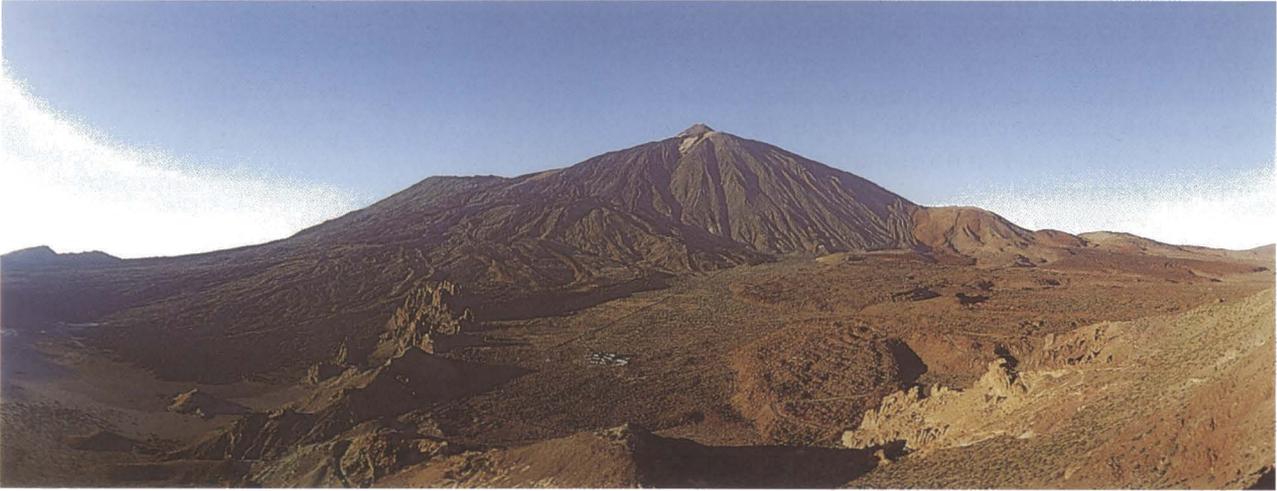


# I

## HISTORIA DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS



## I.1 HISTORIA DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS



Parque nacional del Teide (Tenerife) (foto: S. Socorro)

Según el «Centro mundial para el seguimiento de la conservación», una organización independiente creada para apoyar la conservación y el desarrollo sostenible a través del suministro de información, las áreas protegidas legalmente establecidas son hoy un conjunto de más de 8.500 espacios que abarcan 7,7 millones de km<sup>2</sup> -un 5,2% de la superficie de la Tierra-. La importancia de estas áreas es crucial y creciente, debido a que salvaguardan la riqueza de vida, la belleza natural y el significado cultural de muchas de las áreas más relevantes del mundo; son fuente de inspiración y patrimonio irremplazable de los países a los cuales pertenecen. Aún así, y dado que todavía son muchos los sistemas ecológicos que están seriamente amenazados y no gozan de ningún tipo de protección, el último Congreso Internacional de Parques de UICN (Caracas, 1992) recomendó encarecidamente un aumento de esta extensión para el año 2.000, de al menos hasta el 10% del planeta, .

El ICBP (*International Council for Bird Preservation*) hizo también una recomendación similar, al constatar que muchos de los centros de biodiversidad (*hot-spots*) del mundo, donde se concentra una mayor riqueza de endemismos, no coincidían con áreas protegidas. Los estudios revelaron que un 20% de todas las especies de aves del mundo, que incluye 2/3 de las especies amenazadas, se localizan en zonas que ocupan sólo un 2% de la superficie de la Tierra. De los 221 *hot-spots* identificados, muchos se localizan en islas, al ser reservorios de faunas y floras únicas que suelen verse amenazados con relativa facilidad.

La superficie declarada como área protegida en Canarias es el 40% e implica a todas las islas e islotes. Esto supone unos 3.000 km<sup>2</sup> de espacios naturales legalmente protegidos. Pero no a todo este territorio le corresponde un mismo nivel de protección ni de gestión. Así, mientras en unas áreas impera un modelo de conservación pasivo (restrictivo y coercitivo), en otras se trata de una conservación activa, que cuando implica a poblaciones y manifestaciones de carácter cultural, se encuadra en el tipo de acciones propias de lo que se ha venido a denominar como ecodesarrollo.

Los espacios naturales protegidos son un concepto antiguo. Considerados en un sentido amplio, para incluir también a los montes de utilidad pública y los refugios de caza, sus orígenes se remontan bastante atrás, cuando se crean en España los catálogos de montes de utilidad pública (ley de 1859). (Ver nota 1.1.1). Pero circunscrito sólo a las zonas declaradas específicamente como espacio natural protegido, el primer precedente está en la ley de parques nacionales de 1916. En Canarias la primera norma de este tipo fue un decreto del 22 de enero de 1954, que declaró el parque nacional del Teide, y la última, la ley de Espacios Naturales de Canarias.

Los criterios de declaración de espacios naturales protegidos han ido variando con el tiempo, y el esquema de protección y gestión seguido en cada época también ha evolucionado, en este caso desde una perspectiva inicial de tipo sectorial (forestal, urbanista, cinegética, etc.) a otra más moderna, de carácter integral.

Los principales hitos en la historia de los espacios naturales de Canarias se corresponden con determinadas fechas, que han supuesto el

## EXTINCIONES EN ISLAS

Las islas son vitales para la conservación de muchas especies. Aproximadamente un 17% de las especies de aves del mundo están confinadas en islas, y lo mismo ocurre en una de cada seis especies de plantas. Igualmente, la mayor proporción de especies amenazadas se encuentra en las islas y posiblemente aquí sea donde se han registrado las mayores extinciones en los últimos tiempos.

Una de las principales causas de extinción son las introducciones de nuevas especies provocadas por el hombre. Desde el año 1600, las introducciones de especies exóticas han sido la causa del 19% de la desaparición de especies de aves y el 23% de mamíferos, en todo el mundo. Del mismo modo, según estudios realizados por USHER (1988), la probabilidad de que una especie introducida en una isla se transforme en invasiva es del 77%. Estudios en Gran Bretaña de WILLIAMSON y BROWN (1986) concluyen que un 10% de las especies invasivas pueden degenerar en plagas. Un dato importante al respecto de las áreas protegidas es que aquellos espacios más visitados, como son los parques, son los que soportan mayores amenazas por especies introducidas.

