales españoles ha tenido fases e ideas variables. No ha obedecido a un plan prefijado a partir de una selección geográfica de la naturaleza española. Por ello, lo que ahora constituye su red forma una trama aún necesitada de revisión para tender a un equilibrio respecto a tal territorio natural. Pero no sólo la selección espacial vigente es, desde una perspectiva geográfica, muy mejorable, sino que los presupuestos desde los que parte, tanto científicos como normativos, necesitan un evidente perfeccionamiento en criterios territoriales. Entre éstos hay uno especialmente vivaz, que corresponde al énfasis —o su

falta— puesto en sus paisajes como clave de los espacios protegidos y como modelo ejemplar de gestión. Abordar esta cuestión y, si fuera posible, corregir las deficiencias en este aspecto es ya un modo de mirar al futuro.

La complejidad que ha acompañado siempre a la creación de parques nacionales en España tuvo algunos paliativos, como la declaración de sitios y monumentos naturales de interés nacional; sin embargo, es bien sabido que, en los primeros años de vigencia de la ley de 1916, las peticiones para la creación de nuevos parques nacionales, como el de la Sierra de Guadarrama, que se remonta a los primeros años veinte del siglo pasado, fueron años de dificultades económicas que impedían, por ejemplo, afrontar problemas que muy pronto se vieron en los dos creados, Covadonga y Ordesa. El principal, según se señaló en numerosos artículos, derivado de los conflictos surgidos con los titulares privados cuyas tierras quedaron dentro de los límites de los parques. Por ello, la expropiación, como se solicitó también muchas veces, dado su coste, se veía como inviable e hizo reticentes a las autoridades a la hora de plantearse nuevas declaraciones en espacios en los que la propiedad privada tenía suficiente representación. En el caso norteamericano, la propiedad privada convive con la federal dentro de los límites de sus parques nacionales, y tienen que sujetarse, como en el caso español, a la normativa vigente. Pero no he investigado sobre los conflictos y problemas que esa convivencia pueda plantear en Estados Unidos y no hay, en este caso, ejemplos que lo puedan ilustrar. La figura de los sitios y monumentos de interés nacional sirvió, en parte, para calmar los anhelos conservacionistas que, por toda España, iban despertando.

Si bien estos sitios y monumentos no son objeto de estudio en este artículo, sirven como ejemplo de las ideas que, en aquellos años anteriores a la guerra civil, definían los criterios de conservación, y que completan la exposición de motivos del real decreto de 15 de agosto de 1918 por el que se crea el Parque Nacional de Ordesa o del Río Ara, menos de un mes después de que se aprobara la ley de creación del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, el 22 de julio de ese año. En la exposición del real decreto se decía lo siguiente:

SEÑOR: La ley de Parques Nacionales dio a la Administración los medios indispensables para declarar como tales aquellos lugares que por la riqueza excepcional de su fauna y de su flora, importa conservar y proteger para los fines de cultura y enaltecimiento del suelo patrio.

Si los montes y valles conservan el aspecto peculiar de la Patria, en su primitivo estado natural, integrando los recuerdos de

sus orígenes, siendo el vivo testigo de sus tradiciones y por sus bellezas forestales e hidrológicas, con las de sus ambientes y horizontes, han de merecer el dictado de Parques Nacionales, precisa delimitarlos, fijar su extensión y concretarlo a aquellos parajes de singular hermosura, por la que dignamente puedan parearse y competir con los más celebrados del mundo, atrayendo hacia ellos, no sólo la corriente internacional del turismo, provechosa para los pueblos en el orden económico, sino también para fomentar ese movimiento de inclinación al campo, tan conveniente para la vigorización de la raza, por la mejora de las costumbres y la práctica del estudio. Creado ya por una ley el Parque Nacional de Covadonga, la Junta Central de Parques Nacionales ha propuesto la creación de otro situado en el Pirineo aragonés de no menor hermosura que el de Peña Santa en los Picos de Europa. Ese parque, al que se denominará del Valle de Ordesa o del río Ara, es digno de ser protegido y conservado a los fines de la Ley antes indicados.

La exposición es interesante puesto que se centra en la flora y la fauna de los lugares a proteger, pero no hace mención de sus bellezas paisajísticas o de cualquier referencia a sus aspectos geológicos. En este sentido, resultan mucho más detalladas las exposiciones que se hacen con la declaración de sitios naturales de interés nacional. La real orden (30 de septiembre de 1930) por la que se declaraban sitios naturales La Pedriza de Manzanares, el pinar de la Acebeda y las cumbres de Peñalara comenzaba con estas palabras:

Ilmo. Sr.: La sierra del Guadarrama, segmento medio de la Cordillera Central a la que, con gráfica frase, consideró el Geólogo Macpherson como la columna vertebral de la Península hispánica, presenta sus elevados macizos graníticos entre las dos amplias llanuras de la tierra castellana.

A la belleza del abrupto roquedo de sus cumbres se une la serena placidez de sus amplios valles, de verdes praderas; los deleitosos bosques de denso pinar, que se extienden por las laderas y valles altos y la vegetación de encinas, rebollos y enebros, que con otras clases de arboleda y con el matorral florido de jaras, retama, cantuesos y tomillos, ocupan las zonas bajas. Pintorescos pueblos serranos y viejas edificaciones, de belleza arquitectónica, armonizan con los elementos naturales del paisaje.

La presencia de la Institución Libre de Enseñanza y de Giner de los Ríos es una constante que se refleja incluso en la real orden. Al describir las razones por las que La Pedriza de Manzanares merece la categoría de sitio natural de interés nacional se recuerda a este filósofo:

Y el enorme Canto del Tolmo, situado en medio de plácida pradería, al pie del que brota la clara fuente, y en el que los discípulos y admiradores del ilustre pedagogo Francisco Giner colocaron, hace bastantes años, una lápida en memoria del gran promovedor del amor al campo y a la naturaleza, afición ya por ventura en vías de gran desarrollo.

Resulta muy interesante esta descripción, por cuanto refleja una concepción naturalista del paisaje en la que encajan perfectamente los elementos antrópicos, siempre y cuando sean, como dice el texto, lugares pintorescos, viejas edificaciones... Es decir, lo que años más tarde considerará Hernández-Pacheco (1935) como factores accesorios del paisajes natural, que lo son siempre y cuando respondan a la naturaleza e historia del lugar y no sean elementos introducidos.

No se olvidan las otras características que deben tener estos sitios o, incluso, los parques nacionales, como se lee a continuación en la misma real orden:

La rapidez de los modernos medios de locomoción permiten que la gran urbe madrileña pueda tener, como lugar de saludable y culto esparcimiento y descanso espiritual de la afanosa vida ciudadana, la cercana sierra, siendo justas aspiraciones, sentidas unánimemente y expresadas con insistencia por Corporaciones y entidades muy diversas, que un mayor desarrollo en las vías de comunicación y más facilidad y baratura en el transporte entre Madrid y los diversos lugares de la sierra de Guadarrama hagan asequibles a todos poder disfrutar cómoda y económicamente de las bellezas del campo, del bosque y de la montaña. Cuestión cuyo gran interés e importancia reconoce el Gobierno y a la que viene prestando apoyo.

La naturaleza como regeneración física y espiritual y, en consecuencia, la necesidad de tener buenos accesos para el público, puesto que, como ya se indica en el real decreto por el que se crea Ordesa y se establecen también los límites de Covadonga, las bellezas naturales de España pueden ser un atractivo más para el turismo.

