

ANTONIO MACHADO CARRILLO
(Editor)

LOS PARQUES NACIONALES

ASPECTOS JURIDICOS

Y ADMINISTRATIVOS



PUBLICACIONES DEL
MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION
INSTITUTO NACIONAL PARA LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA
GRAN VIA DE SAN FRANCISCO, 35
28005 MADRID

LOS PARQUES NACIONALES ASPECTOS JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVOS



Edita: ICONA.

NIPO: 254-88-018-7

D. L.: M-24629-1988

I. S. B. N.: 84-85496-27-2

Imprime: EGRAF, S. A.

1. EL PARQUE NACIONAL, UNA FIGURA DE PROTECCION

por
Antonio Machado Carrillo

SUMARIO. 1.—Introducción. 2.—Los niveles de protección. 3.—Las figuras específicas de protección. 4.—El concepto de Parque Nacional. 5.—Criterios definitorios. 6.—Otros requisitos no explicitados. 7.—El Parque Nacional y su entorno. 8.—Recapitulación.

1. INTRODUCCION

Al hablar de Parques Nacionales y referirnos a «una figura de protección», se infieren dos cosas: primero, que hay «otras» figuras de protección y será nuestro propósito en este capítulo exponer cuáles son los elementos característicos y definitorios de un Parque Nacional, tema que no es tan simple como parece, pues sabido es que —también en materia de Parques— el hábito no hace al monje.

En segundo lugar, el término «protección» implica un sujeto pasivo, receptor, y otro activo, agresor. ¿Qué es lo que se protege? y ¿de qué se tiene que proteger? Digamos, sucintamente, que es la Naturaleza en conjunto o sus elementos y el paisaje quienes se han de proteger frente a la desaparición o su alteración por la mano del hombre. En este sentido, y sólo conociendo el amplio espectro que existe desde un mínimo hasta un máximo de protección, podremos situar al Parque Nacional en su contexto real, pues una cosa es lo que «son» los Parques Nacionales como figuras de protección, y otra, a menudo muy diferente, lo que «nos gustaría» que fueran.

Empezaremos, pues, analizando cuál es el abanico de sistemas de protección disponible y qué lugar ocupan, dentro de él, las áreas protegidas. Luego trataremos las principales diferencias que existen entre unas y otras para acotar así —al menos conceptualmente— la figura del Parque Nacional. A continuación pasaremos a examinar con más detalle los criterios que determinan esta figura, sin duda la más decantada a nivel mundial. Veremos, asimismo, los aspectos más relevantes de un parque en sus relaciones con el exterior (entornos socioeconómico y administrativo) y las dificultades principales que condicionan a su gestión.

El presente capítulo no es más que un preámbulo introductorio a los demás y, por fuerza, ha de ser muy genérico.

2. LOS NIVELES DE PROTECCION

En la figura adjunta se presenta un esquema que muestra un supuesto teórico de cómo, al aumentar los elementos artificiales en un sistema, se va perdiendo el carácter