Canarias no ha sido ajena a este fenómeno, y aunque desconocemos con exactitud cuántas especies se han extinguido en las islas en el período histórico que comprende los últimos 500 años, sin lugar a dudas han de ser muchas. Suele aceptarse la norma de que la reducción de un hábitat a la mitad provoca la extinción del 10% de sus especies. Si tenemos en cuenta la masiva deforestación de islas como Gran Canaria, y la reducción experimentada de hábitats singulares como el de la laurisilva y el de los bosques termófilos en todas las islas, es posible asumir que el número de especies desaparecidas en Canarias en los últimos siglos ha sido considerable.

punto de inflexión de diferentes planteamientos ante la naturaleza. Para el caso de Canarias, diferenciamos: 1) espíritu de Yellowstone; 2) Leyes de 1956/57; 3) Leyes de 1975; 4) Leyes de 1987; y 5) Ley de 1989.

TAB. II CRITERIOS DE DECLARACIÓN DE ESPACIOS PROTEGIDOS EN CADA ÉPOCA

ESPACIOS NATURALES		CRITERIOS DE DECLARACIÓN		
Nivel de PROTECCIÓN	Objetivo de GESTIÓN	ESTÉTICOS	FORESTALES	ECOLÓGICOS
Bajo, sujeto a Interpretación	Paisajístico	Yellowstone 1872		
Alto y sólo en el monte	Forestal productivo	"	Leyes de 1956/57	
Bajo en L.ENP Alto en L.S.	Conservación sectorial	"	"	Leyes de 1975
Bajo en LENAC Alto en L.S.R.	Protección urbanística	"	"	Leyes de 1987
Alto y coercitivo	Conservación Integral	"	"	Ley de 1989

L.ENP: Ley de Espacios Naturales; L.S.: Ley del suelo; LENAC: Ley de Declaración Espacios Naturales de Canarias; L.S.R.: Ley de Ordenación urbanística del suelo rústico.

## EL NACIMIENTO DE LOS PARQUES NACIONALES

Para entender mejor cómo surgieron los primeros parques nacionales debemos situarnos en unos Estados Unidos con alrededor de un siglo como nación, con una población prácticamente concentrada en el Este, frente a un Oeste salvaje y desconocido del cual se sabía que albergaba importantes riquezas minerales, como el oro. Esto hizo que sus áreas más inexploradas se convirtieran en tierra de promisión para aventureros y buscadores de fortuna. En este sentido, desde comienzos del siglo XIX abundan las historias sobre el descubrimiento y exploración de las regiones del oeste por tramperos y cazadores.

En 1870 se organizó una expedición por parte de destacados personajes de Montana, para explorar las tierras próximas a Yellowstone. Eran 19 y con ellos se encontraba Nathaniel Langford, que luego sería el superintendente del parque, el conocido abogado Cornelius Hedges, el hijo del senador Trumbull y el general Washburn. La importancia de los participantes movió al Ministerio de Defensa a asignarles una escolta militar en razón de las hostilidades habidas con los indios de la zona, que estaban causando algunas muertes. La expedición, terminada con éxito, dió lugar a varios artículos y conferencias en el Este, dándose especial publicidad a un informe del jefe de la escolta, Gustavus Doane, donde decía *«como región para el turismo no tiene paralelo, como campo de investigación científica promete grandes resultados, en las ramas de la geología, mineralogía, botánica, zoología y ornitología es probablemente el mayor laboratorio natural en la superficie del globo»*.

En una acampada durante una noche de verano, a la luz de una hoguera, mientras hablaban de las maravillas que habían visto, se planteó la cuestión de qué hacer con este territorio en el futuro, sugiriendo Hedges que debería dejarse al margen de la colonización estableciendo un parque para la gente y para siempre. A esta propuesta se sumó inmediatamente Langford y juntos persuadieron al resto del equipo de la necesidad de conseguir este objetivo. Hedges resumió esta nueva filosofía del siguiente modo *«Me parece que Dios hizo esta región para que todo el pueblo y todo el mundo la 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 le ve ahora»*.

Un año después, en 1871, el catedrático de geología F.V. Hayden, pasó el verano explorando las fuentes de los ríos Missouri y Yellowstone, junto a diversos fotógrafos y pintores. La crónica de su expedición produjo un extenso reportaje que hizo crecer el interés público por la zona. Hayden, Langford y Washburn empezaron entonces a mover apoyos en Washington, entre políticos, congresistas, personalidades de prestigio, etc. Finalmente consiguieron que el senador Pomeroy, de Kansas, y el congresista Clagett, de Montana, presentaran una proposición de ley.

La ley se aprobó enseguida en el Congreso, pero se debatió algo más en el Senado. Allí, algunos senadores defendieron que tal protección era innecesaria porque todas las montañas Rocosas eran un enorme parque sin ocupar y podría resultar que coincidiera con el lugar más adecuado para la instalación de colonos. Frente a estas ideas, otros senadores argumentaron que era un momento muy oportuno para la aprobación de la ley, a la vista de las reclamaciones de terrenos que desde hacía más de diez años se estaba sufriendo en Yosemite, pues podría resultar que alguien bloquease los accesos o estableciese un pago para poder ver las maravillas de las que se hablaba. Finalmente la ley se aprobó con el voto a favor de los republicanos y la oposición de la mayoría de los demócratas.

La idea de parque nacional arraigó pronto y los financieros americanos se apuntaron a ella, encabezados por John Rockefeller, que compró y regaló a la nación el Gran Teton, un área vecina de Yellowstone. Así se inició una poderosa fuerza mundial, que hoy implica a 169 naciones.



Primeras exploraciones de Yellowstone. Expedición Hayden, 1871

La actual concepción de la naturaleza, inspirada en planteamientos globalizadores donde cada parcela del conocimiento aporta al conjunto una visión importante, pero incompleta por sí sola, se refleja en la estrategia mundial de conservación "Cuidar la Tierra", auspiciada por las más importantes organizaciones de medio ambiente y conservación de la naturaleza. La filosofía de dicha estrategia se debatió en lo concerniente a las áreas protegidas en el IV congreso mundial de parques

de Caracas y se plasmó en los muchos documentos generados en dicho evento (*Parks for life, the law of the mother, parks and progress*, etc). En Europa, diferentes organizaciones entre las que está UICN, la Federación de Parques, WCMC, han redactado un plan de acción para las áreas protegidas que adapta los documentos anteriores a la realidad del viejo continente. La actual estrategia de conservación en Canarias es una prolongación de dicho Plan de Acción.

**Nota I.1.1:** " La superficie de montes así catalogados en España era de 6.775.280 Ha en 1988, lo cual representaba un 7,48 % del territorio nacional. En Canarias, la superficie asciende a 56.971 Ha., lo cual representa el 7,6 % del archipiélago."