No es sólo la belleza de un paisaje natural el único elemento que es objeto de atención por parte de los miembros de la Junta de Parques Nacionales a la hora de elegir los sitios naturales en aquellos años. El 30 de octubre de 1920 se firmó la real orden por la que San Juan de la Peña se declaraba sitio natural de interés nacional:

Ilmo. Sr.: El legendario monte Pano, cuna de la epopeya medievoval aragonesa; enaltecido más tarde con el nombre de San Juan de la Peña, guarda entre sus bellezas naturales de atractivos paisajes, recuerdos históricos y sentimientos religiosos del más alto valor espiritual.

El pino, el haya, el pinabete y el tilo en armoniosa mezcla con otras especies sobre un suelo de variada configuración, prestan sugestivo marco a su austero Monasterio antiguo [que había sido declarado monumento nacional unos años antes], que perpetúa una de esas tradiciones en que la poesía y la fe exaltan la piedad del pueblo y custodia en sagrado depósito los restos de ilustres Reyes de Navarra y Aragón. Sirven además estos árboles, formando espléndido bosque, de grandioso escabel a su nuevo Monasterio, que con mayores alardes de construcción y más amplias proporciones, pregona en la parte alta de la montaña que también las generaciones de la edad moderna saben rendir culto a la tradición.

Con justa razón ha sido llamado el monte de San Juan de la Peña la Covadonga aragonesa, y justificado está el fervoroso entusiasmo con que los hijos de aquella noble región lo veneran y han pedido que sea declarado Sitio Nacional.

Historia, religiosidad, sentimientos patrióticos son también una parte fundamental en la visión de estos lugares, como muy bien han puesto de manifiesto Nicolás Ortega y Jacobo García en su trabajo sobre Covadonga y El Paular (2009). Todo ello se une a los valores naturales, al interés turístico y a la necesidad de ofrecer a la población lugares de esparcimiento y regeneración.

Se podría seguir revisando la literatura oficial (*Gaceta de Madrid*) sobre estos nuevos sitios, y se podría comprobar que mantienen la misma línea ya señalada hasta ahora para los parques y sitios nacionales, buscándose siempre los elementos, naturales o de otro tipo, más sobresalientes y que definen mejor el lugar elegido para ser declarado sitio o monumento nacional. No obstante, conviene destacar el hecho de que el real decreto de 23 de febrero de 1917, por el que se crean los sitios y monumentos nacionales, daba la competencia para sus propuestas a la Junta de Parques Nacionales a los ingenieros de montes, destacándose el hecho de que los árboles tengan protagonismo propio en el mismo, como elemento individualizado a incluir en los catálogos: «[...] y los árboles que por su legendaria edad, como el drago de Icod; por sus tradiciones regionales, como el pino de las tres ramas, junto al Santuario de Queralt, o por su simbolismo histórico, como el árbol de Guernica, gozan ya del respeto popular». Con independencia del entorno, estos elementos u otros «de particularidades o curiosidades naturales extraordinarias que por sí mismas, con independencia de los sitios en que radiquen, merecen también una protección especial».

Todo lo dicho hasta este momento tiene su base en el importantísimo real decreto, Ya mencionado, del 23 de febrero de 1917, puesto que desarrolla las líneas maestras de lo que sería la política sobre la conservación de la naturaleza en aquellos años y que, además de la declaración de los parques de Covadonga y Ordesa, un año después, hizo posible la declaración de numerosos sitios y monumentos naturales de interés nacional. En la exposición de motivos ya se señalan algunos de ellos, como los dos parques o los sitios que se declararán en los años siguientes:

La protección es la conservación de la Naturaleza virgen en toda su gala y esplendor, que en España se muestra exuberante en ciertos sitios y en todos los órdenes de la misma, como lo prueban en el orden de lo abrupto y de las bellezas panorámicas y forestales armonizadas con los recuerdos históricos y religiosos: Covadonga

y su Montaña, los Picos de Europa; en el orden de lo agreste, solitario y selvático: el valle de Ordesa, en el Pirineo; en el orden geológico: la Ciudad Encantada, de Cuenca; en el botánico: el Pinsapar, de Ronda; en el zoológico: la Sierra de Gredos con su célebre capra hispánica; en el atractivo que a los paisajes dan las cascadas: los vergeles del Monasterio de Piedra, y en la grandiosidad de las selvas, cuantos rincones de nuestras ásperas sierras ha respetado el hacha desde el Pirineo al Mulhacén.

Me parece de especial interés este párrafo, porque, como hace también la ley 5/2007, se buscan las características concretas de los diferentes paisajes naturales que puedan ir conformando un mosaico representativo de la naturaleza en España, si bien es cierto que planteado en términos muy diferentes en cuanto a las formas. Por otro lado, el real decreto de 1917 se hace eco de lo que en esos momentos se desarrolla en el país, en cuanto al crecimiento de las sociedades de turismo y de excursionistas, al interés que despierta la naturaleza y al hecho de que la excursión se ha convertido también en un elemento fundamental de enseñanza para el conocimiento de la naturaleza: «[...] y meritísimos Profesores apartan del aula a sus alumnos para enseñarles a leer en el abierto libro de la Naturaleza».

Otro aspecto muy notable (con repercusiones futuras importantes) que presenta el real decreto tiene relación con el hecho de otorgar a la Administración de Montes la capacidad de proponer la constitución de parques nacionales, «pero sin aislarse en un rigorismo técnico y burocrático, sino facilitándole por el contrario el concurso de elementos más interesados en el acertado cumplimiento de la nueva Ley, para bien de la cultura general y merecido renombre de los sitios más privilegiados de nuestro territorio».

Sin embargo, el real decreto y la ley 5/2007 están muy alejadas en cuanto a criterios, puesto que en 1917 no se consideró que debieran establecerse normas fijas para todos los parques nacionales, dadas sus muy distintas características, y sí, según el espíritu de la ley de 1916, el real decreto se limita a disponer que el Ministro de Fomento reglamente los que se vayan creando. De ahí que, como se dice en la misma exposición de motivos, no se haga un reglamento de parques nacionales y se establezcan nada más algunas disposiciones de carácter general.

Consecuencia de todo ello, es también fundamental establecer unas categorías de protección que permitan distinguir los lugares sin menoscabo del valor superior de los parques nacionales, lo que lleva a la creación de las figuras de sitios y de monumentos nacionales. En realidad, el real decreto se limita a definir la categoría de sitios, y deja sin nombrar los monumentos, aunque se habla de

la necesaria catalogación de los mismos, como ya se ha indicado en un párrafo anterior al hablar de la singularidad de algunos árboles, extensible a «grutas, cascadas, desfiladeros, etc.», es decir, a un catálogo abierto que, en la actualidad, marcaría la diferencia entre los parques nacionales y las demás categorías de protección, divididas entre las declaraciones que son competencia del Estado (los parques nacionales) y las demás categorías de protección establecidas en la ley 42/2007, competencia de las comunidades autónomas.

Mal se enaltecería ésta [se refiere a la ley de 1916] si el dictado de Parques Nacionales que reserva la ley para lo excepcional de ciertas condiciones naturales reunidas se empujase o vulgarizase haciéndolo extensivo a todos aquellos sitios o parajes notables y aun sobresalientes que poseemos en España. Los que fueren notables, deberán ser catalogados para ser protegidos, y los que a más de notables resultaran sobresalientes por sí mismos o por los acontecimientos históricos, legendarios o religiosos que los realcen, deberán, además, llevar la denominación oficial de Sitios Nacionales.