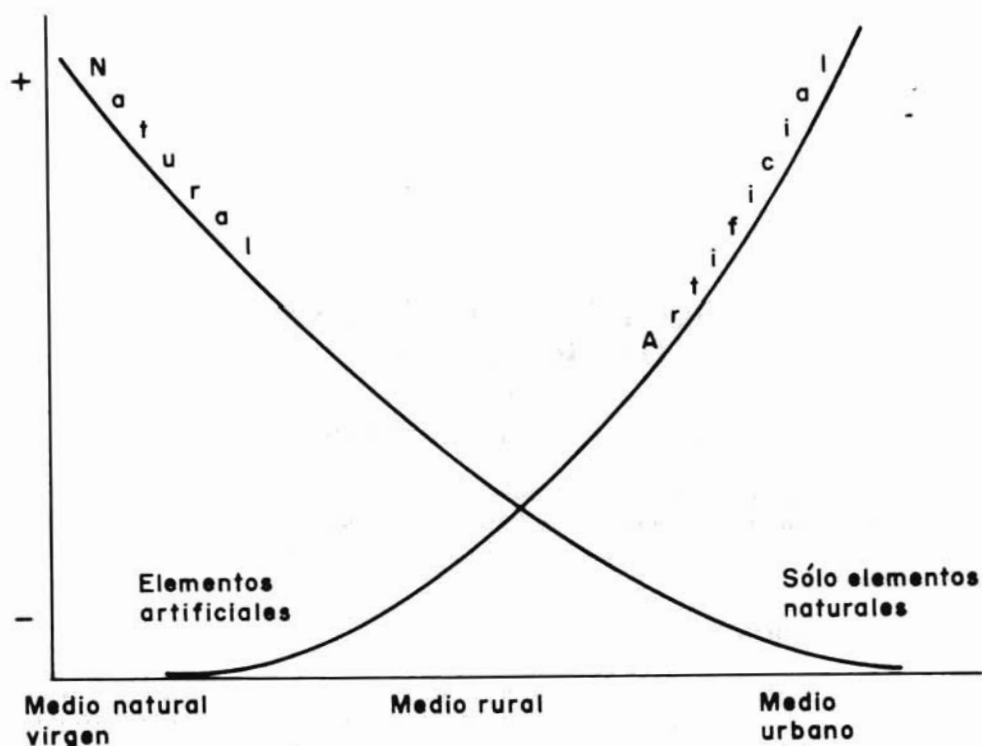


Fig. 1

natural del mismo (de izquierda a derecha), hasta llegar a un punto en que ya los vectores artificiales dominan sobre los naturales. La Naturaleza queda reducida entonces a la mera presencia de alguno de sus elementos y puede incluso desaparecer en medios totalmente artificiales, como ocurre en ciertos ambientes urbanos.

Este esquema sirve para ayudarnos a comprender la acción antagonista que existe entre lo natural y lo artificial en un territorio dado, y es aplicable también al proceso histórico en el que la Naturaleza va cediendo terreno frente al empuje del desarrollo humano, proceso que se va acelerando a medida que avanzamos en el eje de abscisas (= tiempo).

Dicho paralelismo entre el fenómeno espacial y el proceso temporal se repite asimismo en las medidas de protección que el hombre ha ido adoptando para atemperar la dinámica regresiva que afecta al patrimonio natural, el cual —como bien sabe— es único e irrepetible.

Las medidas de protección más simples fueron las primeras en adoptarse, y con el tiempo y el aumento de la capacidad de transformación del hombre se hicieron necesarias otras más amplias y complejas, hasta llegar a las actuales sofisticaciones. Así, pues, los distintos niveles de medidas de protección constituyen una escala jerarquizable, de menos a más, que reflejan, en cierto modo, el proceso histórico en que fueron surgiendo.

a) *La protección de elementos concretos.* Existen elementos naturales notables o singulares que han merecido la atención del hombre y su protección para que perduren tal cual y sirvan de admiración: árboles notables, formaciones caprichosas, etcétera. Muchos de estos elementos singularizados han tenido, o tienen, valor estético o

simbólico, incluido el religioso e histórico. La finalidad en estos casos es muy simple: que el elemento protegido siga igual que está, intocado.

b) *La regulación del uso de elementos naturales*, cuya persistencia se ve amenazada por un uso incorrecto o desmedido. En este tipo de protección encaja la regulación del aprovechamiento de recursos naturales renovables, sean éstos vegetales (aprov. forestales) como animales. La regulación de la caza, incluyendo su prohibición por temporadas, es un ejemplo clásico de este tipo de medidas y probablemente uno de los primeros conscientemente adoptados por el hombre.

c) *La protección de elementos de producción*, entre ellos, los suelos para la agricultura, los bosques para la caza, las aguas para la pesca o para regar, los prados para el ganado, etcétera. Este es un nivel más integrado de protección, pues supone el reconocimiento de los sistemas productivos naturales y elementos que en ellos participan; de ahí su interés en conservarlos. En Canarias existe un bello ejemplo de este tipo en La Caldera de Taburiente, ya que desde el siglo XVI los propietarios entendieron que el agua que necesitaban dependía directamente de los bosques que allí crecían (1). Esta actitud ha permitido la conservación de dicho territorio durante siglos y que hoy La Caldera sea uno de los Parques Nacionales españoles. Resumiendo, la finalidad de este tipo de protección es mantener piezas claves en el funcionamiento de sistemas naturales que soportan directamente la economía del hombre.

d) *La protección de áreas* por sus valores naturales intrínsecos, sean éstos objetivos o subjetivos (paisaje, por ejemplo). Este tipo de protección surge más recientemente, cuando el ritmo de desarrollo económico y la transformación del entorno empiezan a asustar al propio hombre. La finalidad es salvar porciones de territorio aún naturales y separarlas del proceso generalizado de transformación. Son estas áreas las reservas, parques, refugios, santuarios, etcétera, que genéricamente designamos por espacios naturales protegidos. Es conocido que el grado de protección que conlleva cada categoría no es el mismo, y sobre ello volveremos más adelante.

e) *La ordenación territorial*. El nivel más racionalizado de protección consiste en extenderla sobre todo el territorio y sus recursos, permitiendo, sólo allí donde el daño sea relativamente bajo o mínimo y el aprovechamiento adecuado, que éste tenga lugar. Es el ordenamiento general de usos o planeamiento integrado del territorio que resulta en un mosaico de terrenos con distinto nivel de protección, o de permisividad de usos, si se define al contrario. Un principio teóricamente óptimo para aplicar *ex novo*, pero difícil de conjugar en la realidad con los usos, tradiciones e inercias preexistentes. Por eso su implantación es limitada. La finalidad de este procedimiento es minimizar el deterioro ambiental, reducir el despilfarro de recursos y asignar a cada parcela de territorio el uso más adecuado a sus características. En principio, este proceso sería capaz de detectar aquellas áreas de alto valor natural cuyo mejor destino sea la preservación de la Naturaleza (2).

