

La estéril protección del Guadarrama en la Dictadura de Primo de Rivera¹

Fernando López Ramón

EL GUADARRAMISMO

La Sierra de Guadarrama fue uno de los primeros espacios que reclamaron la atención de los pioneros de la conservación en España. En 1866, la Institución Libre de Enseñanza formó la Sociedad para el Estudio del Guadarrama al objeto de unir la educación y la investigación científica con la colaboración de geólogos, zoólogos y botánicos. El *guadarramismo* concebía la excursión como una nueva forma de conocer la naturaleza, con el trasfondo de la preocupación moral por la renovación de la sociedad española. Similares movimientos se produjeron también en otros territorios, contribuyendo a formar señas de identidad cultural regional a través, entre otros fenómenos, de las sociedades de turismo, los grupos de excursionistas y los “meritísimos profesores que apartan del aula a sus alumnos para enseñarles a leer en el abierto libro de la naturaleza”, como se decía en el preámbulo del Reglamento de Parques Nacionales de 1917.

La necesidad de espacios libres y de zonas verdes comenzaba a sentirse en las ciudades, lo que permitió presentar la figura de los parques nacionales en los siguientes expresivos términos (*Apéndice de legislación* de Alcubilla, 1916):

“No bastan ya, en efecto, los paseos o parques urbanos, que todas las ciudades han procurado tener como lugares de esparcimiento y de higiénico ejercicio, sino que se requiere además que haya parques nacionales, esto es, grandes extensiones de terreno dedicado a la higienización y solaz de la raza, en que puedan tonificarse física y moralmente los cansados y consumidos por la improba labor y por respirar de continuo el aire viciado de las poblaciones.”

EL MARQUÉS DE VILLAVICIOSA DE ASTURIAS Y LOS PARQUES NACIONALES

Detrás de la Ley de Parques Nacionales de 1916 estaba don Pedro Pidal y Bernaldo de Quirós, Marqués de Villaviciosa de Asturias (1869-1941), político, empresario, escritor, cazador

*El **guadarramismo** concebía la excursión como una nueva forma de conocer la naturaleza, con el trasfondo de la preocupación moral por la renovación de la sociedad española*

¹ Textos extraídos de F. López Ramón (2009), *Política ecológica y pluralismo territorial*, Madrid, Pons, pp. 30-43.



y alpinista, entre cuyos logros se cuenta la primera ascensión al Naranjo de Bulnes junto con Gregorio Pérez el *Cainejo*. Se intentaba así canalizar las aspiraciones proteccionistas surgidas en relación con variados espacios a través de una técnica importada de Estados Unidos, donde ya en 1872 se había creado el parque nacional de Yellowstone en las Montañas Rocosas.

Tempranamente el Guadarrama figuraba, a iniciativa de la Sociedad Alpinista Peñalara, entre los espacios candidatos a su “consagración” como parques nacionales por su carácter “pintoresco, forestal o agreste”, pues tales eran los requisitos legales. Sin embargo, el entusiasmo del promotor de la ley y primer (en realidad, único) Comisario de Parques Nacionales, no bastó para generalizar las declaraciones protectoras. Solo se llegaron a crear Covadonga, en la montaña asturiana, y Ordesa, en los Pirineos

oscenses, que fueron los únicos parques nacionales españoles hasta que el impulso turístico llevó a poner en marcha los parques canarios con la declaración del Teide (1954).

La falta de nuevas declaraciones puede explicarse por la necesidad de consumir importantes esfuerzos, con los pocos medios disponibles, para asegurar la gestión de los parques de Covadonga y Ordesa. En el primero surgieron algunos conflictos con municipios, ganaderos y

La Sierra de Guadarrama fue uno de los primeros espacios que reclamaron la atención de los pioneros de la conservación en España. Foto: Álvaro López.



Pedro Pidal, marqués de Villaviciosa.

Tempranamente el Guadarrama figuraba, a iniciativa de la Sociedad Alpinista Peñalara, entre los espacios candidatos a su “consagración” como parques nacionales por su carácter “pintoresco, forestal o agreste”, pues tales eran los requisitos legales. Sin embargo, el entusiasmo del promotor de la ley no bastó para generalizar las declaraciones protectoras

titulares de explotaciones mineras; en el segundo se consideró necesario atender las expectativas turístico-religiosas mediante la apertura de vías de acceso y establecimientos de hospedería. Esas dificultades llevaron incluso a un importante cambio de orientación consistente en centrar las energías en una nueva figura protectora más flexible, los sitios naturales de interés nacional, que, pese a las contradicciones que presentaba su regulación, permitirían poner en marcha los pilares de un sistema de conservación de la naturaleza cuyo desarrollo quedaría asfixiado tras la Guerra Civil.