Se podría pensar que, pese a lo que se decía al comienzo de este artículo, hay una cierta continuidad en el carácter general de la política nacional, puesto que tanto en el real decreto de 1917 como en la ley 5/2007 se busca, por encima de todo, la singularidad de espacios con características muy bien definidas y que permitan componer, como señalaba en un párrafo anterior, ese mosaico representativo de la naturaleza en España. Sin embargo, en aquellos primeros años de la política de conservación los criterios, en coincidencia con lo que ocurría en otros países, especialmente en Estados Unidos, estaban muy abiertos y cada propuesta hecha por la Administración de Montes, bien fuera para proponer un parque nacional, un sitio o un monumento, se examinaba como hecho singular, sin superficies mínimas o el ajuste a unos paisajes (sistemas naturales se dirá después) característicos predeterminados, salvo, como ya se ha señalado, los que van de lo religioso o histórico a lo botánico o geológico.

III. LAS POLÍTICAS DE PARQUES NACIONALES DESDE LOS AÑOS CINCUENTA HASTA LA ACTUALIDAD

La ley de Creación de Parques Nacionales de 1916 fue el soporte legal para la creación de otros tres parques (Teide, Caldera de Taburiente y Aigüestortes), los dos primeros en 1954 y el último, un año después. Nada más acabada la guerra civil, en 1940 (ley de 4 de junio), se reorganizó el Consejo Superior de Pesca, Caza y Parques

Nacionales, que pasó a depender del nuevo Ministerio de Agricultura, concretamente de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, pero se mantuvo la ley. El primero de los tres parques, el del Teide, se crea por decreto de 22 de enero de 1954, al amparo de la ley de 1916. El texto previo a los cuatro artículos del decreto se mantiene en la línea de las declaraciones que de parques y sitios se hizo en los primeros años:

Ahora bien, aun manteniendo el obligado criterio de limitar la declaración de parques nacionales a casos de verdadera excepción, se presenta como plenamente merecedor de ese singular trato el del sugestivo Teide, en el que se dibuja el enorme cráter, de casi verticales paredes, y que con su famoso pico, de tres mil setecientos siete metros, marca la máxima altura de las cumbres españolas, dominado por el gran «Circo de las Cañadas», que se extiende por encima de los dos mil metros, con sus pendientes laderas, surcadas de profundos barrancos, integrando todo ello un paisaje de impresionante belleza, que, en unión de las significadas particularidades geológicas de tan admirable roquedo y la peculiaridad de la flora que sustenta, son causa bastante para que pueda hermanarse dignamente el del Teide con los dos Parques Nacionales existentes, constituyendo el tercero de los lugares que han merecido esta preeminencia en España.

Unos meses después (decreto de 6 de octubre de 1954) se crea en la isla de La Palma el Parque Nacional de la Caldera de Taburiente, impulsado por «artistas y hombres de estudio». Manteniendo el espíritu de la ley de 1916 y del real decreto de 1917, el excepcionalismo se mantiene como impulsor del mismo:

Indudables son, ciertamente, los merecimientos de excepción con que ha dotado la Naturaleza al vasto circo montañoso y volcánico a que acabamos de aludir [la caldera], donde de consuno se conciertan extrañas y bellísimas particularidades geológico-topográficas con las hidráulicas, dando lugar a los más sugestivos paisajes y contrastes, que se ofrecen en acusadas gargantas y profundos barrancos, con grandes angosturas o amplitudes varias, alternando con pronunciadas elevaciones; colosales piedras de diversos colores, monolitos sorprendentes, que, emergiendo entre espléndidos pinares se estiran, a veces, en largas y estilizadas agujas; dislocaciones impresionantes de las montañas rotas por la explosión del gran cráter que caracteriza la Caldera de Taburiente; aguas cayendo impetuosas en grandes trombas invernales o en maravillosas cascadas de cincuenta metros y hasta en salto doble de más de ciento de altura: inefables embalses del transparente líquido o el tranquilo discurrir de éste por suaves pendientes, que en ocasiones va acompañado de distintas sales minerales que, al depositarse en los fondos imprimen a las aguas un bellísimo color anaranjado; y todo ello, desarrollado en un amplísimo escenario de más de tres mil quinientas hectáreas de extensión, de naturaleza brava e impresionante, con violentas emergencias y depresiones en un asombroso circo de picos que marcan altitudes próximas a los dos mil metros, con espigones que se adentran en el interior de la caldera con afiladas proas de las más chocantes y caprichosas formas, culminando la altura máxima en el conocido vértice del

Roque de los Muchachos, con dos mil cuatrocientos veintitres metros, desde el que se divisa una zona llana de relativa importancia a los ochocientos metros sobre el nivel del mar, sitio éste el más bajo de la Hoya de Taburiente e indicadísimo para instalaciones de campamento.

La flora está caracterizada por el pino de Canarias, alto y erguido, que cubre una gran parte de las vertientes de los barrancos, en mancha de incomparable belleza, hallándose representadas como especies de tales alturas los tagasastes y codesos, de ramas verdes y troncos blanquecinos, que tan bien contrastan, en color, sobre el fondo negro de la piedra calcinada; retamas de las cumbres, tajinastes, brezos, fayas, laureles canarios y los interesantes y escasos barbusanos.

Al margen del texto, mucho más descriptivo en términos paisajísticos que el del Teide, el aspecto más interesante que se da es el hecho de que, después de treinta y seis años sin declaraciones, se produzcan dos en el mismo archipiélago, olvidando el hecho de que en el resto del territorio español había sin proteger muchos espacios tan merecedores como los aprobados ese año, rompiendo así la idea inicial de ir creando parques que representaran la naturaleza española en su conjunto. En los reglamentos de ambos parques (de 1955 el del Teide y de 1957 el de la Caldera) no se hace ninguna referencia al turismo, pero en ambos casos es prioritaria la mejora de los accesos a los lugares más señalados de ambos parques. Esta condición tiene mucho que ver con el turismo internacional, que ya era básico desde los inicios de las políticas oficiales, y poco o nada con el turismo nacional, pues las Canarias quedaban muy lejos de la Península en términos económicos, dada la necesidad de usar un transporte, el aéreo, prohibitivo para la inmensa mayoría de los españoles en aquellos años. En efecto, a finales de esos años cincuenta aparecen los vuelos chárter y, casi inmediatamente, comienza la primera era dorada del turismo canario, fijado por distintos autores en 1960. Los visitantes de los países nórdicos, primeros en cuanto al número de llegadas a las islas, podían así disfrutar de unos paisajes protegidos bajo el prestigio que da el título de parque nacional, los macaronésicos, inexistentes en el continente europeo. Si en el siglo XIX Andalucía fue el mundo exótico próximo para los viajeros del norte y centro de Europa, las islas Canarias se convertían en su equivalente a mediados del XX, el mundo exótico próximo y asequible, tanto por los nuevos sistemas de viajes chárter como por los precios bajos de su oferta hotelera y las ventajas aduaneras de las Islas.

Un año después (decreto de 21 de octubre de 1955), se crea el Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici. Al contrario que en los casos anteriores, no hay exposición de motivos y el decreto comienza di-

rectamente con el artículo 1, que fija la extensión y límites del parque. El reglamento (1957) es muy similar, por no decir idéntico a los anteriores y, una vez más, indica como primera atribución de la Junta del Parque Nacional la creación de accesos que faciliten su visita. La composición de la misma, en cuanto a cargos, es la misma que en los anteriores, con un representante del Ministerio de Información y Turismo, entre otros.