(1) «Siendo un hecho de certeza indiscutible la influencia del arbolado en la conservación y aumento de las fuentes y manantiales, se prohíbe en absoluto todo corte de árboles, introducción de ganado y cualquier otro aprovechamiento que pueda causar daños a los montes de La Caldera de Taburiente, pertenecientes a este Heredamiento, procurándose, por el contrario, fomentar dichos montes con nuevas plantaciones o como se juzgue conveniente.» Estatutos del Heredamiento de Argual y Tazacorte, 1887.

(2) El estado de las cosas es tal en España que hoy no se debería permitir que aquellos pocos espacios donde aún persiste la Naturaleza sean transformados para otra finalidad. Hay suficientes tierras ya transformadas, en desuso o infrautilizadas como para abastecer los requerimientos de territorio que demanda el desarrollo. No hay razón, pues, que justifique el continuar con la merma y sacrificio de áreas aún naturales, salvo la falta de imaginación, comodidad en el lucro y desconsideración hacia los valores sociales que comporta la poca naturaleza que nos queda.

3. LAS FIGURAS ESPECIFICAS DE PROTECCION

Entenderemos por figuras *específicas* de protección, aquellas donde la protección de la Naturaleza o sus elementos sea el *objetivo principal*. No basta, por tanto, la limitación de usos concretos —lo cual es de hecho una protección notable—; sino la asignación específica (=finalidad) del área a la conservación de la Naturaleza en el estado más o menos puro en que ésta se encuentre.

La Ley del Suelo permite, por ejemplo, establecer *suelos no urbanizables de protección especial* con normativas de aplicación más o menos restrictivas y eficaces, en principio, frente a la transformación urbanística (González, 1982). Un bosque correctamente ordenado según la legislación forestal, es una unidad diseñada para una explotación sostenida y tiende, pues, a conservarse; dispone, además, de un buen conjunto de medidas protectoras frente a otros usos, pero su finalidad primordial es la explotación. No obstante, mucho territorio español se ha mantenido más o menos conservado en virtud de la protección forestal (montes de utilidad pública). Asimismo, la legislación cinegética prevé figuras como los refugios de caza, cotos y reservas nacionales de caza. En todas ellas el objeto de la protección es un elemento natural, la caza, si bien este enfoque sectorial puede traducirse en contra de otros elementos naturales (los depredadores, por ejemplo). En cualquier caso, el hábitat de las especies cinegéticas se mantiene bastante preservado y, sobre todo, en las Reservas Nacionales de Caza, ha permitido salvaguardar algunos de los terrenos más agrestes de nuestra geografía nacional. Todas estas figuras de protección no son específicas, en el sentido que aquí las hemos definido, pero no por ello menos eficaces. De hecho, y como se verá, las figuras específicas o espacios naturales protegidos se soportan a menudo en ellas y adquieren su eficacia de este modo.

En España, las figuras específicas de protección están perfectamente definidas en la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 y en su Reglamento, de 1977: 1) Parajes Naturales de Interés Nacional. 2) Parques Naturales. 3) Reservas Integrales. 4) Parques Nacionales (ver cuadro 2).

Todos estos conceptos forman parte de la variopinta jerga conservacionista que se ha visto enriquecida notablemente en los últimos años (*vide* Ortuño, 1982). Cada país acuña sus propios nombres o, a veces, utiliza otros preestablecidos pero con contenido diferente. Ultimamente también las organizaciones internacionales han promovido sus correspondientes unidades de protección añadiendo más y más vocablos: Patrimonio de la Humanidad (UNESCO), Reserva de Biosfera (MAB), Reserva Biogénica (CE), etcétera. Cuestión de matices, homónimos y sinónimos que sólo contribuyen a la confusión generalizada y no se perfila un horizonte próximo de estandarización a pesar de los esfuerzos a nivel internacional en este sentido (conferencias, simposios, etcétera). Existe tan sólo una excepción notable sobre la que parecen estar de acuerdo la mayoría de los países (unos 70), y ella es la figura de Parque Nacional; todos siguen, más o menos, la definición acordada por la Asamblea General de la UICN en su décima reunión, en Nueva Delhi, India, en 1969.

4. EL CONCEPTO DE PARQUE NACIONAL

En la página siguiente enfrentamos la definición de la UICN con la recogida por la legislación española. Las diferencias son más bien de estilo, salvo lo concerniente a la explotación de los recursos (subrayado en el texto). La UICN es más tajante, mientras que la ley española es más permisiva con los usos, o más bien, un tanto ambigua y reaccionaria.

La definición de la UICN —hoy generalmente aceptada— sigue en gran medida lo

X Asamblea General UICN (1969)

«Un Parque Nacional es un área relativamente amplia.