## 1.2 EL ESPÍRITU DE YELLOWSTONE

En 1872, el presidente Ulises S. Grant firmó el decreto que convertía a Yellowstone (*Ver nota 1.2.1*) en el primer parque nacional de los Estados Unidos y del mundo. De esta forma, dicho parque quedó reservado y protegido de la colonización, ocupación y venta, y destinado como área pública para el recreo, beneficio y disfrute de las poblaciones. Su nacimiento estuvo impregnado de un profundo sentimiento de culto a la naturaleza salvaje y del romanticismo propio de la época.

La implantación de esta filosofía en la administración norteamericana no fue fácil. Al principio hubo problemas serios que no se resolvieron hasta 1916, cuando se creó un servicio de parques unificado y la administración comenzó a adquirir terrenos por su interés ecológico. Este mismo año, en España, se aprobaba la primera ley de parques nacionales.

Por entonces predominaba una concepción estática de la naturaleza -todavía no se puede hablar de conservación, entendida como actuaciones de gestión en positivo-, y los parques se miraban como museos naturales que había que preservar. Estos criterios estético-paisajísticos fueron el común denominador de las primeras declaraciones de grandes y majestuosos espacios naturales en España, siempre bajo el influjo de Yellowstone. La administración inicial fue prácticamente nula, pero poco a poco comenzó a surgir una tímida gestión forestal que acabaría por implantar sus criterios durante largo tiempo (*Ver nota 1.2.2*).

### EL MARQUES DE VILLAVICIOSA

El 7 de diciembre de 1916 se aprobaba la que luego se conocería como Ley Gasset, una sencilla ley de tan sólo tres artículos que posibilitaba la exclusión de determinados trozos de territorio de todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre. Estas zonas debían destinarse a un fin de esparcimiento y contemplación en el marco del respeto a la naturaleza, declarándose para ello como Parques Nacionales.

El promotor de esta ley fue Don Pedro Pidal de Bernaldo y Quirós, marqués consorte de Villaviciosa (Asturias), político, montañero aguerrido y experto cazador, que el 4 de junio de 1916, con brillante oratoria iluminó la mente de sus compañeros senadores con una idea sencilla pero contagiosa «¿No hay santuarios para el arte, por qué no ha de haber santuarios para la naturaleza, para la madre naturaleza?».

Su apasionada defensa de grandes espacios donde la naturaleza se debía mantener intocada provenía de la fascinación sentida años atrás en un viaje a Estados Unidos donde visitó el monumental parque de Yellowstone. Don Pedro Pidal regresó a España convencido de que aquí también habían áreas merecedoras de ser resguardadas de igual modo. Su propuesta tenía una gran carga simbólica y de exaltación patriótica.

Don Pedro Pidal fue hombre de grandes empresas, apasionado, visceral, empecinado y amante del riesgo. Ello le venía en los genes y ya su abuelo -el marqués de Camposanto- era capaz de sumergirse en los fríos ríos de su Asturias natal para pescar salmones a pleno pulmón. Don Pedro, por su parte, además de un formidable cazador de osos era un excepcional montañero, cualidades ambas que le impulsaron a ser el primer escalador que ascendió al mítico Naranjo de Bulnes (Picos de Europa) junto a un lugareño del pueblo de Caín. Su reflexión previa a dicha hazaña refleja su carácter «¿qué idea me formaría de mí mismo y de mis compatriotas si un día llegase a mis oídos la noticia de que unos alpinistas extranjeros habían tremolado con sus personas la bandera de su patria sobre la cumbre virgen del Naranjo de Bulnes, en España, en Asturias y en mi cazadero favorito de Robezos ...?».

Esto es patente en los decretos de creación de los dos parques nacionales canarios nacidos en este periodo, el del Teide y el de la Caldera de Taburiente (Ver nota 1.2.3), donde la estructura administrativa de cada parque dependía del Direc-

tor General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, cuya misión era "cooperar en la conservación y fomento del Parque y realizar cuantos actos y gestiones crea conveniente para la propaganda y atracción turística nacional y extranjera".



Malpais de Tizalaya ( paisaje protegido de la Gería), (foto: J. L. Martín).



Playa y acantilados de Famara, en el parque natural del Archipiélago Chinijo ( foto: J. L. Martín).

**Nota 1.2.1:** Antes de esta fecha, en 1832, un tal Catlín formuló la propuesta de dejar las praderas del Oeste abiertas y libres, como magnífico parque nacional en el que los indios y los búfalos pudieran vivir "en toda la belleza, salvaje y fresca de su propia naturaleza". La idea de crear los parques nacionales permaneció dormida durante casi medio siglo desde las propuestas de Catlín, y cuando se aprobó legislativamente era demasiado tarde para salvar los 75 millones de bisontes que, en otro tiempo, hubieron en las praderas del Oeste. (v. EDMUNDS y LETEY, 1975. en LÓPEZ RAMÓN, 1980).

**Nota 1.2.2:** La administración de los parques desde sus comienzos siempre estuvo fuertemente ligada al sector forestal. Primero fue la "Comisaría de Parques", dependiente de la Dirección General de Agricultura, Minas y Montes; luego -durante el período franquista-, el "Consejo Superior de Caza, Pesca Fluvial, Cotos y Parques Nacionales", dependiente de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, en el Ministerio de Agricultura; más tarde fue el " Consejo Superior de Montes" en lo consultivo, y el " Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza" en lo administrativo; continuó el " Consejo de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales"; prosiguió la " Dirección General de Caza, Montes y Pesca Fluvial"; y, finalmente, a partir de 1971, el ICONA. (v. LOPEZ RAMON, 1980)

**Nota 1.2.3:** Decreto de 22 de enero de 1954, que declara el parque nacional del Teide, y Decreto de 6 de octubre de 1954, que declara el parque nacional de la Caldera de Taburiente.

## I.3 LAS LEYES DE 1956/57



Sitio de interés científico del Janubio ( foto: J. L. Martín).