Dos años después, en 1957, se producirá el primer cambio de trascendencia en la historia de la legislación sobre parques nacionales en España. El 8 de junio de 1957, Franco firma la nueva ley de Montes, que deroga la casi centenaria ley anterior (de 24 de mayo de 1863). La nueva ley deroga también la de 1916 e incluye un título, el v, en cuyo capítulo primero se regulan los parques nacionales, con un artículo menos que la derogada ley. El artículo 78 de la ley es el mismo de 1916, salvo el cambio de alguna palabra. Dice así:

Son parques nacionales a los efectos de la presente Ley aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional, que el Estado les conceda dicha calificación al objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de su paisaje, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierre, evitando todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración.

Como ya había sucedido en las juntas de los parques, se incorpora un representante del Ministerio de Información y Turismo al Consejo de Pesca Fluvial, Caza y Parques Nacionales.

El hablar de cambio trascendente tiene que ver con la nueva consideración que los parques nacionales tienen en la legislación española, puesto que ya no hay una ley propia, sino que se integra, como un capítulo más, en la ley de Montes, consagrando a esta Administración en todo lo referente a las declaraciones, lo que ya había quedado regulado por el real decreto de 1917. En el reglamento de montes, aprobado el 22 de febrero de 1962, se dedica el título VII a los parques nacionales (artículos 189 al 201). El apartado 1 del artículo 189 repite el texto de la ley de Montes, y en los apartados 2 y 3 se regulan los sitios y los monumentos, que no aparecen en la ley.

2. Podrán calificarse de «Sitios Naturales» de interés nacional los parajes agrestes del territorio nacional, aun cuando su extensión sea reducida, que, sin reunir las condiciones necesarias para ser declaradas «Parques Nacionales», merezcan, sin embargo, ser objeto de especial distinción por su belleza natural, lo pintoresco del lugar, la exuberancia y particularidades de la vegetación espontánea, las formas hidrológicas o la magnificencia del paisaje y las especiales características de su fauna o de su capacidad para albergarla.

3. Asimismo, se podrán calificar de «Monumentos Naturales» de interés nacional los elementos o particularidades del paisaje en extremo pintoresco y de extraordinaria belleza o rareza, tales como peñones, piedras bamboleantes, árboles gigantes, cascadas, grutas, desfiladeros, etc.

En un paso más de retroceso de las antiguas instituciones, Junta de Parques Nacionales, el Consejo de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales (con representante del Ministerio de Información y Turismo), será asesor, junto con el Consejo Superior de Montes, de la Dirección General de Montes, organismo que emitirá el dictamen previo para que el Ministro de Agricultura proponga el decreto de creación de parque nacional. Para los sitios y monumentos, se hará por orden del Ministerio de Agricultura, a propuesta de la misma Dirección General.

Según el nuevo reglamento, los sitios nacionales sufren algún cambio de importancia respecto al decreto de 1917, puesto que desaparece toda consideración que no tenga un carácter estrictamente naturalista en su paisaje. Lo mismo sucede con los monumentos, de donde han desaparecido los ejemplos de árboles merecedores de protección por las tradiciones locales o por su simbolismo histórico. A cambio, aparece como característica y merecedora de protección la «piedra bamboleante».

Siete años después de publicado el reglamento de montes se declara un nuevo parque nacional, el de Doñana (decreto 2412/1969, de 16 de octubre). Por suerte, tras el lapsus del parque de Aigüestortes, vuelve a tener una exposición previa:

En nuestro país, afortunado precursor de esa inclinación hacia la conservación de los recursos naturales, resulta sumamente necesario prestar la máxima atención a aquellos lugares cuyas características especiales aconsejen conservarlos como ejemplo vivo de lo que es y significa la Naturaleza cuando el hombre, lejos de ejercer en ellos su acción perturbadora, interviene aportando su esfuerzo e inteligencia con el fin de hacer brillar con todo su esplendor la armonía y belleza de tales parajes.

Las Marismas del Guadalquivir, especialmente en la región conocida universalmente como Doñana, constituyen sin duda alguna, uno de los más extraordinarios lugares de Europa, no sólo en cuanto se refiere a la riqueza y variedad de su flora y su fauna, sino por el carácter de refugio o lugar de anidamiento de las más valiosas aves migratorias de nuestro continente. Esta destacada importancia de Doñana, proclamada reiteradamente por las más prestigiosas organizaciones nacionales e internacionales, ha culminado recientemente al haber sido incluida, con la categoría máxima, en la Relación de Parques Nacionales y Reservas Análogas confeccionada por las Naciones Unidas, la Reserva Biológica de Doñana, ya existente.

Atento el Gobierno a este movimiento universal a favor de la Naturaleza y consciente de que la parte suroccidental de las marismas del Guadalquivir reúne unas excepcionales características es-

téticas y biológicas, desea dejar constancia de esta atención, creando en beneficio del pueblo español y como generosa aportación de España al Año Internacional de la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos, el Parque Nacional de Doñana.

De nuevo, parece que la creación del parque no tiene tanto que ver con una política nacional pensada como con el papel que jugaron en todo ello el biólogo español José María Valverde y World Wildlife Fund, que en 1964 compró la finca que es hoy la Reserva Biológica de Doñana (cedida por la WWF al CSIC) y otra en 1969, la Reserva Biológica del Guadiamar, de la que todavía es propietaria y gestionada conjuntamente con la estación. De hecho, José María Valverde fue el primer director del nuevo parque nacional. Por otro lado, en esas circunstancias y dadas las características particulares de Doñana en el contexto europeo, resultaba un excelente elemento de propaganda del régimen en su imagen internacional, vinculada al interés por la protección de la naturaleza.

Este cambio de orientación, más pensado en función de la fauna, sobre todo las aves, que de otras características, sin olvidar las presiones externas, se consolida con la creación, unos años después, del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel (decreto 1874/1973, de 28 de junio, por el que se declara parque nacional a las Tablas de Daimiel y se crea una zona de reserva integral de aves acuáticas dentro del mismo), el más pequeño de los parques nacionales, con poco menos de dos mil hectáreas. El mismo título del decreto ya aclara la intención, confirmada en el texto que acompaña al articulado:

Las denominadas Tablas de Daimiel, formadas por los ríos Guadiana y Cigüela, en la zona inmediatamente a su confluencia, constituyen un espléndido joyel natural que compendia las más valiosas características de la Mancha húmeda. La excepcional riqueza de su flora y de su fauna y las singularidades ecológicas de un biotopo que ha conservado su facies primitiva, sin modificaciones sustanciales, han ganado para Las Tablas de Daimiel una merecida resonancia internacional y la consideración de haber sido incluidas con rango preferente en la lista confeccionada por la UICN [Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza], ratificándose posteriormente tal condición en la Conferencia Internacional de Zonas Húmedas Naturales celebrada en Ramsar en mil novecientos setenta y uno.

Atento el Estado español a la conservación de estos valores, en mayo de mil novecientos sesenta y seis fue creada por Ley la Reserva Nacional de Caza de Las Tablas de Daimiel, dándose así un importante paso a favor de la protección de las aves acuáticas que utilizan esta zona como área de descanso, invernada o puesta.