1) Donde uno o varios ecosistemas no se han visto materialmente alterados por la explotación y ocupación humana,

donde las especies vegetales y animales, formaciones geomorfológicas y hábitats son de especial interés científico, educativo y recreativo o contienen un paisaje natural de gran belleza.

2) Donde la máxima autoridad competente del país ha tomado las medidas para *prevenir o eliminar lo antes posible la explotación u ocupación en toda el área,*

y para hacer cumplir de modo efectivo el respeto por los rasgos ecológicos, geomorfológicos y estéticos que han motivado su establecimiento.

3) Donde se permite entrar a los visitantes, bajo condiciones especiales, con propósitos de inspiración, educativos, culturales y recreativos.»

Artículo 3.º Ley 15/1975 de ENP

«1. Son Parques Nacionales los espacios naturales de relativa extensión

que se declaren por Ley,

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.

2. El Estado fijará las medidas para salvaguardar las características y valores que motivaron su declaración... (*)

(**)... e impedir los actos que, directamente o indirectamente, puedan producir su destrucción, deterioro o desfiguración.» (este es el final)

(*)... facilitar el acceso para su uso, disfrute, contemplación y *aprovechamiento ordenado de sus producciones...* (**)

que se ha dado en llamar el «espíritu de Yellowstone», que hace referencia al primer Parque Nacional que fue establecido, concretamente en el año 1872, en los Estados Unidos. Una expedición oficial que exploraba nuevas tierras se impresionó hondamente ante la belleza y recursos del lugar. Ante tal maravilla, escribió Cornelius Hedges, abogado de la expedición:

«Me parece que Dios hizo esta región para que todo el pueblo y todo el mundo vea y se regocije para siempre. Es imposible que alguna persona llegara a pensar que podría adueñarse de algo de esta tierra como de su propiedad y provecho. Este gran bosque no nos pertenece, sino que pertenece a América. Hagamos de él un gran parque y reservémoslo para América; nunca debe ser cambiado, obligándonos a mantenerlo siempre sagrado, como se lo ve ahora, a fin de que los americanos puedan saber cómo fue de espléndida esta América primitivamente y que hermosa y maravillosa.»

El régimen de propiedad estatal es una variable importante que subyace en este principio y que luego recoge la propia ley de declaración del Parque Nacional de Yellowstone (3). En la definición de la UICN no aparece este requisito en aras del pragmatismo, supongo, pues tal situación era minoritaria en los países que ya contaban con Parques Nacionales creados cuando tuvo lugar la X Asamblea General de la UICN (4).

(3) «La comarca de Yellowstone se reserva por esta Ley y se retira de la colonización, ocupación o venta bajo las leyes de los Estados Unidos y se dedica y separa como un Parque Público o lugar placentero para el beneficio y satisfacción del pueblo.» (Tomado de Ortuño, 1980).

(4) La Comisión de Parques Nacionales y Areas Protegidas de la UICN presentó, en la III Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales (1982), una revisión de las categorías, objetivos y criterios de las áreas protegidas, en las que no modifica el concepto de Parque Nacional de Nueva Delhi, salvo por la aportación de más detalles aclaratorios.

España tampoco recoge este criterio con más pragmatismo aún, si cabe. Pienso, no obstante, que, en buena lógica, se debería tender a conseguir la propiedad estatal de todos los Parques Nacionales. Si los españoles quieren conservar unos recursos, que sea en tierra de todos los españoles y que no echen las cargas a sólo unos cuantos (municipios, propietarios privados, etcétera). La propiedad estatal de los Parques evitaría buen número de problemas no sólo de gestión, que serán tratados —de seguro— en otros capítulos, sino que eliminaría también las picarescas e interpretaciones tendenciosas sobre supuestos derechos afectados. En cualquier caso, hoy por hoy, el «estatalizar» los Parques Nacionales sería, seguramente, mucho más problemático que los propios problemas que aspira a resolver tal condición.

5. CRITERIOS DEFINITORIOS

Veamos, pues, cuáles son los criterios que sí sirven para diferenciar al Parque de las demás figuras específicas de protección. El régimen de propiedad no se utiliza como criterio en ninguna categoría.

a) *Dimensión*

Se habla de «relativamente grande»; lo cual tiene sentido sólo dentro del contexto de una nación o territorio. El tamaño de los parques africanos o canadienses no es comparable, por ejemplo, con el de los italianos o el de los canarios. También cabría referenciar el tamaño del Parque Nacional con el de otras categorías a las que se les supone un tamaño menor, como ocurre con los Parajes Naturales de Interés Nacional o las Reservas Integrales (5). Pienso también que el tipo de bioma representado condiciona, asimismo, la relatividad del tamaño (tundra, marisma, etcétera). De todas formas, el principio de «cuanto más, mejor» es válido para Parques Nacionales, pues su viabilidad suele depender de la dimensión del área.