En 1956 se aprueba una ley del suelo hasta cierto punto novedosa y en algunos aspectos revolucionaria, al incluir obligaciones como la de clasificar el suelo previamente a la edificación, o la de redactar planes urbanísticos donde el suelo se podía dividir en urbano, reserva urbana y rústico. De esta forma, la edificación se limitó a los suelos calificados como urbanos o a los de reserva urbana con un plan parcial aprobado donde debían recogerse los compromisos mínimos de los propietarios con la municipal-

### PARQUES NACIONALES DE ESPAÑA

#### **Ley de Parques Nacionales de 1916**

- Covadonga (Picos de Europa)	1918
- Ordesa y Monte Perdido	1918
- Teide	1954
- Caldera de Taburiente	1954
- Aigües Tortes y Lago San Mauricio*	1955

#### **Ley de Montes de 1957**

- Doñana	1969
- Tablas de Daimiel	1973
- Timanfaya	1974

#### **Ley de Espacios Naturales de 1975**

- Garajonay	1981
-------------	------

#### **Ley de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres de 1989**

- Archipiélago de Cabrera	1991
---------------------------	------

\* Este espacio se excluyó de la red estatal de parques nacionales en la ley 4/1989.

dad. Además se estableció un criterio de jerarquización del planeamiento cuyas directrices aún prevalecen. Al año siguiente se aprobaría el primer plan en Canarias con un ámbito enmarcado en el municipio y no en la ciudad (plan general de Santa Cruz). Esta ley no tiene una relación directa con los espacios naturales, pero contribuyó a la aparición de una filosofía urbanística del territorio que influyó poderosamente en varias leyes de espacios naturales posteriores.

En cuanto a la urbanización, al término de los años sesenta comenzó una carrera desenfrenada para la calificación urbanística de terrenos, que dió lugar a la aprobación en sólo cinco años de más de 250 planes particularizados (GARCIA BARBA, 1989).

A comienzos de los setenta aparecieron los primeros planes centrados en la unidad natural del archipiélago, la isla. Así, en 1973 se aprobó un plan de este tipo para Tenerife, donde se establecieron las directrices para elaborar un anillo viario insular y un área industrial en el entorno del malpaís de Güímar. Además, en 1970 las comisiones provinciales de urbanismo abrieron la puerta a la aprobación de planes turísticos no integrados en una ordenación conjunta previa, si bien es cierto que en 1975 fueron pro-

hibidos. En todo caso y de una forma u otra, hasta los años ochenta ya se habían aprobado 176 planes turísticos en Tenerife, 170 en Gran Canaria, 63 en Fuerteventura, 32 en Lanzarote y 14 en La Palma.

La ley de montes de 1957 sí tuvo una relación más estrecha con los espacios naturales, al ser el principal valedor de un criterio declarativo fundamentado en patrones productivistas. Bajo esta misma línea se promulgó en 1970 la ley de Caza, de cuya aplicación surgieron varios «refugios nacionales de caza» en España, uno de ellos en Canarias (refugio nacional de Ojeda, Inagua y Pajonales; R.D. 1740/1982, de 18 de junio). También bajo estos planteamientos y merced a la ley de montes se declaró el parque nacional de Timanfaya, lo cual no deja de ser paradójico dado la casi ausencia de recursos forestales en todo su ámbito geográfico. En todo caso, lo más sobresaliente de la época es que, independientemente de la existencia o no de espacios protegidos, la gestión que se hacía en las áreas naturales era la establecida por la ley y el reglamento de montes; es decir, incluía aprovechamientos forestales, caza, pesca, gestión en materia de vías de comunicación, servidumbres y ocupaciones, y campings.

## I.4 LAS LEYES DE 1975



Cumbres de Gran Canaria y roque Nublo (foto: J.L. Martín)

En 1975 se aprueba una nueva ley específica de espacios naturales, y en esta misma época -exactamente el mismo día- se aprueba otra ley del suelo. Mientras la primera fue derogada catorce años después, la segunda continúa parcialmente vigente.

La ley del suelo se articula a través del planeamiento y su objeto es la ordenación urbanística de todo el territorio nacional. Su aplicación permite el establecimiento de medidas protectoras realmente eficaces, pero no suele desarrollarse en medidas activas de intervención en el territorio, que es lo que en doctrina se considera como la auténtica gestión de conservación (protección activa). De este modo, a pesar de que una buena parte de las actividades que afectan al territorio están reguladas de alguna forma por esta ley, no articula mecanismos específicos de mejora y desarrollo de los recursos naturales. Por esta razón se ha afirmado en ocasiones que dicha ley tiene un tratamiento del medio ambiente "estrictamente precautorio".

La filosofía inherente a la ley de espacios naturales de 1975 era algo distinta: no pretendía afectar a todo el territorio nacional sino a zonas concretas donde poner en marcha actuaciones de conservación. Pero ni la ley, ni su reglamento de 1977 (Decreto 2676/77, de 4 de marzo), desarrollaron en profundidad estos aspectos, y tuvieron que ser las normas de decla-

ración o reclasificación de espacios las que ahondaran en los necesarios mecanismos de gestión. La reclasificación de los parques nacionales permitió desarrollar una estrategia de actuaciones más enfocada hacia la conservación integral y activa (Ver nota I.4.1). Pero algunas comunidades, entre las que estaba Canarias, optaron por reforzar la protección en la línea de la doctrina urbanística; es decir sin instrumentar mecanismos para la gestión futura de las áreas protegidas.

Después de la promulgación de las dos leyes de 1975 se inició un rosario de declaraciones de espacios en toda España; en unos casos se siguió la alternativa del planeamiento urbanístico, y en otros la de declaraciones aisladas con un régimen jurídico más desarrollado. Ambas vías tenían un objetivo común y, a pesar de que muchas veces fueron consideradas como opciones diferenciadas y excluyentes, la realidad es que se complementaron bien. En Canarias, la ley de espacios naturales se tradujo en un principio en la aparición de dos parques naturales, el de Dunas de Corralejo e isla de Lobos (RD 3058/1982, de 15 de octubre) y el de islotes del norte de Lanzarote y de los riscos de Famara (Decreto 89/1986, de 9 de mayo); y de un parque nacional, el de Garajonay en 1981 (Ley 3/1981, de 25 de marzo) (Ver nota I.4.2).

En 1977, la Comisión Interministerial de Medio Ambiente (CIMA) escogió seguir la vía del planeamiento urbanístico y elaborar un precatólogo en cada provincia, que luego pudiera dar pie a la aprobación de un catálogo de espacios al amparo del artículo 25 de la ley del suelo. Este documento, conocido como "Inventario abierto de espacios protegibles", fue redactado por el ICONA, en 1980. En este tiempo se aprobó el reglamento de la ley del suelo y se produjeron las transferencias competenciales en materia de urbanismo a la Junta de Canarias (R.D. 2843/1979, de 7 de diciembre).

