

¹ Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Geografía e Historia. Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física. Ciudad Universitaria, s/n. 28040 Madrid. E-mail: crismont@ghis.ucm.es

² Centre Tecnològic Forestal de Catalunya. Àrea de Política Forestal y Desarrollo Rural. Pujada del Seminari, s/n. 25280 Solsona, Lleida. E-mail: gloria.dominguez@ctfc.es

³ Universidad Politécnica de Valencia. ETSIA Agrónomos. Camino de Vera s/n 46022 Valencia. E-mail: uriol_jua@gva.es

Resumen

La Acción comunitaria COST E-27 está llevando a cabo el análisis y armonización de los espacios forestales protegidos europeos en los sistemas internacionales de clasificación. Como aportación de la delegación española a la Acción, se ha presentado la tipología de estos espacios a escala nacional y regional, según el marco legal de designación y gestión, diferenciando la protección por leyes de conservación de la naturaleza, por leyes forestales, con especial alusión a los montes de utilidad pública, y por normas urbanísticas y documentos de planeamiento. En total, la superficie forestal incluida en los espacios naturales protegidos españoles es de 1.651.545,60 ha. Sumando a esta superficie las 5.028.413,48 ha. de montes de utilidad pública no afectada por leyes de conservación de la naturaleza, la superficie forestal protegida comprende 6.679.958,08 ha. (13% del territorio nacional). Partiendo de la información del Banco de Datos de la Naturaleza, y tras analizar las particularidades de cada una de las figuras de protección y los problemas de solapamiento territorial existentes entre ellas, se ha realizado una propuesta de adscripción de las mismas a las categorías de los sistemas de clasificación de la UICN y de la Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques en Europa.

Palabras clave:

Biodiversidad, criterios de gestión, paisaje, representatividad, restricciones, selección.

1. INTRODUCCIÓN

España es el país de la Unión Europea que presenta mayor biodiversidad, pues, de los 226 tipos de hábitats de interés comunitario, el 50% se encuentran en nuestro país, sobresaliendo los correspondientes a las regiones mediterránea y macaronésica. Sin embargo, la superficie protegida por leyes de conservación de la naturaleza representa únicamente el 7,06% del territorio nacional.

Por lo que respecta a la superficie forestal, un 10,88% de la superficie forestal está incluida en alguna de las categorías de protección de la naturaleza, observándose un importante contraste interregional (Figura 1).

Los espacios forestales protegidos españoles presentan una serie de particularidades en el contexto comunitario, derivadas de condicionantes naturales y político-administrativos. En primer lugar, destaca la importancia que adquieren en la mayor parte del país tanto las funciones protectoras, como el significado del uso público y de las funciones sociales que desempeña el monte mediterráneo. La presión urbana y la necesidad de ordenar el territorio constituyen, de hecho, en muchas regiones, factores determinantes para la protección de los espacios forestales.

Por otra parte, el Estado de las Autonomías permite a las comunidades autónomas crear sus propias figuras de protección de la naturaleza, que coexisten con las nacionales. Además, en España los espacios forestales pueden estar protegidos por leyes de conservación de la naturaleza (nacional -Ley 4/1989- o autonómicas -14 legislaciones autonómicas actualmente vigentes); por leyes forestales (igualmente nacional -Ley de Montes de 2003- o autonómicas); y por otros marcos jurídicos y normativos (normativa urbanística y de ordenación del territorio, ley de vías pecuarias, leyes de caza, y acuerdos y convenios internacionales) (Tabla 1).

En cualquier caso, es frecuente la superposición en el mismo espacio físico de diversas categorías de protección procedentes de diferentes marcos normativos y de diferentes niveles político-administrativos.