b) *Estado de conservación de la Naturaleza*

El término ecosistema lo emplea la ley en su sentido de biogeosistema y al referirse a «no sustancialmente alterados» quiere decir que la «fisiología» del sistema debe seguir siendo natural y que la presencia de elementos o alteraciones antrópicas ha de ser mínima, cualitativa y cuantitativamente. Existe en esta cláusula también un cierto relativismo, pues, aunque lejos de los ecosistemas vírgenes y puros que estipulan los norteamericanos, y los «materialmente no alterados» de la UICN, los países de la vieja Europa presentan notables diferencias y conformidad con el grado de antropización y alteración de la Naturaleza. La mayoría de los ecosistemas de Gran Bretaña, por ejemplo, son seminaturales. Afortunadamente, España ocupa una posición privilegiada en el entorno europeo y posee aún numerosas zonas naturales en estado aceptable (en la figura 1 estarían hacia la izquierda). Es de esperar, pues, que el estado de conservación de los Parques Nacionales varíe de un país a otro. Es dentro de cada país, donde hay que buscar una mayor homogeneidad.

Sería erróneo intentar establecer un Parque Nacional —a pesar de su prestigio y

(5) La legislación española permite que un espacio natural protegido contenga otro de distinta categoría en su interior. Así, un Parque Nacional podría albergar una Reserva Integral o un Paraje Natural, pero no al revés, en virtud de sus tamaños y finalidades. Los objetivos y contenido de los Parques Naturales hacen difícil que esta figura pueda solaparse con un Parque Nacional.

atractivo— en terrenos naturales poco pero extensamente transformados o incluso con ocupación y explotaciones humanas cualitativamente contrarias a la filosofía de Yellowstone (explotaciones extractivas). La categoría de Parque Natural (o Parque Regional, en Francia) está pensada para dar cabida a estas situaciones hombre-naturaleza consolidadas en armonía a lo largo de muchos años.

c) *Interés especial*

El interés especial de los Parques ha de ser de conjunto: flora, fauna y gea. Si acudimos a un Parque Nacional, lo lógico es esperar encontrar la mejor muestra de un ecosistema dado en un país; una gran diversidad biológica y, en muchos casos, elementos singulares que le añaden valor, sean éstos endemismos animales y vegetales (singularidad biogenética) o formaciones geomorfológicas raras. Cuando en un área el elemento de interés es sectorial, es preferible considerar la figura de Reserva integral de Interés científico, la cual, además, podrá llamarse, según el caso, Reserva Botánica, Reserva Zoológica o Reserva Geológica.

Muchos gobiernos tratan de establecer redes de espacios naturales protegidos (Harrison et al., 1984), o simplemente de Parques Nacionales, debido a su prestigio internacional. Se persigue obtener una representación o muestra de todos los ecosistemas del país. Esta es una razón que puede justificar el interés especial en la creación de algunos Parques que pudieran resultar, tal vez, poco «llamativos» respecto a sus recursos.

La belleza o grandiosidad del paisaje que fue el principal elemento catalizador de los Parques Nacionales, también en España (6), se establece un criterio más, pero no indispensable. También es notable que no se mencionen para nada los recursos históricos o arqueológicos que pudieran existir en estas áreas y que en otros países han dado origen a categorías de protección propias, en particular, en las tres Américas. El Parque Nacional español es en concepto estrictamente «verde», si bien esto no quiere decir que se hayan de relegar los elementos históricos y arqueológicos que pudiera contener.

d) *Autoridad protectora*

Un Parque Nacional ha de estar forzosamente amparado bajo la máxima autoridad de un Estado; así lo reconoce la UICN y las sucesivas conferencias mundiales sobre Parques Nacionales que ya han tenido lugar (Seattle, 1962; Yellowstone & Grand Teton, 1972, y Bali, 1982). Ciertamente es que, durante el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas, éste fue un tema de amplio debate, pero el Estado, juiciosamente, ha retenido la competencia sobre los Parques Nacionales, mientras que ha cedido la de las otras categorías. Un Parque Nacional no puede estar bajo la tutela de un gobierno autonómico, ya que éstos no representan ni defienden el interés de todos los españoles (7). Una Comunidad Autónoma puede legislar en esta materia, crear su propia ley de espacios naturales y establecer nuevas figuras que sean igual a un Parque Nacional en todo lo demás, pero tendrían que llamarse de otro modo (en Cana-

(6) Los primeros Parques Nacionales creados en España fueron Covadonga (1918), Ordesa (1918), Teide (1954), la Caldera de Taburiente (1954) y Aigües-Tortes & Lago San Mauricio (1957), todos ellos con una fuerte componente paisajística.