Al contrario de lo que ocurriría en Norteamérica cuando se declararon los primeros parques, y en muchas zonas peninsulares donde los espacios protegidos se proponían en zonas abiertas libres de grandes amenazas, la situación en Canarias era radicalmente diferente. La alta concentración de habitantes en un espacio reducido y limitado estaba generando fuertes impactos y un deterioro natural muchas veces irreversible. Además, sobre las islas se cernía una amenaza inmobiliaria en forma de "boom" turístico que suponía un factor más preocupante aún. Todo ello produjo un caldo de cultivo ideal para iniciar una política de protección masiva que contrarrestara la amenaza. Así, la recién establecida Junta de Canarias hizo suyo el inventario y planteó la conveniencia de redactar

#### CARACTERÍSTICAS DEL ENTORNO INSULAR A COMIENZOS DE LOS 80'

- Fuerte ocupación humana por debajo de los 1.000 m y especialmente en las costas.
- Deforestación incluso en cotas más altas de 1.000 m.
- Gran explosión demográfica.
- Proliferación de segundas residencias en suelo rústico.
- Aumento de las parcelaciones urbanas (el 60% de las viviendas en el área S/C-La Laguna es fruto del crecimiento marginal).
- Desarrollo en las costas de infraestructuras turísticas poco respetuosas con el medio.
- Proliferación de pistas forestales.
- Localización de áreas industriales en lugares de alto valor natural (como ocurrió en el malpaís de Güímar).
- Proliferación de extracciones incontroladas a cielo abierto.
- Vertidos de residuos en alza.
- Ausencia de infraestructura de depuración y saneamiento de aguas.
- Acentuación del minifundismo debido a una excesiva fragmentación del territorio.

Planes Especiales de Protección y Catalogación de Espacios Naturales, como paso previo para garantizar la protección de la naturaleza.

La oportunidad de redacción de estos planes se fundamentó en un dictamen del Consejo de Estado a una pregunta del MOPU (*Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo*), según el cual los «planes especiales» como figura de planeamiento eran una herramienta válida para designar áreas naturales y promover medidas de protección siempre que se elaboren catálogos especiales (Art. 73, 3 b del reglamento de la ley del suelo).

Dichos estudios se canalizaron través de un convenio entre la Junta de Canarias, el ICONA y los respectivos cabildos insulares para todas las islas, a excepción de Gran Canaria, donde el ICONA no intervino. La redacción estuvo en parte influenciada por algunos precedentes notorios, como el trabajo encargado por el Cabildo de Tenerife sobre "Delimitación de los espacios naturales a proteger en la isla de Tenerife", o el inventario realizado en 1975 por ASCAN-UICN/WWF sobre "recursos renovables de la provincia de Las Palmas".

En los planes especiales redactados se pueden diferenciar dos tipos: los de La Palma, La Gomera, El Hierro, Tenerife, Lanzarote y Fuerteventura -denominados PECPEN-, se enfocaron bajo un matiz estrictamente conservador, pues trataban de identificar las áreas naturales de valor supramunicipal, más singulares y representativas; por su parte, el de Gran Canaria -bautizado como PEPEN-, estaba influenciado por el mayor deterioro de esta isla y tenía un fuerte matiz restaurador y de ordenación de usos con un enfoque totalitario insular. Con él se trataba

de seleccionar todo aquello que no siendo urbano tuviera importantes valores naturales, agrícolas o paisajísticos o fuera susceptible de albergarlos tras un proceso de recuperación.

colas o paisajísticos o fuera susceptible de albergarlos tras un proceso de recuperación.

#### CRITERIOS ECOLÓGICOS PARA LA REDACCIÓN DE LOS PECPEN DE TENERIFE, HIERRO, PALMA, GOMERA, LANZAROTE Y FUERTEVENTURA

1. Proteger una muestra de los principales ecosistemas canarios.
2. Asegurar la preservación de determinadas especies amenazadas mediante la protección de sus hábitats.
3. Proteger aquellas áreas que juegan un papel importante en el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales (refugio de aves migratorias, recarga de acuíferos, etc.).
4. Proteger determinados elementos definitorios y característicos del paisaje.
5. Proteger determinadas zonas donde se ejemplifica la integración sostenida del hombre con el medio.

#### CRITERIOS ECOLÓGICOS PARA LA REDACCIÓN DEL PEPEN DE GRAN CANARIA

1. Identificar áreas homogéneas en cuanto a sus características y problemática.
2. Instrumentar la protección de los enclaves de importancia insular, macaronésica o mundial, como garantía de supervivencia de sus especies.
3. Establecer directrices para:
  - Ordenar y racionalizar los usos que afectan a los valores protegidos.
  - Recuperar y restaurar el medio natural.
  - Acondicionar el uso público.
  - Vigilar el cumplimiento de la normativa.
  - Adquirir terrenos para designar reservas integrales y zonas forestales.

**Nota I.4.1:** En la exposición de motivos del proyecto de ley del parque de Doñana (1978), el Gobierno declaraba que "...procede...reclasificar el Parque Nacional de Doñana subsanando errores u omisiones existentes en la primera declaración y en la propia Ley de Espacios Naturales Protegidos". Sus principales innovaciones fueron: 1) Se crea el concepto de preparque; 2) se estableció la directriz de eliminar las explotaciones en los parques; 3) se crearon los "planes rectores de uso y gestión"(PRUG); 4) se estableció la directriz de patrimonializar (tras indemnizar) los terrenos cuyos dueños no suscribieran los correspondientes acuerdos de conservación; 5) se estableció la acción pública para exigir la observancia de las normas de protección del Parque. Los parques canarios recogieron estos aspectos y otros más, como el desarrollo de los PRUG en un esquema de planes especiales y planes anuales.

**Nota I.4.2:** Aunque un Real Decreto de 1982 (1741/1982, de 25 de junio) estableció un régimen de protección provisional para las Dunas de Maspalomas, este espacio no sería declarado como protegido hasta 1987.

## I.5 LAS LEYES DE 1987



Paisaje agrario en Las Carboneras, parque rural de Anaga (Tenerife) (foto: S. Socorro)

Aunque los planes especiales nunca se aprobaron, sí influyeron en el planeamiento urbanístico de cada municipio, y también condicionaron la delimitación de zonas a proteger en una ley de declaración de espacios naturales aprobada por el Parlamento canario en 1987 (LENAC). Los planteamientos ante la naturaleza en esta época tenían un fuerte cariz protector y de ordenación en el marco de cada isla. La LENAC se complementó con otras dos leyes, la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los planes insulares de ordenación, y la ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la ordenación urbanística del suelo rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La LENAC supuso un salto considerable en la protección, pues declaró de repente 104 espacios que en conjunto afectaban a más de la tercera parte del territorio. Su contenido se concretó de manera escueta en cinco artículos y varias disposiciones adicionales y transitorias. A todo esto, la única gestión que se hacía en el territorio seguía siendo de carácter forestal; no obstante, ya casi no habían criterios productivistas, a pesar de seguir centrada en las masas boscosas. Sólo en algunos parques nacionales se hacía una gestión más amplia.