En 2003, España contaba con 874 espacios protegidos por leyes de conservación de la naturaleza, repartidos en 47 categorías diferentes de protección: 5 categorías definidas por la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, y 42 categorías procedentes de leyes autonómicas (MULERO, 2002). En conjunto, representaban una superficie protegida total de 3.798.651,60 ha, corrigiendo los problemas de solapamiento que se producen entre figuras procedentes de diferentes escalas y sistemas de protección. La superficie forestal incluida en estos Espacios Naturales Protegidos (ENP) era, así, de 1.651.545,60 ha. A esta superficie forestal protegida por las leyes de conservación de la naturaleza, hay que añadir 5.028.413,48 ha. de superficie de montes de utilidad pública no incluida en categorías de protección de la naturaleza. En consecuencia, la superficie forestal protegida en España sumaba en 2003 un total de 6.679.958,08 ha (Inventario Forestal Nacional).

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS ESPACIOS FORESTALES PROTEGIDOS EN ESPAÑA

2.1. Los primeros espacios forestales protegidos en España: los montes de utilidad pública (1859-1916)

España cuenta con una larga tradición en la práctica de preservar determinadas zonas con el fin de conservar sus valores naturales, aunque ésta se había ejercido hasta mediados del siglo XIX desde el exclusivismo del poder y casi siempre con una motivación recreativa vinculada a la caza y a la pesca. El ejemplo más claro de esta tradición son los Reales Sitios, espacios de uso exclusivo de la Corona, cuyo origen se remonta al siglo XV, y algunos de los cuales todavía hoy perduran como propiedad del Patrimonio Nacional.

No obstante, las primeras iniciativas específicas para la conservación del bosque promulgadas en España aparecen en el Orden del Marqués de Ensenada (1748), titulada *Ordenanza para el fomento, cultivo y conservación de Montes* (BAUER, 1980), y la primera fórmula de protección se define más adelante, a mediados del siglo XIX, con motivo de la Desamortización. Se trata de los montes exceptuados de la venta por razones de utilidad, cuya primera clasificación, realizada y publicada en 1859, es la primera relación de bosques protegidos en el país.

2.2. Los Parques Nacionales y la legislación de conservación de la naturaleza (1916-1980): el modelo estatal y centralizado.

España fue uno de los primeros países en adoptar la filosofía de la declaración de parques nacionales inaugurada en 1872 por los EEUU con la declaración del parque de Yellowstone. La primera propuesta de creación de un espacio natural protegido en España fue realizada el 6 de abril de 1902 por el ingeniero Rafael Puig i Valls, quien presentó las bases del proyecto de Parque Nacional de la Montaña de Montserrat (BOADA, 1995).

En 1916, el senador Pedro Vidal y Bernaldo de Quirós, marqués de Villaviciosa, importó definitivamente a España la experiencia americana y dos años después se crearon los primeros Parques Nacionales españoles: la Montaña de Covadonga (16.567 ha) y el Valle de Ordesa (2.351 ha). Desde entonces, podemos reconocer tres periodos en la formación de la Red de Parques Nacionales: 1918-1979, 1980-1988, y desde 1989 hasta la actualidad.

El Real Decreto de 23 de febrero de 1917, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Parques Nacionales, estableció además la necesidad de realizar un inventario de los sitios o parajes que merecieran ser protegidos, encomendando a los ingenieros de los Distritos Forestales la elaboración de las relaciones de sitios notables (MATA, 1992). De esta manera quedó reforzada la presencia de los espacios forestales en los ENP desde el mismo inicio de la política española de conservación de la naturaleza.

Durante la primera etapa, la red de espacios naturales protegidos creció muy lentamente y con criterios de carácter estético. Pero, en 1975, la Ley de Espacios Naturales Protegidos abandonó la idea de "bellezas naturales" singulares como criterio de declaración de parques nacionales, y creó nuevas figuras y fórmulas de protección en relación con la existencia de ecosistemas singulares que no hubieran sido sustancialmente alterados por la intervención humana.

2.3. Estrategias Regionales y compromisos internacionales (a partir de 1980)

En los años 80 comienza una nueva etapa en la formulación de la Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza. Se propone el concepto de *desarrollo sostenible*, se acuña el término de *biodiversidad* y la naturaleza deja de verse como un conjunto de componentes aislados. La respuesta institucional a esta nueva concepción fue el Convenio sobre la Diversidad Biológica, firmado en la Conferencia de las Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo celebrado en Río de Janeiro en 1992, que España ratificó el 21 de diciembre de 1993. Además, la ley de Espacios Naturales y Flora y Fauna Silvestre de 1989 vino a ratificar la "inflexión biológica" de 1975, adoptando la representatividad de los ecosistemas como criterio de catalogación.