Diversas circunstancias, de las que el Gobierno tuvo oportuno conocimiento, y muy especialmente los programas de desecación iniciados en el entorno de la Reserva, hicieron necesario constituir una Comisión Interministerial para estudiar las medidas que deberían adoptarse con el fin de garantizar la definitiva conservación

del biotopo de las Tablas, sin perjuicio del eventual saneamiento de otras áreas próximas.

Está claro que las corrientes internacionales favorables a la protección de las aves durante esos años tuvieron un papel muy importante en ambos casos, y pienso que explica el giro dado una vez más en la elección de estos dos parques.

Un año después, en 1974, se crea el Parque Nacional de Timanfaya, lo que supone una vuelta a las Canarias, que tendrá con éste tres parques, frente a los cuatro de la Península. Será el último de acuerdo a la ley de Montes de 1957, porque un año después la legislación de parques nacionales se volverá a modificar.

Sobre el nuevo parque de Timanfaya (decreto 2615/1974, de 9 de agosto) dice el *BOE*:

En la isla de Lanzarote existe una comarca denominada de la Montaña de Fuego o Timanfaya, que constituye un paraje de características excepcionales, en que el vulcanismo, en sucesivas erupciones, ha moldeado un agreste paisaje de belleza singular, donde los conos volcánicos alternan con corrientes de lavas formadas por rocas de rara policromía y con mantos de lapillis de oscuras coloraciones, en contraste con las escasas manchas de la rala vegetación de líquenes que ha iniciado la colonización de estos suelos.

Aunque el conjunto de la comarca es de difícil recorrido debido a lo accidentado del relieve y a la contextura del terreno, la contemplación de su peculiar y extraña belleza suele atraer a cuantos visitantes acceden a la isla de Lanzarote.

El interés de poder reservar estos parajes tal y como se han conservado hasta el día de hoy, y la necesidad de acondicionarlos adecuadamente para que puedan ser contemplados y admirados por las generaciones presentes y futuras, aconseja ordenamiento jurídico mediante su declaración como Parque Nacional.

Esta medida recoge también el deseo de las autoridades, propietarios de los terrenos afectados y habitantes de la isla, como demuestra el resultado de la información pública realizada al efecto.

Los años previos a la declaración de Timanfaya como parque nacional fueron muy activos para César Manrique en la isla de Lanzarote. Llegado de Nueva York en 1966, realizó varias de sus obras más famosas en la isla, los Jameos del Agua (1968), el Taro de Tahíche (1968), su casa museo, y el Mirador del Río (1973). No tengo constancia de la posible influencia del artista en la declaración, pero, como se dice en el decreto, la isla adquiriría cada vez más importancia para el turismo, especialmente el internacional, y la declaración del parque tuvo que ser un notable impulso al conocimiento de Lanzarote en el extranjero.

En 1975 se promulga la ley 15, de 2 de mayo, sobre Espacios Naturales Protegidos. Se separa, aparentemente, lo relativo a los espacios protegidos de las actividades re-

lacionadas con el resto de la legislación sobre los montes. Además, se modifican las categorías existentes, conservándose únicamente la de los parques nacionales. Las otras serán las reservas integrales de interés científico, los parajes naturales de interés nacional (sustituyendo a los sitios nacionales de la ley de 1957) y los parques naturales.

La ley se empieza a hacer más restrictiva que en los casos anteriores, puesto que ahora su estado primigenio cobra una importancia mucho mayor y que no se había incluido de esta manera en las leyes de 1916 y 1957. El artículo 3 de la ley dice:

Son Parques Nacionales los espacios naturales 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 por la penetración, explotación y ocupación humana y donde las especies vegetales y animales, así como los lugares y las formaciones geomorfológicas, tengan un destacado interés cultural, educativo o recreativo o en los que existan paisajes naturales de gran belleza.

Un primer cambio importante es el de introducir conceptos más próximos a los biólogos que a otros especialistas, como el de ecosistema y, sobre todo, como ya decía, que no se hayan alterado sustancialmente. Junto a esto, se reintroduce los viejos valores culturales y educativos que tanto se defendieron en los primeros decenios del siglo pasado y aparece como novedad el aspecto recreativo.

Por otro lado, no es el parque nacional la primera de las figuras que aparece en la nueva ley. Porque el artículo 2 se refiere a las reservas integrales de interés científico:

Son reservas integrales los espacios naturales de escasa superficie que por su excepcional valor científico sean declaradas como tales por la Ley con el fin de proteger, conservar y mejorar la plena integridad de su gea, su flora y su fauna, evitándose en ellas cualquier acción que pueda entrañar destrucción, deterioro, transformación, perturbación o desfiguración de lugares o comunidades biológicas.

Estas reservas podrán denominarse Reservas botánicas, zoológicas o geológicas, de acuerdo con el criterio dominante que motiva su declaración.

Si, como ha sucedido con la legislación precedente, el orden en el que se definen los diferentes espacios de protección tiene que ver con su lugar en la ley correspondiente, es evidente que estas reservas integrales ganan protagonismo frente a los parques nacionales y las otras dos categorías definidas en la ley. Pareciera que los biólogos se imponen a los ingenieros de montes en la lucha por la conservación de la naturaleza, o al menos sus criterios.

El artículo 4 define los parajes de interés nacional, sustituyendo a los sitios y, por lo que se desprende del texto, a los monumentos:

Son Parajes Naturales de Interés Nacional aquellos espacios, simples lugares o elementos naturales particularizados, todos ellos de ámbito reducido, que se declaren como tales por Ley en atención a las excepcionales exigencias cualificadas de sus concretos y singulares valores, y con la finalidad de atender a la conservación de su flora, fauna, constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes de muy destacado rango natural.

Por fin, el artículo 5 recoge la nueva figura de los parques naturales:

Son Parques Naturales aquellas áreas a las que el Estado, en razón de sus cualificados valores naturales, por sí o a iniciativa de Corporaciones, Entidades, Sociedades o particulares, declare por Decreto como tales, con el fin de facilitar los contactos del hombre con la naturaleza.

Los tres primeros espacios serán creados por ley, y sólo los parques naturales se declararán por vía de decreto. Además, parece clara la jerarquía que se establece en relación al uso de dichos espacios y su relación con la sociedad. Estos aspectos quedan reflejados en el decreto 2676/1977, de 4 de marzo, que desarrolló el reglamento de la ley. En el caso de los parajes naturales, las producciones se mantienen, de manera compatible, lo mismo que las visitas, con la conservación de los valores por los que se crean. En el artículo 8.2 se regulan las actividades de los parques naturales, en los que «se armonizará la conservación de sus valores naturales con el aprovechamiento ordenado de sus producciones y acceso a tales efectos de la ganadería, manteniéndoles en un estado similar o evolutivamente concordante con el que tuvieron en el momento de su creación».

La tutela de todos estos espacios corresponde al Ministerio de Agricultura a través de su nuevo organismo, el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (Icona), que había reemplazado a la Dirección General de Montes en 1971.

En 1981, ahora por ley, como quedó dispuesto por la de 1975, se creará el primer parque nacional (ley 3/1981 de 25 de marzo), el de Garajonay, en la isla de La Gomera. De nuevo son las Canarias las que se benefician de esta figura y suman su cuarto parque, los mismos que hay en la Península. Como ya sucediera en el caso de Aigüestortes, desaparece cualquier descripción del lugar y se sustituye por una fórmula de carácter genérico en el apartado 2 del artículo primero, que incluye todas las motivaciones que puedan suscitar su interés, más allá de

las exclusivamente naturales, por más que sigan siendo el objetivo fundamental para la protección:

Dicho régimen jurídico especial tiene por finalidad proteger la integridad de la gea, fauna, flora, vegetación, aguas y atmósfera, así como sus valores arqueológicos, y, en definitiva, del conjunto de los ecosistemas del parque nacional, en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico.