DON EDUARDO HERNÁNDEZ-PACHECO Y LOS SITIOS NATURALES DE INTERÉS NACIONAL

El protagonista de la reforma fue don Eduardo Hernández-Pacheco (1872-1965), vinculado a la Sociedad Española de Historia Natural y a la Institución Libre de Enseñanza, quien había sido nombrado en 1917 vocal y vicepresidente de la Junta Central de Parques Nacionales en su condición de Catedrático de Geología de la Universidad Central, puesto desde el que colaboró activamente con el Marqués de Villaviciosa de Asturias, aportando su visión científica en los primeros pasos de la conservación de la



Eduardo Hernández Pacheco.

naturaleza. Frente al modelo de los parques nacionales, que se consideraba difícil de compatibilizar con los derechos sobre el territorio de los municipios y los propietarios, Hernández-Pacheco se mostró partidario de establecer figuras de protección conciliables con los usos agrarios tradicionales mediante las cuales se diera cabida a la diversidad paisajística de la Península Ibérica.

Conforme a tales planteamientos, en plena Dictadura de Primo de Rivera, por la Real Orden de 15 de julio de 1927 se regularon, junto a los parques nacionales, otros dos tipos protectores: los sitios naturales de interés nacional (que andando el tiempo llegarían a confundirse con los sitios nacionales creados en 1917, figura esta que tan solo se había aplicado en San Juan de la Peña) y los monumentos naturales de interés nacional. La razón de esta variedad de figuras protectoras, según el preámbulo de la citada disposición, estribaba en evitar el desprestigio en el que los títulos de parque o sitio nacional podían caer

caso de prodigarse su otorgamiento. Por ello, y más concretamente con el objeto de atender las muchas peticiones que, al parecer, no reunían las condiciones del Reglamento de 1917, se completó el esquema protector. En tal sentido, cabe recordar que, en las relaciones que se ordenó formar a los ingenieros jefes de los distritos forestales en 1917, debían incluirse, además de los lugares merecedores de la declaración de parque o sitio nacional, las particularidades o curiosidades naturales extraordinarias y los árboles más notables del distrito; sin embargo, de cara a estas dos últimas relaciones no se preveía entonces ninguna figura protectora. Los nuevos títulos de sitio y monumento natural de interés nacional habían, pues, de colmar la laguna existente.

ABANDONO DE LA DECLARACIÓN DE PARQUE NACIONAL PARA LA SIERRA DE GUADARRAMA

En la práctica, el sistema pasó a pivotar sobre la figura de los sitios naturales de interés nacional articulada como una alternativa a los parques nacionales. Se abandonaron, así, los proyectos de declarar nuevos parques nacionales en la Sierra de Guadarrama y en Sierra Nevada, optándose por agilizar las declaraciones de sitios. En el espacio de menos de cuatro años que median entre la Real Orden de 1927 y la proclamación de la Segunda República se produjeron nueve declaraciones de sitios naturales de interés nacional, lo cual puede ser contemplado como un auténtico récord si se tiene en cuenta que desde 1920 no se realizaba ninguna declaración protectora.

Las declaraciones de sitios naturales de interés nacional se produjeron por Reales Órdenes de 30 de julio de 1927 a favor del monte Dehesa del Moncayo en Tarazona (Zaragoza), de 11 de julio de 1929 para la Ciudad Encantada (Cuenca), el Torcal de Antequera (Málaga) y el Picacho de la Virgen de la Sierra en Cabra (Córdoba), y de 7 de abril de 1931 para la región central de la Sierra de Espuña y el Monte El Valle, ambos en Murcia. La Real Orden de 30 de septiembre

Frente al modelo de los parques nacionales, que se consideraba difícil de compatibilizar con los derechos sobre el territorio de los municipios y los propietarios, Hernández-Pacheco se mostró partidario de establecer figuras de protección conciliables con los usos agrarios tradicionales mediante las cuales se diera cabida a la diversidad paisajística de la Península Ibérica

de 1930 declaró en la Sierra de Guadarrama (descartando, por tanto, su protección unitaria como parque nacional) los sitios naturales de interés nacional de la Pedriza del Manzanares, el Pinar de La Acebeda y el Circo y las Lagunas de Peñalara, así como el monumento natural de interés nacional de la Peña del Arcipreste de Hita en el Puerto del León.