Al mismo tiempo, el desarrollo del Estado de las Autonomías desencadenó la formulación de diferentes estrategias de conservación a escala regional. La proliferación de figuras de protección, difíciles de estandarizar, genera así una gran confusión en la actual política de conservación de la naturaleza (FERNÁNDEZ & TERRADAS, 1999).

3. CLASIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS FORESTALES PROTEGIDOS ESPAÑOLES

Los espacios forestales protegidos españoles pueden formar parte de redes de Espacios Naturales Protegidos o del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, siendo en cada caso diferentes tanto la normativa reguladora como los organismos responsables de su declaración y gestión.

La Ley 4/1989 establece cuatro figuras de protección de la naturaleza, aplicables en todo el Estado: Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos. La figura del Parque, que contempla como categoría específica el Parque Nacional, es la mejor representada, afectando al 80,49% de la superficie protegida por la legislación de conservación de la naturaleza (122 parques naturales y 13 parques nacionales). No obstante, las dimensiones y el estado de conservación de los Parques son muy dispares, como ocurre también con el resto de las figuras. Por otra parte, la figura de Reserva (202 espacios declarados) y la de Monumento Natural (212), son las más empleadas, aunque su aportación en términos de superficie sea reducida, sumando un total aproximado de 176.000 ha (EUROPARC-España, 2003).

Las comunidades autónomas, por su parte, han promulgado también sus propias leyes de conservación de la naturaleza, modificando las categorías nacionales y creando nuevas categorías (Tabla 2), aunque no todas las figuras han sido todavía utilizadas. Particularmente llamativo es el tratamiento diferenciado de la figura de reservas naturales en cada comunidad autónoma. Esta figura de protección, que se aplica a los espacios más frágiles y vulnerables, es la que recibe mayor número de categorías y matices.

Además, la legislación forestal contiene una figura de protección especial para los espacios forestales, que supone una serie de restricciones y un sistema de gestión activa conservacionista. Se trata de los montes de utilidad pública, cuya inclusión en el Catálogo constituye probablemente el mayor grado de protección que reciben los espacios forestales en España. De hecho, buena parte de los espacios naturales protegidos afectan superficie forestal incluida en el Catálogo, y un porcentaje considerable de superficie forestal incluida en la Red Natura 2000 pertenece a montes de utilidad pública.

3.1. Los espacios forestales protegidos españoles en los sistemas de clasificación internacionales

Uno de los objetivos principales de la Acción COST E27 es tratar de interpretar los criterios manejados por los principales sistemas de clasificación internacional de espacios protegidos para agrupar en grandes categorías la amplia gama de figuras de protección de la naturaleza utilizada por los diferentes países, de cara a obtener datos comparables a escalas supranacionales. Se trata de los sistemas de clasificación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y de la Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques en Europa (MCPFE). El primero, es un sistema de clasificación de origen anglosajón, que define seis grandes categorías de protección: I. Reserva Natural Estricta/ Área Natural Silvestre; II. Parque Nacional; III. Monumento Nacional; IV. Área de Gestión de Hábitats/Especies; V. Paisaje Protegido; VI. Área Protegida con Recursos Gestionados.

El sistema de la MCPFE, adaptado a la especificidad de los bosques europeos, diferencia tres grandes categorías en función del objetivo principal de la gestión de los ENP: 1. Protección de la Biodiversidad (1.1. sin gestión; 1.2. con mínima intervención; 1.3. con gestión activa conservacionista); 2. Protección del Paisaje y Elementos Naturales Singulares; 3.

Protección de las Funciones Protectoras.

La aplicación de estas clasificaciones al complejo sistema de espacios forestales protegidos en España plantea múltiples dificultades. El Ministerio de Medio Ambiente realizó una adscripción de las categorías nacionales y regionales existentes a las categorías MCPFE con motivo de la aplicación del 4º Criterio Paneuropeo para la Gestión Forestal Sostenible, que fue presentada con motivo de la 4ª Conferencia Ministerial (MCPFE, 2003). Por lo que respecta a la clasificación UICN, existen varias propuestas de clasificación, realizadas por las comunidades autónomas, por el propio Ministerio, y por EUROPARC-España, en el marco de su Plan de Acción 2002.