También es interesante observar el cambio de lenguaje que se ha ido produciendo, abandonándose términos como el de «paraje», y casi el de «paisaje», para dar paso a los nuevos conceptos más en boga, como «biotopos» (Tablas de Daimiel) o el cada vez más extendido de «ecosistemas». Además, los valores históricos, culturales o religiosos que en otro tiempo estuvieron entre las razones que motivaban la protección de determinados espacios y que tenían un valor como lugares de memoria, por utilizar el título del trabajo antes mencionado de Ortega y García, desaparecen como tales para ser parte del interés que ese espacio suscite, incluyéndose o no, a la vista de los diferentes textos legales, en función del redactor del texto, o eso cabe pensar.

La ley 15/1975 no dio para más, porque en 1989 quedó derogada por la nueva redacción de la misma, aprobada el 27 de marzo de ese mismo año (ley 4/1989). Una ley que recoge en dos artículos (22 y 23) lo referente a los parques nacionales y que se vuelve mucho más técnica en su definición, aunque incorpora por primera vez una relación de sistemas naturales españoles, muy poco desarrollada, ya que divide España en tres grandes regiones, recogidas en un anexo:

- *Región eurosiberiana*
provincia orocantábrica: sistemas ligados al bosque atlántico;
provincia pirenaica: sistemas ligados a formaciones lacustres y rocas de origen plutónico; a formaciones de erosión y rocas de origen sedimentario.
- *Región mediterránea*: sistemas ligados al bosque mediterráneo; a formaciones esteparias; a zonas húmedas continentales; a zonas húmedas con influencia marina; a zonas costeras y plataforma continental; a formaciones ripícolas.
- *Región macaronésica*: sistemas ligados a la laurisilva; a procesos volcánicos y vegetación asociada.

A esta peculiar regionalización que combina la geomorfología con las características bioclimáticas de otras regiones, a la vez que se hacen desaparecer las montañas

como tales, tanto en la provincia ortocantábrica (se debe suponer que el entonces Parque Nacional de Covadonga agotaba la posibilidad de nuevas declaraciones en esa región) como en la mediterránea, por más que se pueda deducir de la forma en la que se define, por ejemplo, a la provincia pirenaica, también desaparecida la montaña mediterránea, se tienen que vincular las nuevas declaraciones, como se dice en el artículo 22:

1. Son Parques Nacionales aquellos espacios que, siendo susceptibles de ser declarados como Parques por Ley de las Cortes Generales, se declare su conservación de interés general de la Nación con la atribución al Estado de su gestión y la correspondiente asignación de recursos presupuestarios.

2. La declaración como de interés general de la Nación se apreciará en razón a que el espacio sea representativo de alguno de los principales sistemas naturales españoles que se citan en el anexo de la presente Ley, configurándose para su mejor conservación la Red de Parques Nacionales integrada por la totalidad de los que sean declarados.

Con la nueva ley vigente se crean los parques nacionales del Archipiélago de Cabrera, el de los Picos de Europa, sustituyendo al de Covadonga, y el de Cabañeros.

Con la declaración del Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera (ley 14/1991, de 29 de abril), el número de parques insulares superaba al de los peninsulares. Las razones expuestas para su creación quedan explicitadas en el texto previo al articulado:

El archipiélago de Cabrera forma parte del dominio público del Estado y está afecto al Ministerio de Defensa desde que en 1916, y por Real Orden de la Presidencia del Consejo de Ministros de 25 de junio, fue declarado de Utilidad Pública y sujeto a expropiación forzosa por motivos de seguridad del Estado.

Perteneciente al municipio de Palma de Mallorca, está constituido por dos islas mayores, Cabrera y Sa Conillera, y una serie de islotes, sumando en conjunto 1.836 hectáreas de superficie. Se trata hoy en día de la mayor extensión insular del Mediterráneo que permanece sin urbanizar, constituye el área natural mejor conservada de las Baleares, ya que su afección a la Defensa la ha sustraído íntegramente al uso turístico y es, asimismo, el mayor de los pequeños archipiélagos españoles, tanto por su extensión geográfica como por el número de islas e islotes que lo forman. Está situado a unos 10 kilómetros al suroeste de Mallorca y se extiende a lo largo de un eje nor noreste y sur suroeste, constituyendo la prolongación emergida de la sierra de Levante, de Mallorca.

Los estudios realizados sobre el medio físico, fauna, flora y comunidades bióticas del archipiélago de Cabrera han puesto de manifiesto las cualidades geográficas y ecológicas de la zona y, por tanto, la necesidad de su conservación.

El archipiélago es, en consecuencia, un ecosistema de notable interés, tanto por su situación de escasa alteración como por sus posibilidades de estudio e investigación. Por ello, y de conformidad con el artículo 45 de la Constitución se ha visto la necesidad de aplicar al mencionado archipiélago un régimen especial de pro-

tección acorde con las categorías que contemplan el artículo 12 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

De acuerdo con lo anterior se estima necesario declarar el archipiélago de Cabrera como Parque Nacional Marítimo-Terrestre, figura que ofrece las mayores garantías de protección y al mismo tiempo adoptar los mecanismos necesarios para compatibilizar dichas garantías con los intereses de la Defensa Nacional.

La novedad de este parque es su carácter marítimo-terrestre, al que seguirá en 2002 el de las Islas Atlánticas de Galicia. Es también novedoso el hecho de que, por primera vez, se habla de las cualidades geográficas de un parque.

En mayo de 1995 (ley 16/1995, de 30 de mayo) se vuelve a la Península para crear de nuevo el más antiguo de nuestros parques nacionales, el de Covadonga, ahora con el nombre de Parque Nacional de los Picos de Europa. Su exposición de motivos es de las más interesantes que se plantean de entre todas las vistas, porque recoge parte de la historia de esas montañas y recuerdan cómo fueron los comienzos de la política de protección varios decenios atrás. Dada la selección de sistemas naturales que se establece en el anexo de la ley de 1989, es posible que el valor de los Picos de Europa se deba a ser sustento de bosques, arroyos y prados, puesto que la montaña atlántica, como tal, no se considera en dicho anexo, como se señalaba en párrafos anteriores. Se dice en esta exposición de motivos:

Los Picos de Europa son el principal macizo calizo de la Europa Atlántica. En sus arroyos y bosques, en sus prados y riscos, se refugian y perviven seres olvidados ya en muchos lugares y patrones culturales únicos. Vida en presente, parte de nuestro pasado y un referente para el futuro.

Los Picos de Europa conforman un ecosistema homogéneo, un paisaje unitario vertebrado a caballo de tres Comunidades Autónomas. Asegurar su conservación implica, obligadamente, una gestión integrada.

Valorar estos parajes, y asumir su trascendencia, no es nuevo. En Covadonga, hace ya cerca de un siglo, se alzaron, por primera vez en España, voces que pedían preservar algo del presente, lo más singular, para las generaciones venideras. En Covadonga fraguó para España el ideal de los Parques Nacionales.

Pero los Picos de Europa son también gente. Unos pobladores que, a lo largo de siglos, han compatibilizado su vida con la conservación de la naturaleza. Unos pobladores sin los que estas tierras no serían como son. Por eso esta Ley pretende ser algo más que una norma de conservación, pretende también ser un referente que asegure el mañana a los moradores de los Picos de Europa.

