

Retos de nuestra centenaria Red de Parques Nacionales

Dr. Miguel Castroviejo Bolívar

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

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

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

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

LOS ORÍGENES DE NUESTRO SISTEMA DE PARQUES NACIONALES

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



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

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

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

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

Parque Nacional del Teide. Foto: Álvaro López.

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

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

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

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

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

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



ELEMENTOS SINGULARES DE LA RED ESPAÑOLA DE PARQUES NACIONALES

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

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

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

Parque Nacional de Ordesa. Foto: Álvaro López.

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

La protección de los valores naturales

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

El uso público

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

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

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

ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA LA GESTIÓN DE LA RED

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

OTROS SISTEMAS DE PARQUES NACIONALES DESTACADOS

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

Sistemas de parques nacionales centralizados

Los parques nacionales en Estados Unidos

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

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

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

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

Los parques nacionales en Canadá

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

Los parques nacionales de Suecia

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

Sistemas de parques nacionales como entes autónomos

Los parques nacionales en Italia

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



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

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

Los parques nacionales en Francia

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

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

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

Sistemas de parques con gestión mediante organismos semipúblicos

Los parques nacionales en Chile

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

Los parques nacionales de Finlandia

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. *Evitar descender la pendiente del populismo.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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