La delegación española en la Acción COST presentó, al igual que el resto de las delegaciones nacionales, su propia propuesta (Tabla 3) como contribución al proceso de clarificación e interpretación de estos sistemas internacionales en el contexto europeo.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La red española de ENP presenta un acusado desequilibrio regional en el número y superficie de espacios declarados, y un carácter incompleto en cuanto a la representación de los principales ecosistemas del país (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2000). En este sentido, una de las prioridades de la Estrategia Española para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica es la declaración de nuevos espacios según el criterio de complementariedad con las especies, comunidades y ecosistemas ya protegidos. Además, algunas comunidades autónomas, como Navarra, Cataluña y Murcia, cuentan con sus propias estrategias regionales con los mismos fines.

La conservación y recuperación de la diversidad biológica de los sistemas forestales españoles constituye igualmente uno de los ejes centrales del Plan Forestal Español, que incluye una serie de medidas orientadas al desarrollo de la Red Natura 2000 en relación con los espacios forestales. Del mismo modo, los diferentes Planes Forestales Autonómicos han incorporado también la Red Natura 2000 en la planificación de actuaciones a desarrollar en los espacios forestales.

Por otra parte, junto a la política de conservación de la naturaleza y a la política forestal, en España hay que considerar también la contribución de los instrumentos de ordenación del territorio por su capacidad de proteger suelo de uso forestal no incluido en figuras de conservación de la naturaleza, y de plantear acciones positivas para la defensa de los valores forestales del territorio (MONTIEL & GALIANA, 2005).

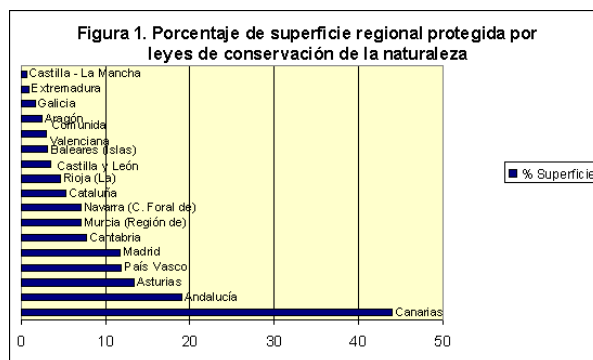
En definitiva, se hace preciso arbitrar mecanismos de cooperación entre los diferentes sectores y niveles político-administrativos con competencias en materia de protección de espacios forestales, generando sinergias y complementariedad que favorezcan el logro de objetivos comunes.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUER, E.; 1980. *Los montes de España en la Historia*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- BOADA, M.; 1995. *Rafael Puig i Valls (1845-1920). Precursor de l'educació ambiental i dels espais naturals protegits*. Generalitat de Catalunya. Barcelona.
- EUROPARC-Spain; 2002. *Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español*. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid.
- EUROPARC-Spain; 2003. *Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos 2002*. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid.
- FERNÁNDEZ, A. & TERRADAS, J.; 1999. Spain. In: Parviainen, J. et al. (eds) *Research and Natural Forests in European Countries*, EFI Proceedings N° 16: 233-244.
- MATA, R.; 1992. Los orígenes de la política de espacios naturales en España: la relación de "Sitios Notables" de los distritos forestales (1917). En: Cabero, V. et al.: *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza: 1067-1077*. Ed. Universidad de Salamanca-MAPA-Centro de Estudios Salmantinos. Salamanca
- MCPFE; 2003. *State of Europe's Forest 2003*. Viena.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE; 2000. *Estrategia Forestal Española*. Organismo Autónomo de Parques Nacionales. Madrid.
- MONTIEL, C. & GALIANA, L.; 2005. Forest policy and land planning policy in Spain: a regional approach, *Forest Policy and Economics*. 7 (2): 131-142.
- MULERO, A.; 2002. *La protección de Espacios Naturales en España*. Madrid, Mundi-Prensa.