Abocados al nuevo siglo, sobre este universo pende la amenaza de una transformación irreversible. Es preciso impedirlo. Hoy por hoy, en los Picos de Europa no está garantizada ni la conservación de la naturaleza, ni la mejora equilibrada de la calidad de vida de sus habitantes. Es voluntad de esta Ley establecer un modelo de

gestión que asegure la conservación para sus valores naturales y el desarrollo para sus pobladores. Esa voluntad cristaliza en la declaración del macizo como Parque Nacional. Una nueva Ley para un Parque Nacional distinto en unos tiempos diferentes. Abarcar, al cabo de un siglo, el vetusto y hermoso concepto de Parque Nacional de la Montaña de Covadonga que inspirara el Marqués de Villaviciosa y, sin renunciar a nada, incorporarle nuevos objetivos para el próximo siglo.

Dictada ya la sentencia 102/1995, de 26 de junio, del Tribunal Constitucional, se crea el Parque Nacional de Cabañeros (ley 33/1995, de 20 de noviembre), a propuesta de Castilla-La Mancha. De nuevo, se abandona la montaña y se recurre a los sistemas naturales del catálogo, ya que en la exposición de motivos se valora la pervivencia de los bosques mediterráneos en España.

Cabañeros, privilegiado paraje situado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, fue declarado Parque Natural por la Junta de Comunidades el día 11 de julio de 1988. Allí pervive la más amplia representación de bosques mediterráneos de España; desde solanas de xerófilos encinares hasta brumosos abedulares resguardados en umbrías y vaguadas. Con ellos, extraordinarios valores faunísticos y notables contrastes paisajísticos.

No es fruto de la casualidad que el destino haya deparado esta situación para tan singular enclave de los Montes de Toledo. Detrás hay una larga historia de conservación y uso sostenible de la naturaleza, que se remonta al siglo xv, y en la que no ha dejado de estar presente la Administración. Se debe recordar la figura del «Fiel de los Montes», y de las ordenanzas para la «custodia, guarda y aprovechamiento» de los Montes Propios del Concejo Toledano. Suma de muchas acciones, debidas también a los propietarios y vecinos, que han permitido la existencia de un legado natural que estamos obligados a transmitir a las generaciones futuras.

El valor histórico se argumenta como una de las razones fundamentales para la creación del parque, en esa larguísima conservación y uso sostenible de los recursos que, como se indica, se remonta nada menos que al siglo xv.

La alta montaña mediterránea aparece en la red de parques nacionales nada menos que en 1999, gracias a la declaración del Parque Nacional de Sierra Nevada, que se convertirá en el mayor de la red. El argumento inicial que se utiliza es precisamente ése, la falta de los ecosistemas mediterráneos de alta montaña, incluido en el anexo de la ley 4/1989, aunque no con ese nombre. Su exposición de motivos va fundamentalmente en esa línea:

La singularidad y riqueza florística de Sierra Nevada, su variedad de formaciones vegetales, espectacularidad paisajística e interés geomorfológico constituyen un patrimonio natural y cultural de indudable valor científico, recreativo y educativo, y justifican declarar de interés general de la Nación su conservación, configurando este paraje como Parque Nacional, incluido en la Red integrada por dichos Parques.

Además, los límites del Parque Nacional de Sierra Nevada incorporan un mosaico de sistemas naturales mediterráneos que van mucho más allá de la mera inclusión, extraordinariamente singular, aunque restringida, de las altas cumbres.

Los parques nacionales de las Islas Atlánticas de Galicia (ley 15/2002, de julio) y de Monfragüe (ley 1/2007, de 2 de marzo, un mes anterior a la promulgación de la ley 5/2007, de 5 de abril, actualmente en vigor) presentan aspectos similares muy generalizados y aplicables casi a cualquier parque y parten también de iniciativas de los dos Gobiernos regionales, Galicia y Extremadura, que con anterioridad habían hecho las respectivas declaraciones de parques naturales en esos territorios.

Con la nueva ley en vigor se crea el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en junio de 2013 (ley 7/2013, de 25 de junio). La mayor novedad que presenta esta ley es, con seguridad, su amplio preámbulo, de casi tres páginas, que hace un repaso bastante completo al más largo de los procesos que ha habido en España para conseguir que se creara un parque nacional. Quizá por ello, y por su fuerte significado para la vida cultural y deportiva madrileñas, sea también del que más se ha escrito aun antes de su declaración (Ortega Cantero, 2007; Mollá, 2007; Martínez de Pisón, 2012 y 2013, entre otros), por lo que no parece que sea necesario dar aquí mayor explicación y remitir a la bibliografía publicada sobre el tema.

CONCLUSIONES

Después de este largo repaso dado a la historia de la creación de nuestros parques nacionales desde el ámbito legislativo, intentando buscar el hilo conductor a las políticas nacionales sobre la conservación de la naturaleza reflejada en esa figura, es preciso volver casi al principio, a las palabras aquí recogidas de Eduardo Martínez de Pisón (2007, p. 10), y recordarlas, aunque sea nada más en alguna de sus frases: «La historia de los actuales parques nacionales españoles ha tenido fases e ideas variables. No ha obedecido a un plan prefijado a partir de una selección geográfica de la naturaleza española».

La realidad que se presenta tiene ese aspecto de ideas y fases variables y sin plan, como dice él. Pareciera, por lo que se dice en leyes y decretos, que iba a ocurrir todo lo contrario: en las leyes más antiguas y flexibles, porque las declaraciones de principios parecía ir en esa dirección; en las más recientes, con sus largos catálogos de sistemas naturales, porque da la impresión de que se

quiere abarcar todo. Sin embargo, en unos y otros casos se acaba deduciendo de esas lecturas de artículos y exposiciones de motivos que ha sucedido lo que no se quería que sucediera. Es decir, que no se pretende proteger todo lo que merecería serlo, sino más bien elaborar un álbum de estampas representativas, nunca repetidas, que muestren un ejemplar de cada paraje natural, paisaje o como se quiera denominar a cada territorio. El problema que tiene este pretendido catálogo es que ni los territorios ni sus paisajes funcionan así, como tampoco funciona así, o no debería hacerlo, la geografía, seguramente la menos representada en toda esta historia. La queja no es por lo seleccionado, que los quince parques nacionales de nuestra red son bienvenidos. El lamento se debe a todo lo que se ha perdido. En ese mismo texto, Martínez de Pisón (2007, p. 10) escribe: «Los paisajes suman duración y cambio. Si se desequilibran estos dos ingredientes o bien se fosilizan, por exceso de fijación, o bien se deshacen, por exceso de mutación». Si ambas consecuencias son malas, la peor es que se deshagan, que desaparezcan y se vuelvan irrecuperables. No hace falta recurrir a libros de geografía muy antiguos, ni a fotos del siglo XIX para ver cuántos paisajes han desaparecido por una mutación excesiva.

Los territorios y sus paisajes no empiezan ni acaban en fronteras administrativas, aunque son necesarias a la hora de fijar esos espacios protegidos, no hay duda. Pero no se ha contado con la geografía, una disciplina que tiene la peculiaridad de saber cómo explicar esos territorios, los paisajes y, en consecuencia, capaz de poner cierto orden si se quiere establecer un plan que busque la conservación de la naturaleza en España, simplemente porque tiene que ser conservada, y más en tiempos en los que razones económicas han primado, como el *boom* inmobiliario o las cantidades ingentes de autovías y autopistas construidas. Muchas eran necesarias, otras se ven casi vacías.