(7) En principio puede existir una contradicción en que los «Parajes Naturales», que ahora son declarados por las Comunidades Autónomas, se llamen «de Interés Nacional». Cabe el caso en que realmente sólo tenga interés autonómico.

rias, Parques Insulares, por ejemplo) so pena de ir contra la ley nacional y una doctrina internacional ya suficientemente decantada. En los Estados Unidos muchos Estados han creado Parques Estatales que nada tienen que envidiar a los Parques Nacionales que lleva el Servicio Federal de Parques.

e) *Explotaciones y ocupaciones*

En un Parque Nacional no deberían existir ocupaciones ajenas a la finalidad del Parque (recuérdese «el espíritu de Yellowstone»), ni explotaciones en su interior (en particular, las extractivas). UICN así lo contempla pero no establece un criterio tajante y eliminatorio, sino que plantea el que se eliminen lo antes posible —eso sí— de toda el área. En materia de Parques y, en general, en materia de Conservación de la Naturaleza, es común observar en foros internacionales una cierta laxitud y «generosidad» en la aplicación de los criterios restrictivos (Harroy, 1974), pues se parte del principio de que más vale algo medio bueno, que nada muy bueno.

La ley española aprobada por las Cortes no incluye este criterio, aunque su borrador sí lo hacía. Es más, instruye al Estado para facilitar «el aprovechamiento ordenado de sus producciones», lo cual contradice frontalmente la doctrina de Parques. Tampoco esto será tarea fácil, ya que, a su vez, y seguidamente, instruye a ese mismo Estado a «e impedir los actos que, directa o indirectamente, puedan producir su destrucción, deterioro o desfiguración» (con el término *alteración* hubiera bastado). Es obvio que la Ley de Espacios Naturales Protegidos, de 1975, sufrió importantes cambios bajo la mentalidad utilitarista y conservadora —que no conservacionista— del momento, pero aspectos como el que comentamos han sido parcialmente subsanados en la posterior promulgación de las leyes individuales de los respectivos Parques.

En un Parque Nacional no se concibe explotación alguna de sus recursos, y así lo reflejamos en la tabla adjunta. No obstante, existen ciertos mecanismos (Planes Rec-

CUADRO 2
TABLA COMPARATIVA DE LOS CRITERIOS QUE DEFINEN LAS CATEGORIAS DE AREAS PROTEGIDAS

Crterios	Parajes Naturales de Interés Nacional	Parques Naturales	Reservas Integrales de Interés Científico	Parques Nacionales
Dimensión	Reducida.	Variable, grande.	Mediana. Escasa superficie.	Relativamente grande.
Antropización ..	Baja, ninguna.	Variable (ambas rurales).	Mínima o ninguna.	Baja, sólo servicios.
Interés especial	Elementos naturales particularizados.	Paisaje natural o rural y recursos.	Parcial: zoológico, botánico o geológico.	Ecosistemas, recursos y paisajes naturales.
Declaración	Ley de CCAA.	Decreto de CCAA.	Ley de CCAA.	Ley del Estado.
Explotaciones ..	Las compatibles.	Válidas, ordenadas.	Ninguna.	A eliminar.
Acceso de visitas.	Libre, orientada.	Libre.	Restringida.	Regulable.
Finalidad de las visitas	Contemplación.	Facilitar contacto hombre-naturaleza.	Estrictamente científica (¿educativa?)	Inspiración científica, educativa y recreativa.

tores de Uso y Gestión) para compatibilizar los usos tradicionales, siempre que no produzcan mayor alteración (sobre este particular se tratará en detalle en los próximos capítulos). Estos problemas y más que se verán subyacen en la presencia de propiedades privadas, públicas no estatales y concesiones que, como ya dijimos, mantiene y respeta nuestro sistema legislativo. No es fácil proteger la Naturaleza en terreno ajeno.

Los aprovechamientos de recursos tienen perfecta cabida en los Parques *Naturales*, y para la gestión de estas unidades se ha de recurrir a las legislaciones sectoriales que regulan dichos aprovechamientos (forestal, piscícola, etcétera).

f) Acceso y finalidad de las visitas

Un Paraje Natural de interés nacional tiene, en principio, acceso libre, lo mismo que los Parques Naturales donde la finalidad es, precisamente, facilitar el contacto del hombre con la Naturaleza. En todos los casos, las visitas se harán de forma compatible con la conservación del lugar. Además, es previsible que en los Parques Naturales existan lugareños viviendo, los cuales no tienen tal carácter de visitantes.

La Reserva Integral es muy restrictiva y sólo admite visitas con carácter científico. Se trata, pues, de espacios naturales protegidos «reservados» a la Ciencia, por decirlo de algún modo, y en esto se diferencian tajantemente de los Parques Nacionales. El concepto de Parque Nacional lleva aparejado una importante carga de uso público (siguiendo el espíritu de Yellowstone) con una triple finalidad estética, educativa, cultural o recreativa. Es más, corresponde al Estado facilitar estas actividades. Si los ecosistemas de un área son tan frágiles que no permiten cubrir dichas facetas, tal área jamás deberá ser declarada Parque Nacional: su correcta categoría es la de Reserva Integral. De lo contrario, nos veríamos forzados a meter visitas donde sólo causan daño. En los Parques Nacionales el objetivo conservacionista ha de primar siempre sobre el de uso público, pero quede claro que este último debe facilitarse ¡necesariamente! Ambas son condiciones *sine qua non* para cubrir la finalidad de un Parque Nacional.