Agradecimientos

Agradecemos a la Base de Datos para la Naturaleza y a D. José Mª Solano y Dña. Ana Belén Noriega (Dirección General para la Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente) el apoyo y la información facilitada a la delegación española en la Acción COST E27 para la realización del Informe Nacional correspondiente.



Fuente: Europarc-España, 2002

Tabla 1. Indicadores regionales relativos a espacios naturales y forestales protegidos

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Superficie regional		Superficie forestal (*)		Bosques (ha) (*)	Espacios Naturales Protegidos (ha)	Montes de Utilidad Pública (ha)
	Ha	%	ha	%			
Andalucía	8.759.589	17,31%	4.325.378	16,46%	2.160.252	1.594.196,49	358.559,70
Aragón	4.771.996	9,43%	2.478.760	9,43%	1.185.531	111.466,35	1.068.165,66
Canarias	744.695	1,47%	485.980	1,85%	104.914	314.481,83	9.748,64
Cantabria	532.139	1,05%	359.459	1,37%	214.257	41.459,49	228.489,33
Castilla-La Mancha	7.946.212	15,71%	3.473.536	13,22%	1.851.221	180.002,14	706.623,06
Castilla y León	9.422.542	18,62%	4.516.386	17,19%	2.119.139	538.936,32	1.520.474,59
Cataluña	3.211.368	6,35%	1.855.944	7,06%	1.394.074	166.400,11	314.356,83
Comunidad Foral de Navarra	1.039.069	2,05%	586.483	2,23%	462.634	71.168,01	268.441,08
Comunidad Valenciana	2.325.452	4,60%	1.215.078	4,62%	628.280	100.684,16	390.629,34
Extremadura	4.163.453	8,23%	2.278.587	8,67%	1.457.591	278.770,61	145.493,56
Galicia	2.957.447	5,85%	2.039.575	7,76%	1.405.452	43.555,30	34.701,56
Islas Baleares	499.166	0,99%	223.601	0,85%	186.377	8.566,07	6.992,11
La Rioja	504.527	1,00%	294.404	1,12%	128.917	23.672,55	168.581,60
Madrid	802.769	1,59%	420.093	1,60%	330.086	104.045,90	78.379,97
País Vasco	723.464	1,43%	469.355	1,79%	390.005	79.960,38	153.263,03
Principado de Asturias	1.060.357	2,10%	764.597	2,91%	451.116	76.038,12	266.119,25
Región de Murcia	1.131.260	2,24%	486.019	1,85%	316.401	65.247,78	127.068,93
TOTAL	50.595.505	100,00%	26.273.235	100,00%	14.732.247	3.798.651,60	5.846.088,25

Tabla 2. Categorías de protección definidas por leyes de conservación de la naturaleza en España.

	Andalucía	Aragón	Principado de Asturias	Islas Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla - La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	Madrid	Región de Murcia	Comunidad Foral de Navarra	País Vasco	La Rioja	Comunidad Valenciana
National Park	X	X	X	X	X	X	X	X	X								
Nature reserve under agreement	X																
Suburban Park	X																
Natural Park	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	X
Natural site	X										X						X
Natural Monument	X	X	X	X	X		X	X		X	X			X			
Protected Landscape		X	X		X								X				
Directed Natural Reserve		X															
National Biological Reserve			X														
Partial nature reserve			X						X								
Nature Reserve				X		X	X	X		X		X	X	X		X	
Rural Park					X												
Special nature reserve					X												
Integral nature reserve					X				X								
Site of scientific interest					X												
Micro-reserve							X										
Natural site of national significance							X	X		X	X						
Regional Park								X			X	X					
Preventive Protection Regime								X			X						
Own Protection Law (Reserve)									X								
Natural site of national significance Park									X								
PEIN (Natural Interest Area Programme)									X								
Wild life nature reserve									X								
Unique tree										X					X		
Environment and biodiversity corridor										X							
Conservation and Leisure Periurban Park										X							
Natural area under special protection regime											X						
Monument of National Significance												X					
Picturesque Site												X					
Fauna Refuge												X					
Protected Natural Area													X				
Recreational natural area														X			
Natural enclave														X			
Integrated Reserve														X			
Protected biotope															X		
Biosphere Reserve															X		
Nature Marine Reserve																	