La redacción de esta ley constituyó un objetivo para el gobierno autonómico investido en julio de 1985. En esta época estaba en alza una especie de fiebre a favor de la edificación con impor-

tantes intereses de reclasificaciones de suelo, debido en parte a las expectativas que se abrían con el ingreso de España en la CEE. Ante esta situación, se consideró la posibilidad de volver a impulsar los planes especiales, pero el distinto grado de tramitación en que se encontraban desaconsejó tal iniciativa, ya que se quería alcanzar una solución homogénea y equitativa en el conjunto del archipiélago. De esta forma, adoptada la vía legislativa, se contemplaron dos nuevas alternativas:

a) Reproducir las figuras de la legislación nacional de 1975, ampliándolas y creando otras nuevas como las "áreas de interés natural", pensadas para viabilizar el ejercicio de iniciativas locales en la creación de parques periurbanos y espacios de interés natural con finalidades recreativas. Además se estudió la posibilidad de establecer figuras de planeamiento nuevas como el "plan de espacios naturales" de ámbito regional.

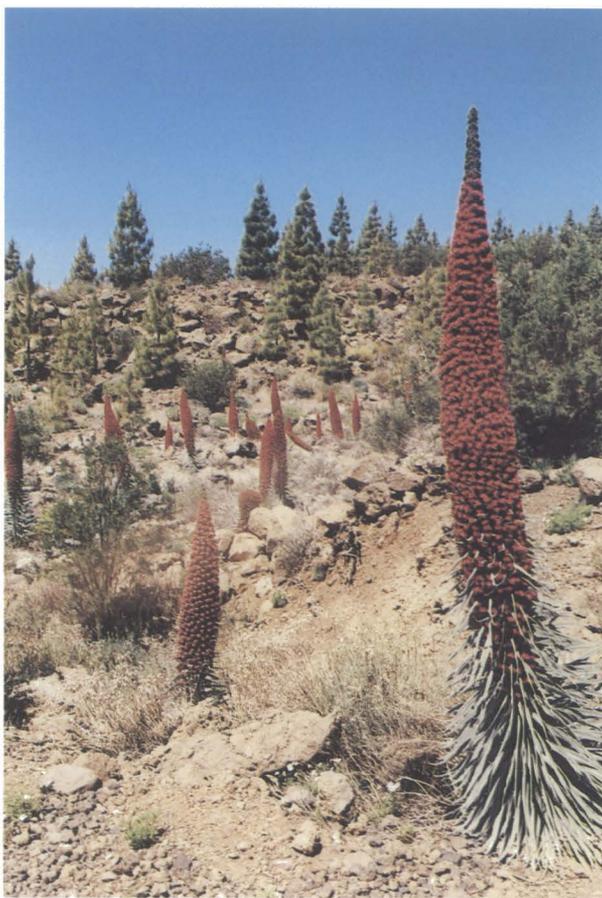
b) Elaboración de una ley catálogo, donde la dinamización de la cadena de espacios naturales protegidos se fiara al proceso de planeamiento de desarrollo.

Entre estas dos opciones se escogió la segunda, pero a la hora de proceder a la categorización de espacios se mantuvo el criterio adicional de no declarar reservas al estimarse que los costes de gestión de tales áreas no serían asumibles por la administración. Por otro lado, la ley se basó en cuanto a la concreción de las zonas a proteger en los planes especiales redactados unos años antes. La consecuencia de esto fue cierta disarmonía entre los criterios de protección en la isla de Gran Canaria y en las restantes del archipiélago. Así, determinados paisajes rurales que en otras islas no quedaron protegidos, en Gran Canaria se declararon como parque natural; este fue el caso de amplios sectores de Doramas, Tafira y Pino Santo.

Diversos documentos internos del trámite parlamentario de esta ley llamaron la atención sobre el alto nivel de responsabilidad que implicaba la creación de semejante cantidad de espacios naturales protegidos, su planificación y gestión, al que debe seguir un proceso paralelo de fortalecimiento de la Administración ambiental y la asignación de recursos humanos y materiales. En efecto, parecía imposible que con los medios de entonces pudiera abordarse el tremendo esfuerzo de planificación a que la ley obligaba.

Uno de los resultados de esta ley fue el freno al desarrollo turístico especulador emergente. Muchas zonas entraron en una especie de congelación del territorio, consiguiéndose frenar el deterioro. Si partimos de que el objetivo de la ley no era la conservación, sino la protección, su resultado fue altamente positivo (Ver nota I.5.1).

En este mismo año (1987) se aprobaron otras dos leyes urbanísticas: la ley 1/1987, reguladora de los planes insulares de ordenación, y la ley 5/1987, sobre la ordenación urbanística del suelo rústico. La primera avanzó en el reconocimiento del ámbito insular como el más idóneo para ordenar las actuaciones en el territorio, y la segunda centralizó en un departamento autonómico -la Dirección General de Urbanismo- las autorizaciones de las actuaciones en suelo rústico. Como la inmensa mayor parte de los espacios protegidos eran suelo rústico, todo lo que en ellos acontecía dependería de la mencionada autorización.



Taginaste rojo (*Echium wildpretii*) en las cumbres del parque natural de Corona Forestal (foto: José Sevilla)

**Nota I.5.1:** Durante el debate de la ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias, el diputado Antonio González Vieitez definió -con la perspectiva que da el tiempo a la historia- a la ley de 1987 como una ley de trincheras: "En el año 87, la ley que se aprobó en la primera legislatura era una ley defensiva, era una ley en donde, en medio del segundo boom turístico, prácticamente se planteó el establecer trincheras, en que en determinados espacios se consideraba imprescindible para Canarias el planteamiento de levantar la pancarta de no pasarán" ( Diario de sesiones del Parlamento de Canarias, nº 48, año 1994 ).

## I.6 LA LEY DE 1989



Parque rural de Valle Gran Rey (La Gomera) (foto: S. Socorro)

El 27 de marzo de 1989 se promulgó la vigente ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres. Es una ley básica en casi todo su contenido, y su objeto es desarrollar el precepto constitucional del artículo 45 de la Constitución Española, siendo por tanto de obligado cumplimiento en todas las CCAA de España. La aparición de esta ley significó un cambio importante en la gestión territorial, al hacer prevalecer el ordenamiento de los recursos naturales sobre cualquier otra ordenación sectorial.