LA CONSERVACIÓN HONORÍFICA, LEGADO DE LA DICTADURA

Sin embargo, no cabe desconocer que los anteriores planteamientos quedaban en gran medida desvirtuados al establecerse el carácter meramente honorífico de las nuevas declaraciones. Así, mientras el Reglamento de 1917 renunciaba a señalar reglas fijas y precisas para todos los parques nacionales, remitiéndose a las normas especiales que se dieran para cada territorio protegido, la Real Orden de 1927 desistió de cualquier intento de lograr una efectiva tutela estableciendo paladinamente que:

“La declaración oficial de sitio o de monumento natural de interés nacional es de carácter meramente honorífico para los municipios en cuyo término existan estas bellezas naturales, así como para las corporaciones oficia-

les, entidades públicas o privadas y particulares a quien pertenezcan, con el exclusivo objeto y sin otro alcance que el de respetar y hacer que se respeten tales bellezas evitando su destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre, y de favorecer en lo posible su acceso por vías de comunicación; y *perderán dicho carácter* cuando, por causa intencionada o por desidia, desaparecieran o se aminoraran notablemente los fundamentos de tal *distinción*.”

Pocos textos expresan con tanta claridad las consecuencias finales de la conservación de la naturaleza vertebrada exclusivamente por criterios estéticos, aunque éstos fueran acompañados de consideraciones científicas tendentes a incluir muestras representativas de la variedad de paisajes. El poder público se limitaba a conceder títulos de “carácter meramente honorífico” a los territorios notables por sus bellezas o rarezas naturales; títulos que no implicaban ninguna acción pública protectora ni directa ni indirectamente, por lo que la propia norma preveía su retirada cuando dejaran de concurrir “los fundamentos de tal distinción”. El paisajismo esteticista y estático, pese a sus conexiones científicas, llegaba aquí a extremos notables de ineficacia.

Ni siquiera cabe pensar que exigencias derivadas del principio de legalidad, al regularse figuras de protección no previstas en la Ley de Parques Nacionales, pudieran estar determinando los contenidos de la Real Orden de 1927, dado el contexto de desprecio, propio de una dictadura, hacia el sistema de fuentes de un Estado de Derecho. Dicho de otra manera, la eventual incidencia de las nuevas figuras protectoras sobre los derechos de propiedad podía haberse salvado, como fue habitual en la época, acudiendo al decreto-ley y, en último extremo, permitiendo la expropiación forzosa. No parece que únicamente fuera, pues, el respeto a la propiedad el elemento determinante del carácter honorífico de las nuevas figuras, sino más bien, junto con ello, la pura y simple desvalorización del sistema, quizá apuntalada en la constatación de la amplitud y variedad de los paisajes españoles.



La ineficacia normativa alcanzó todavía mayores cotas en el Real Decreto de 26 de julio de 1929, que firmaba el Ministro de Fomento don Rafael Benjumea Burín. Allí se contenía una previsión cuya atenta lectura no puede menos de producir una intensa desazón:

“Cuando se estime que, mediante obras, aprovechamientos industriales o forestales, pueden desaparecer o desmerecer las con-



Cuerda Larga en verano con la loma de los Bailanderos y la Najarra al fondo. Foto: Álvaro López.

diciones naturales en que estriba la belleza del paraje declarado sitio o monumento natural de interés nacional, si éstos son de excepcional y extraordinaria importancia en el concepto que ha motivado tal distinción, la Junta de Parques Nacionales propondrá a la superioridad la conveniencia de la adquisición por el Estado de tales sitios o parajes, previa la declaración de utilidad pública, si a ello hubiere lugar. *Oído el parecer de la Junta,*

la superioridad, con la información suplementaria que creyese oportuna, determinará cuál es el interés dominante, si la concesión de las obras y aprovechamientos industriales o forestales, o la adquisición por el Estado y conservación del paraje en sus condiciones naturales.”

Obsérvese que el supuesto era distinto del establecido en 1927 pues no se regulaban las consecuencias derivadas de la desaparición o

aminoración de los fundamentos de la distinción, sino que se establecía el procedimiento de destrucción de tales fundamentos. Así, en presencia de un interés económico (“obras y aprovechamientos industriales o forestales”), el interés público en la conservación decaía, determinando, si acaso, en supuestos de condiciones naturales “de excepcional y extraordinaria importancia”, una decisión discrecional de la “superioridad” sobre la conservación. Pero ni siquiera esa decisión era de planteamiento obligatorio en todo caso. La norma resultaba bien clara: prevalecía el interés económico en el uso del territorio y solo excepcionalmente cabía suscitar la consideración del interés de conservación de la naturaleza a la “superioridad”.