Tabla 3. Propuesta de clasificación de las figuras españolas de protección de espacios forestales en los sistemas internacionales UICN y MCPFE

Objetivo de gestión: BIODIVERSIDAD

MCPFE	IUCN	Figura de protección	Nombre en inglés	Número de espacios	Superficie forestal (ha)	Superficie total (ha)
1.1	I	Reserva biológica nacional	National biological	1	4.130,96	5.488,15

			reserve			
1.1	I	Microreserva	Micro-reserve	2	23,20	24,92
1.2	II	PARQUE NACIONAL	National Park	12	75.959,76	301.986,54
1.2	IV	RESERVA NATURAL	Nature reserve	82	21.817,72	70.251,21
1.2	IV	Reserva integral	Integrated reserve	3	463,07	556,60
1.2	IV	Reserva natural dirigida	Directed natural reserve	1	317,70	804,84
1.2.	IV	Reserva natural de fauna salvaje	Wild fauna nature reserve	14	144,61	1.982,48
1.2.	IV	Reserva natural integral	Integral nature reserve	17	4.882,38	8.151,57
1.2.	IV	Espacios de interés natural (PEIN)	Natural interest areas (PEIN)	144		645.308,0
1.2.	IV	Reserva natural parcial	Partial nature reserve	62	6.120,38	13.957,70
1.2.	IV	Reserva natural especial	Special nature reserve	15	3.069,23	14.500,96
1.2.	IV	Sitio de interés científico	Site of scientific interest	19	50,44	1.463,99
1.2.	IV	Reserva marina	Marine reserve	3	2,58	57,11
1.3.	IV	Enclave natural	Natural enclave	28	510,83	904,16
1.3.	IV	Biotopos protegidos	Protected biotopes	5	463,71	774,76
1.3.	IV	Zonas especiales de conservación	Special conservation zone		101.908,03	239.854,03

Objetivo de gestión: PROTECCIÓN DEL PAISAJE Y ELEMENTOS NATURALES SINGULARES, Y FUNCIONES PROTECTORAS

MCPFE	IUCN	Figura de protección	Nombre en inglés	Número de espacios	Superficie forestal (ha)	Superficie total (ha)
2	III	MONUMENTO NATURAL; Monumento natural de interés nacional	Natural monument; Natural monument of national significance	151	27.521,89	73.686,20
2	III	Sitio natural; sitio natural de interés nacional	Natural site; Natural site of national significance	6	0,27	865,20
2	V	PARQUE NATURAL	Natural park	121	1.221.801,19	2.483.605,11
2	V	Parque Regional	Regional park	2	119.965,62	344.258,37
2	V	Parque Rural	Rural park	7	10.924,75	81.055,33
2	V	Paraje Natural	Natural site	39	23.661,97	74.841,01
2	V	PAISAJE PROTEGIDO	Protected landscape	151	11.596,28	50.901,93
2	V	Área natural recreativa	Recreational natural area	2	381,92	446,86
2	V	Paraje pintoresco	Picturesque landscape		1.172,95	1.538,60
2		Arbol singular	Unique tree	33	0,27	0,60
3		Espacio natural en régimen de protección general	Natural area under special protection regime	6	699,35	4.603,94
3		Montes de utilidad pública	Public utility forests		5.028.413,48	5.846.088,25

Otras categorías de protección

Figura de protección	MCPFE (propuesta)	Número de espacios	Superficie forestal (ha)	Superficie total (ha)
Corredor ecológico y de biodiversidad	2	1	381,92	446,86
Espacio natural protegido	Sin clasificación	4	-	-
Parque Periurbano	2	18		5.409
Reserva de la Biosfera	Sin clasificación	24		22.041
Refugio de Fauna	1.3.	1		47
Régimen de Protección Preventiva	Sin clasificación	2		47.232
Reserva Natural Concertada	Voluntario	3		665,7