El caso de la sierra de Guadarrama es paradigmático en este sentido. Se han perdido nada menos que noventa años y, con ellos, muchos lugares. También sirve como ejemplo para ver los efectos de una legislación cada vez más restrictiva a la hora de considerar la protección de un lugar. Se dice «pero cómo es posible que los pinares de Valsaín y de Los Belgas no formen parte del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama». Pues porque la ley no lo permite. De nuevo, el artículo 9, apartado e: «Estará ocupado, en una superficie adecuada, por formaciones naturales, sin explotaciones extractivas de carácter agrícola, forestal, hidráulico o minero, ni elementos artificiales que alteren significativamente la estética del

paisaje o el funcionamiento de los ecosistemas». Ambos pinares son la consecuencia de una larga explotación (un breve paseo por el pinar de Los Belgas nos muestra cómo aparecen las matas de roble en cuanto una de sus secciones se deja de cuidar); en consecuencia, incumplen dicho artículo.

Por último, tampoco los planes de creación de un catálogo nacional de espacios representativos se han mantenido. Unos parques surgieron por oportunidad, otros por las presiones de quienes tenían fuerza para hacerla, y otros no lo han sido por desidia o porque los intereses en contra son más fuertes. No hay más que levantar la vista, y muchos habitantes de Madrid, de las Castillas o de Extremadura se preguntarán ¿cómo es posible que Gredos siga sin ser parque nacional? Es sólo un ejemplo entre muchos.

BIBLIOGRAFÍA

- CASADO, S. (2000): «Ciencia y política en los orígenes de la conservación de la naturaleza en España», en E. Hernández-Pacheco (1933): *La Comisaría de Parques Nacionales y la protección de la naturaleza en España*. Ed. facs., Organismo Autónomo de Parques Nacionales, Madrid, pp. v-xxx.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, J., y R. PRADAS REGEL (1996): *Los parques nacionales españoles (una aproximación histórica)*. Organismo Autónomo de Parques Nacionales, Madrid, 482 pp.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1999): «Paisaje y espacios naturales protegidos en España». *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, núm. 34-35, pp. 131-152.
- HERNÁNDEZ-PACHECO, E. (1917): «Nota sobre el reciente decreto de creación de parques nacionales». *Boletín de la Real Sociedad Española de Historia Natural*, núm. 17, pp. 149-150.
- (1920): «Comunicación respecto a los parques nacionales y a los monumentos naturales en España». *Boletín de la Real Sociedad Española de Historia Natural*, núm. 20, pp. 267-282.
- (1930): «Reorganización de la Junta de Parques Nacionales, y designación de “sitios y monumentos naturales de interés nacional”». *Boletín de la Real Sociedad Española de Historia Natural*, núm. 30, pp. 78-80.
- (1935): «El paisaje en general y las características del paisaje hispano». *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, núm. 59, pp. 11-17, 39-44, 67-70, 89-94, 112-117, 124-127.
- INIESTA GALA, P. (2001): «Parques nacionales: crónica bibliográfica de su régimen». *Observatorio Medioambiental*, núm. 4, pp. 404-414.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (2007): «Reflexión geográfica sobre los paisajes y los parques nacionales. Una mirada al futuro», en E. Martínez de Pisón y N. Ortega Cantero (eds.): *La conservación del paisaje en los parques nacionales*. UAM/FDS, Madrid, pp. 9-36.
- (2012): «El proceso de creación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama». *Cuenta y Razón*, núm. 24, pp. 45-50.
- (2013): «El Guadarrama de siempre: la huella de un viejo amigo en la memoria de quien le conoce». *Quercus*, núm. extra 3, pp. 4-7.
- MATA OLMO, R. (1992): «Los orígenes de la política de espacios naturales protegidos en España: la relación de “sitios notables” de los distritos forestales (1917)», en V. Cabero y otros: *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza*. Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 1.067-1.077.
- MOLLÁ RUIZ-GÓMEZ, M. (2007): «La Junta Central de Parques Nacionales y la sierra de Guadarrama». *Ería*, núm. 73-74, pp. 161-177.
- ORTEGA CANTERO, N. (2007): «El significado cultural del Parque Nacional del Guadarrama», en E. Martínez de Pisón y N. Ortega Cantero (eds.): *La conservación del paisaje en los parques nacionales*. UAM/FDS, Madrid, pp. 65-98.
- y J. GARCÍA ÁLVAREZ (2009): «Paisajes y lugares de memoria: Covadonga y El Poular», en E. Martínez de Pisón y N. Ortega Cantero (eds.): *La conservación del paisaje en los parques nacionales*. UAM/FDS, Madrid, pp. 45-94.
- PIDAL, P. (1919): *Política al alcance de todos*. Imprenta de Ramona Velasco, Madrid, 102 pp.
- (1934): *El caso de los parques nacionales*. Tipografía La Industria, Gijón, 32 pp.
- RAMOS GOROSTIZA, J. L. (2005): «Concepciones económicas en los inicios de la conservación de la naturaleza en España: nexos y contrastes con el caso estadounidense». *Revista de Historia Industrial*, núm. 28, año xv, pp. 11-44.
- TROITIÑO VINUESA, M. A., y otros (2005): «Los espacios protegidos en España: significación e incidencia socioterritorial». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, pp. 227-265.

FUENTES

- Decreto de 7 de junio de 1931, para el mejor cumplimiento de la ley de Parques Nacionales. *Gaceta de Madrid* de 9 de junio de 1931.
- Ley de Parques Nacionales, de 7 de diciembre de 1916, por la que se crean los Parques Nacionales. *Gaceta de Madrid* de 8 de diciembre de 1916.
- Ley de 4 de junio de 1940 reorganizando el Consejo Superior de Pesca, Caza y Parques Nacionales. *BOE*, núm. 171, de 19 de junio de 1940.
- Ley de 30 de diciembre de 1944 por la que se deroga la de 4 de junio de 1940 que reorganizó el Consejo Superior de Pesca, Caza y Parques Nacionales. *BOE*, de 2 de enero de 1945.
- Ley de 8 de junio de 1957 sobre nueva ley de Montes. *BOE*, núm. 151, de 10 de junio de 1957.
- Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. *BOE*, núm. 107, de 5 de mayo de 1975.
- Ley 4/1989, de 27 de marzo de 1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. *BOE*, núm. 74, de 28 de marzo de 1989.
- Ley 40/1997, de 5 de noviembre, sobre reforma de la ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. *BOE*, núm. 266, de 6 de noviembre de 1997.
- Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. *BOE*, núm. 81, de 4 de abril de 2007.
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. *BOE*, núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.
- Orden de 21 de diciembre de 1940 por la que se aprueba el reglamento del Consejo Superior de Caza, Pesca Fluvial, Cotos y Parques Nacionales. *BOE*, núm. 364, de 29 de diciembre de 1940.
- Real decreto de 23 de febrero de 1917. *Gaceta de Madrid*, núm. 55, de 24 de febrero.
- Real decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de hábitats naturales de la fauna y flora silvestres. *BOE*, núm. 310, de 28 de diciembre de 1995.
- Real orden de 15 de julio de 1927, para la declaración de parque o sitio nacional, en cumplimiento de la ley de 7 de diciembre de 1916. *Gaceta de Madrid*, núm. 203, de 22 de julio de 1927.