En su preámbulo se indica que debería procurarse un equilibrio entre el desarrollo y la conservación, el cual se decantaría necesariamente en favor de la conservación en los espacios naturales protegidos. Además se articularon vías de actuación compensatoria en las zonas de amortiguación de los espacios protegidos, como extensión a una directriz que ya se venía aplicando en el entorno de los parques nacionales (*Ver nota I.6.1*).

La ley 4/1989 estableció cuatro categorías básicas de espacios protegidos:

**Parques.** Son áreas naturales poco transformadas por la acción humana, y que debido a la belleza de sus paisajes, la representatividad de su ecosistema y la singularidad de su gea y biota, albergan unos valores estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.

La misma ley definió dentro de esta categoría los parques nacionales, como aquellos espacios para los que se declara su conservación en interés general de la Nación por ley de las Cortes Generales. En estos casos corresponde al Estado su gestión y la asignación presupuestaria consiguiente.

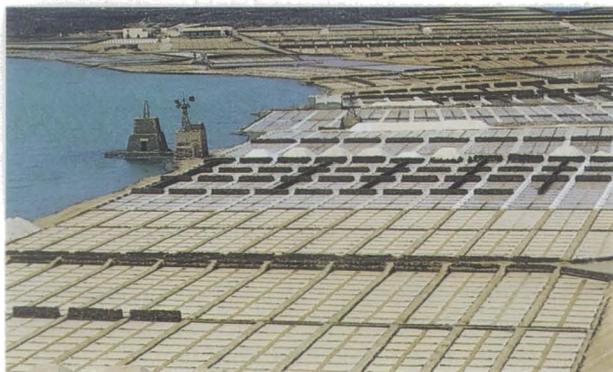
**Reservas naturales.** Son espacios naturales cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, de comunidades, o de elementos biológicos que por su rareza, fragilidad, importancia y singularidad, merecen una valoración especial.

**Monumentos naturales.** Son espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial. Se consideran también monumentos naturales las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y otros elementos de la gea que reúnan un interés especial por su importancia científica, cultural o paisajística.

**Paisajes protegidos.** Son aquellas zonas del territorio que por sus valores estéticos y culturales sean merecedores de protección especial.

Estas categorías se describieron muy someramente, con el propósito de que fueran las comunidades autónomas quienes las desarrollaran de manera más precisa y procedieran a la reclasificación de los espacios preexistentes. Sin embargo, la traducción de las figuras de protección a las distintas leyes autonómicas significó la aparición de una amalgama de categorías, cuyas correlaciones no siempre son fáciles de establecer.

En Canarias, el gobierno impulsó un nuevo proyecto de ley de espacios naturales y antes incluso de su aprobación parlamentaria se constituyó un equipo técnico con el objetivo específico de elaborar una propuesta de reclasificación y de concretar los límites de todos los espacios, a una escala más precisa que la de la



Sitio de interés científico de las salinas del Janubio (Lanzarote) (foto: S. Socorro)

ley de 1987. Este proyecto se denominó FENIX y de él saldría una propuesta de reclasificación de todos los espacios protegidos preexistentes.

### 1.6.1. EL PROYECTO FENIX

Los resultados del proyecto FENIX debían ser la base para la redacción de varios proyectos de decreto de reclasificación de espacios naturales, una vez el Parlamento le hubiera dado el visto bueno a la ley en trámite. Sus objetivos concretos fueron dos:

1. La reclasificación de todos los espacios naturales protegidos declarados por ley territorial 12/1987, de 19 de junio.
2. La delimitación de forma unívoca mediante la descripción literal de sus lindes y señalamiento cartográfico a escala adecuada (1:5.000 y otras de menor resolución).

Este documento tuvo especial trascendencia para la actual ley de espacios naturales de Canarias, ya que constituyó la base de la reclasificación finalmente aprobada en 1994. Por esta razón, merece la pena comentar un poco más exhaustivamente cómo se desarrolló.

El estudio se abordó a partir de aproximaciones sucesivas; es decir, una vez se recopiló la información precisa sobre cada espacio, comenzó a analizarse el conjunto de datos. Los resultados permitieron en un primer intento asignar una figura de protección concreta a algunas zonas, luego, a medida que se profundizó más en el análisis se fue abarcando más espacio. De este modo, se consiguió encuadrar toda la superficie previamente protegida en alguna de las figuras posibles. Esto implicó alguna remodelación de límites, al posibilitar que una misma área de las originales pudiera segregarse en distintas figuras de protección cuando resultara aconsejable.

Este método exigía establecer una relación entre el grado de incertidumbre y conflictividad de cada espacio y la prontitud en designar exactamente el límite geográfico donde aplicar tal o cual figura de protección. Aquellas áreas de mayor incertidumbre fueron las que precisaron más estudio y, por tanto, las últimas en reclasificarse.

#### 1.6.1.1. FASE DE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN

Para poder reflejar la realidad de cada espacio natural según sus valores naturales y culturales, y sus necesidades de gestión, era vital disponer del máximo de información posible. Es por ello que la recopilación de información fue una fase esencial para ajustar al máximo cada

zona a la filosofía conceptual de cada figura de gestión. Conocidas las características de cada zona, luego podrían confrontarse con una serie de fundamentos de protección, para obtener una visión más clara de las categorías más adecuadas en cada caso.

### 1.6.1.2. FASE DE EVALUACIÓN E INTEGRACIÓN

La asignación de categorías de protección a las diferentes zonas se hizo atendiendo fundamentalmente a tres criterios:

1. Valores naturales y concordancia con los fundamentos de protección.
2. Usos y aprovechamientos, y compatibilidad con las figuras de protección.
3. Destino de protección según su interés estratégico, en el marco de un planteamiento regional primero e insular después, de todos los espacios protegidos.

La combinación adecuada de valores a conservar, usos y destino constituyó la clave de la reclasificación, que permitió diseñar una red de áreas protegidas donde se pudiera conciliar desarrollo y conservación de la naturaleza.

La aplicación de estos criterios significó que si bien algunas categorías se ubicaban indiscutiblemente en determinadas zonas, otras eran más difíciles de situar y habían varias alternativas posibles. La resolución final se obtuvo después de analizar con mayor detalle las áreas dudosas, consulta con expertos, chequeo directo en el territorio y un intenso debate del equipo de técnicos del proyecto. Poco a poco se fue ajustando cada vez más el esquema de reclasificación hasta conseguir un diseño que cumpliera al máximo con los objetivos establecidos.

Este proceso se repitió para todas las islas con constantes avances y retrocesos, pues para garantizar un criterio común en todas, cada vez que se obtenía una propuesta en una de ellas se contrastaba con la de las demás. Por encima de todo siempre se buscó un esquema racional y equilibrado dentro del conjunto de áreas protegidas de cada isla y del archipiélago.