CENTRALIZACIÓN Y BUROCRATIZACIÓN

En el aspecto organizativo se introdujeron también variaciones significativas. La regulación de 1927 había comenzado por constituir, dentro de la Junta Central de Parques Nacionales, una comisión ejecutiva de tres miembros con la que se inició el proceso de burocratización de la estructura. Después, la reforma de 1929 acentuó la dependencia del Ministerio de Fomento, la centralización y la burocratización de todo el sistema:

a) El control del Ministerio de Fomento se observaba en los cambios relativos a la Junta Central de Parques Nacionales. En la versión del Reglamento de 1917 ésta estaba compuesta de ocho miembros, de los cuales únicamente dos dependían del Ministerio de Fomento: el Director General de Agricultura, Minas y Montes, que actuaba como presidente de la Junta, y un inspector o ingeniero jefe de montes. Tras la modificación de 1929, el Ministro de Fomento controlaba los nombramientos de nueve de los diez miembros de la Junta. Con excepción del Presidente del Patronato Nacional de Turismo, los demás componentes se integraban en la estructura jerárquica del

Ministerio o eran nombrados por el Ministro. Con similar efecto se modificó la composición de la comisión ejecutiva de la Junta. El propio Comisario General de Parques Nacionales, cuya designación correspondía hasta entonces al Gobierno entre los vocales de la Junta, había de pasar a ser nombrado libremente por el Ministro de Fomento.

- b) La centralización del sistema se consiguió a través de la supresión de las juntas provinciales o regionales que se preveían en 1917. En la reforma de 1929 los parques nacionales pasaron a depender exclusivamente del Comisario General y, para la gestión técnica, del vocal ingeniero de montes, quien recibía el título de jefe del servicio técnico. Los sitios y monumentos naturales de interés nacional, dado su carácter honorífico que ya hemos destacado, no precisaban de ninguna previsión organizativa especial.
- c) La burocratización fue el resultado de diversas medidas contenidas en la nueva redacción del Reglamento de 1929 que serían duramente criticadas, ya en La Segunda República, en el preámbulo de un Decreto de 1931 que ordenaba la Comisaría de Parques Nacionales:

“La expresada Junta fue reformada en su constitución y funciones por el Decreto de la Dictadura de 26 de julio de 1929, centralizando todo el servicio de parques, creando una jefatura técnica, una delegación de propaganda, prescindiendo del concurso de los servicios forestales provinciales, facultándola para proponer al Ministerio el nombramiento de personal técnico permanente y nombrar por sí el eventual de la misma clase y estableciendo gratificaciones fijas de importancia para determinados miembros de la Junta, que absorbiendo así una gran parte del modesto crédito que el presupuesto del Estado consigna para estos servicios, redujo considerablemente la utilidad práctica de su aplicación.”



La Pedriza con El Yelmo al fondo. Foto: Álvaro López.

BALANCE FINAL DEL PERÍODO

En definitiva, el intento de establecer una alternativa a los parques nacionales mediante la figura de los sitios naturales de interés nacional, si bien supuso la introducción de criterios científicos que determinaron el incremento de las declaraciones, tuvo el criticable contrapeso de la débil funcionalidad de las mismas. Los sitios no eran otra cosa que meros títulos honoríficos carentes de consecuencias tanto en el plano de la gestión como en de la defensa de los territorios concernidos. Por ende, el elemento que permitía augurar un futuro más esperanzador, la estructura ágil y no burocrática de la Junta Central de Parques Nacionales, fue cercenado y limitado, sumiéndolo en un burocratismo innecesario habida cuenta de las funciones que le correspondían.

Durante la Segunda República el compromiso con la conservación permitió inicialmente una evolución apreciable manifestada en las reformas de 1931 y 1934, que crearon y potenciaron la Comisaría de Parques Nacionales; pero pronto, en 1935, las novedades quedaron ensombrecidas con la atribución de la presidencia

de la Comisaría al titular de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca, con lo que la centralización y la burocratización volvieron a imponerse. En todo caso, detrás de la letra de la Gaceta estaba un conflicto surgido por el nombramiento de los guardas del Parque Nacional de Covadonga, que enfrentó a los dos personajes de nuestra historia, el Marqués de Villaviciosa de Asturias, de hábitos y comportamientos inevitablemente caciquiles, y Hernández-Pacheco, más moderno en este sentido, saldándose el episodio con el cese encubierto del primero.

En todo caso, las débiles declaraciones protectoras aprobadas para diversos espacios del Guadarrama en 1930 constituyeron la única protección particular del ámbito, hasta que en 1985 se produjo la declaración del parque regional de la Cuenca Alta del Manzanares por la Comunidad de Madrid. A partir de 1999 se recuperó la vieja idea de declarar el parque nacional de la Sierra de Guadarrama, que culmina en este mismo año 2013 con la aprobación del correspondiente proyecto de Ley por las Cortes Generales. Pero estas son ya otras historias. ♣