En el capítulo 3 se verá cuáles son los instrumentos técnicos aplicables para compatibilizar esta misión; en particular la *zonificación*, y la posibilidad de establecer figuras más restrictivas (Reserva Integral, por ejemplo) dentro del propio Parque.

6. OTROS REQUISITOS NO EXPLICITADOS

Hemos repasado los criterios definitorios que se desprenden del concepto de Parque Nacional. Con ellos podríamos contestar algunas preguntas de rigor sobre los Parques Nacionales de España: ¿son todos los que están? y ¿están todos los que son?

Quien conozca un poco la geografía nacional tiene fácil respuesta para lo segundo y de ello se tratará en el siguiente capítulo. Sin embargo, es más comprometido emitir juicio sobre la primera pregunta: ¿son realmente Parques Nacionales los Parques Nacionales actualmente declarados en España?

Esta misma pregunta, a nivel mundial, se la hizo la Comisión de Parques Nacionales de la UICN en Banff, Canadá, en 1972, y llegó a la conclusión de que no basta con los requisitos de la declaración legal. Los Parques *de iure* son una cosa, y otra muy distinta, los Parques *de facto*. Por eso, a la protección legal, se añadieron otros criterios para evaluar esta última condición: la protección efectiva, el tamaño real, la explotación y las actividades de gestión.

Muchos países han declarado Parques Nacionales sin mayor consecuencia que tal declaración. Estos Parques fatuos, «sobre el papel», no son reconocidos por la UICN

ni se incluyen en la Lista Mundial de Parques Nacionales (8). La protección efectiva del entorno (vigilancia, control, restauración, planificación, investigación, etcétera) y la gestión de las visitas (recreo, seguridad, interpretación, etcétera) exigen dedicación, presupuestos, programas y personal especializado. Por eso, todos los países que han desarrollado activamente un sistema de Parques Nacionales se han visto obligados a organizar un Servicio de Parques *ad hoc*. No puede haber Parques, sin Servicio de Parques y lo que esto conlleva; cada Parque ha de ser una unidad administrativa. Este principio es igualmente aplicable —a su escala— a las demás figuras específicas de protección, si bien en estos casos varias áreas pueden ser gestionadas por una misma unidad administrativa.

España fue de los primeros países (1916) en adoptar la política de Parques en Europa, sólo precedido por Suecia (1909), Rusia (1912) y Suiza (1914). Luego siguió un sórdido período de más de cincuenta años. Efectivamente, los primeros Parques Nacionales españoles fueron inoperantes hasta mediados de la década de los setenta y la entrada en vigor de la Ley de Espacios Naturales Protegidos, que obligó a su reclasificación, a la vez que fijó las bases para su puesta en marcha. Sin embargo, en la última década y bajo un claro influjo del sistema y modelo norteamericano, el Servicio de Parques español y la propia Red de Parques se han desarrollado notablemente. En el capítulo siguiente se expondrá con detalle cuál es la situación de los Parques españoles, algunos todavía pendientes de reclasificar, otros en plena actividad y otros todavía en su largo proceso de gestación. Sin embargo, creo poder afirmar que el Servicio de Parques español es hoy una honrosa realidad y el mejor organizado en Europa, y la Red de Parques española, una de las más completas y variadas.

Queda claro, pues, que la bondad de un Parque Nacional no debe ser juzgada únicamente por la calidad y estado de los recursos naturales que alberga, sino también por la calidad de su gestión: cómo se protege el Parque y cómo se atiende a las visitas.

7. EL PARQUE NACIONAL Y SU ENTORNO

El Parque Nacional, como una nueva unidad de ocupación territorial, tiene ya una larga historia (*vide* Harroy, 1974) y la política de Parques Nacionales ha sufrido lógicas transformaciones tratando de adaptarse al cambiante entorno socioeconómico (*vide* McNeely, 1984).

En un principio los Parques surgieron y se mantuvieron individualmente, aislados y ajenos a la región circundante. La condición de Parque se implantaba en el territorio como un paracaídas y así quedaba. Los Parques eran como islas dispersas en regiones donde el caos ambiental y las amenazas crecían, de manera que esta concepción endogámica tuvo que abandonarse pronto. Nuevos problemas afectaban a los Parques y venían del exterior. La ecología y la sociología no respetan los límites legales del Parque.

Los Parques Nacionales se abrieron al exterior, extendieron su influencia más allá de su perímetro, y se dejaron influenciar, a su vez, por el entorno socioeconómico. Esto ocurre fundamentalmente en tres frentes distintos:

1. El Parque se ve agredido por vectores que proceden del exterior (urbanización, contaminación, fuegos, etcétera). Se crean los «buffers» externos, «preparques» o zonas de amortiguación de tales efectos, que la legislación española bautiza como Zona Periférica de Protección. A ésta se le asigna una categoría urbanística protectora

(8) La última lista de las Naciones Unidas (UICN, 1985) contempla 1.050 Parques en el mundo, con un total de 256.019.904 Ha., distribuidos en 173 países.

y la Administración del Parque o los órganos que la asisten tienen derecho de veto a proyectos que pudieran afectar los recursos del Parque (9).