En algunos casos no hubo más remedio que recurrir a excepciones para ubicar categorías que, si bien encajaban con las características de una zona, presentaban alguna incompatibilidad. Por ejemplo, el macizo de Tamadaba de Gran Canaria es una extensa área natural donde sobrevive un magnífico pinar y abundan las especies endémicas. Paisajísticamente también es un área de gran valor y reúne todos los requisitos para que sea considerado como parque natural. Sin embargo, en el corazón de este espacio se ubica la localidad del Risco, con una población de 237

habitantes concentrada en un sector calificado como urbano. Entre las alternativas posibles se optó por declarar este espacio como parque natural y compatibilizar de forma excepcional el uso residencial en los límites marcados por el planeamiento urbanístico, para dicha localidad.

Los límites de los espacios protegidos declarados en 1987 se habían definido en un anexo de la ley a una escala poco precisa y excesivamente grande (1:100.000 aproximadamente). Además, el trazo empleado para dibujar los límites fue bastante grueso, lo cual determinaba la existencia en el entorno de cada espacio de una banda de incertidumbre que podía tener desde unos 50 metros hasta varios centenares de metros. Para colmo, el documento original que se envió para su publicación en el Boletín Oficial de Canarias estaba tramado en colores y contenía excesiva información (planimetría, toponimias, topografías, etc.), y puesto que los boletines sólo se publican en blanco y negro y con una técnica de impresión poco nítida, la edición final resultó confusa y emborronada.

Los nuevos límites de las áreas reclasificadas se trabajaron a escala 1:5.000, con la ayuda de la fotografía aérea más reciente disponible. El proceso fue el siguiente: primero se trasladaron los límites del BOC a la nueva escala de trabajo (1:5.000) con lo que se obtuvo una "banda de incertidumbre" de anchura variable. Luego, se buscó dentro de estas bandas un nuevo límite, preciso y coincidente con elementos naturales bien definidos (divisoria, cauces, escarpes, etc.) o elementos artificiales (carreteras, muros, canales, etc.) fáciles de reconocer e interpretar (Ver nota 1.6.2).

En todo momento se procuró mantener los nuevos límites dentro de la banda de incertidumbre, salvo cuando el elemento que sustentaba el límite se salía fuera momentáneamente para después volver a ella. Estos casos se consideraron como pequeños errores de precisión de la banda debido a la falta de detalle del BOC en 1987. De todas maneras, se consultaron también los mapas originales (Escala 1:50.000) que acompañaron en su tramitación a la Ley 12/1987, para poder interpretar mejor la voluntad del legislador.

En otros casos, fue necesario abandonar la banda de incertidumbre por no hallar en ella ningún elemento natural o artificial útil al cual ajustar el límite, teniendo que localizar el más próximo y desplazar el límite hasta él. Estos reajustes fueron excepcionales y se aplicaron de modo que en líneas generales se incrementó el territorio, preferentemente en aquellos casos en que la categoría de protección escogida no era de las más restrictivas, o cuando los territorios circundantes afectados eran de titularidad pública.

También se detectaron situaciones donde todo un espacio se encontraba algo desplazado

en el mapa a uno u otro lado del elemento natural que pretendía proteger. Estos casos se resolvieron sin dificultad rodando todo el límite hasta ajustarlo a la realidad subyacente. Dos ejemplos de esto último los tenemos en el volcán de Argual, dentro del paraje natural de interés nacional de conos de Los Llanos (La Palma), que estaba fuera del área delimitada como protegida, y el Roque Blanco de La Gomera, que se encontraba a casi un kilómetro del espacio declarado como paraje natural de interés nacional de Roque Blanco.

### 1.6.1.3. FASE DE SÍNTESIS Y RESOLUCIÓN

Una vez decididas las figuras de protección correspondientes a cada zona se procedió a redactar la propuesta final con el siguiente contenido:

1. Descripción literal de los límites de tal manera que éstos pudieran reconocerse sobre el terreno incluso en ausencia de cartografía.

2. Memoria justificativa para cada espacio, referida especialmente a las categorías designadas y los límites.

El resultado final de este trabajo es el que se incorpora en la cartografía anexa a esta obra, con la única salvedad de algunas categorías de espacios protegidos fueron cambia-

das durante el trámite de aprobación parlamentaria de la actual Ley de Espacios Naturales.

### 1.6.2. LAS LEYES DEFINITIVAS

El proyecto de ley en que se basó Fénix nunca se aprobó debido a la convocatoria de elecciones autonómicas, que interrumpió el trámite parlamentario. El siguiente Gobierno optó por preparar un nuevo texto legislativo, sin embargo, otro cambio volvió a truncar de nuevo el proceso.

La llegada de un tercer equipo de gobierno en 1993 llevó a la elaboración de una nueva propuesta que, bajo las siglas PL-21, volvió a debatirse en el Parlamento, y esta vez sí culminó su proceso. La nueva norma asumió muchos de los contenidos de las dos anteriores, a fin de que el resultado final no hiciera inaplicable los resultados de Fénix. Las características de esta ley se resumen en el capítulo siguiente.

A finales de 1994 se aprobó la actual ley de espacios naturales de Canarias (*Ver nota 1.6.3*) y todos los espacios de 1987 se reclasificaron a las categorías reseñadas. El resultado final apenas sufrió variaciones con respecto a la propuesta Fénix, y en esencia mantuvo sus mismos planteamientos básicos. El estudio técnico iniciado en 1990 alcanzó entonces, cuatro años más tarde, los objetivos con que se redactó.

**Nota 1.6.1:** Ver a este respecto el Real Decreto 1105/1982, de 14 de mayo, sobre normas de actuación del ICONA en las zonas de influencia socioeconómica de los parques nacionales y reservas nacionales de caza.

**Nota 1.6.2:** En muchos casos la interpretación resultaba más clara en el terreno que en los mapas: p. ejemplo en bordes de coladas, límites de las arenas, cantil de un escarpe, etc.

**Nota 1.6.3:** El 16 de noviembre, el Parlamento aprobó la ley y la reclasificación de todos los espacios, a excepción de los volcanes del Teneguía, en la isla de La Palma, que quedaron así descalificados. Inmediatamente se presentaron dos nuevas propuestas de ley, una del Gobierno y otra de la Oposición, con la intención de proceder a la declaración de dicha área como monumento natural. El 21 de diciembre se aprobó la nueva declaración con un mandato adicional para que esta ley se refundiera con la de espacios naturales en un único texto.