2. La Administración del Parque y las autoridades regionales entran en conflicto frecuentemente. Se busca un acercamiento y coordinación entre ambas, tanto en la propia planificación del Parque, como en el proceso de planeamiento regional (El Congreso de Tesalónica, 1978, fue dedicado a este tema). El incorporar vectores externos en la planificación del Parque se realiza con bastantes cautelas, pues siempre ha de prevalecer el interés general sobre el local. En España, esto se intenta conseguir mediante la figura del Patronato en el que se integran los representantes de la Administración Central con los autonómicos (10), entidades locales y demás intereses existentes (asociaciones conservacionistas, propietarios, universidad, etcétera). El Patronato es un *organismo colaborador* que, además de vigilar el adecuado comportamiento del ICONA como *organismo responsable de la gestión*, e informar los documentos de planeamiento (que son las piezas claves de la gestión), tiene importantes competencias respecto a lo que ocurre en la Zona Periférica de Protección, sobre propuestas no contempladas en el Plan Rector, y sobre los fondos que el Estado destina al entorno socioeconómico a través del Parque.

3. Ya comentamos al principio que lo idóneo sería que las áreas protegidas surgieran como consecuencia del ordenamiento general del territorio (Francia, por ejemplo, dice hacerlo así) y no que fueran implantadas por acciones puntuales. El Parque ha de estar encajado en el esquema regional, lo que no siempre es fácil de hacer *a posteriori*. Conscientes de esta situación, las leyes específicas de algunos Parques españoles (Doñana, Garajonay, por ejemplo) obligan a afrontar el planeamiento regional, desde la propia ley, lo cual es bastante original en el mundo de Parques (*vide* Burrell, 1987). La última tendencia en política de áreas protegidas va incluso más allá, según se recoge en la última Conferencia Mundial, en Bali (*vide* Garrat, 1984; Lucas, 1984, McNeeley, 1984, ed.). Se pretende que los Parques sean nódulos importantes en la estrategia de desarrollo (11) de una región dada, y que contribuyan no sólo a la conservación de la Naturaleza, sino al desarrollo socioeconómico de la población local. Esta orientación, nacida y claramente justificada en países en vías de desarrollo (*vide* Miller, 1980), ha tenido muy buena acogida en España. Reflejo de ello es la preferencia local que las leyes de los Parques otorgan a las concesiones y, sobre todo, el Real Decreto 1105/1982, de 14 de mayo, y la declaración de Zonas de Influencia Socioeconómica, sobre lo que se hablará extensamente en otros capítulos. Este decreto español destaca en Europa por su originalidad.

8. RECAPITULACION

En resumen, creo que hemos repasado lo esencial del Parque Nacional como figura de protección. Sabemos que un área de conservación dirigida por particulares o por entidades distintas al Estado, no pueden ser Parques Nacionales, ni las áreas donde sólo se permite entrar con fines científicos; lo mismo que aquellas otras donde la principal actividad sea el recreo y entretenimiento del público. Sabemos que, para conjugar el objetivo de conservación con el de uso público, el Parque recurre a instru-

(9) Obsérvese que el sentido del veto es proteger lo que hay dentro del Parque no las condiciones naturales que pudieran existir en la propia Zona Periférica de Protección. Esta óptica es olvidada con frecuencia.

(10) Últimamente el ICONA y algunas Comunidades Autónomas están firmando convenios de colaboración en temas de Parques Nacionales.

(11) Entendido como ecodesarrollo o desarrollo sostenido (v. Estrategia Mundial para la Conservación, UICN).

mentos jurídicos y técnicos como la zonificación y la regulación de los usos en su interior y que, asimismo, un Parque puede dar cabida en su seno a otras categorías de protección. Vimos cómo la propiedad no estatal de nuestros Parques obliga a que existan unos mecanismos de respeto y control de los derechos existentes. Sabemos también que los Parques no son unidades aisladas en el territorio, sino que intentan integrarse en él y contribuir a su desarrollo socioeconómico. En definitiva, hemos visto que la gestión de los Parques Nacionales y el mundo que la rodea es bastante compleja.

El presente libro pretende precisamente ayudar a comprender esta complejidad y contribuir así a un mejor entendimiento entre las partes involucradas. El conocimiento de los problemas es la mejor vía para facilitar su solución.

Antonio Machado Carrillo, Licenciado en Ciencias Biológicas, ha sido profesor de Ecología de la Universidad de La Laguna, biólogo del ICONA, director-conservador del Parque Nacional del Teide y vocal-asesor del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. En la actualidad es experto-consultor en conservación.