

CONSIDERACIONES SOBRE LA PROTECCIÓN LEGAL DE LA MANCHA HÚMEDA

África de la Hera Portillo, José Manuel González Monterrubio y Manuel Ramón Llamas Madurga

Resumen

La protección legal de los humedales resulta posible teóricamente en casi todos los casos, pues existen abundantes vías para conseguir tal objetivo, consistentes en la aplicación de diversas leyes: Ley del Suelo, Ley del Agua, Ley de la Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (LCENFFS), etc. Sin embargo, esta protección legal resulta poco eficaz desde el punto de vista hidrológico. Hasta el momento, la mayor parte de los mecanismos de protección legal de estos ecosistemas se ha basado en criterios faunísticos. Afortunadamente, desde hace pocos años, estos criterios de protección han comenzado a cambiar, atendiendo a otros criterios (biodiversidad, producción cinegética, etc.); no obstante, se encuentran aún alejados de dar la primacía que le corresponde al papel del agua.

En este artículo se comentan la amplia gama de figuras de protección legal que existen actualmente en el ámbito de los humedales de La Mancha Húmeda, y se analizan los resultados de dicha protección haciendo especial mención de Las Tablas de Daimiel. Básicamente puede decirse que ninguno de los mecanismos de protección que operan en este ámbito del territorio, ha conseguido corregir la degradación que padecen muchos humedales manchegos.

Palabras clave: Protección legal, humedal, degradación, recurso hídrico, ecosistema.

INTRODUCCIÓN

En este artículo se analiza la amplia gama de mecanismos legales para la protección de los humedales de la Reserva de la Biosfera Mancha Húmeda (en adelante RBMH). El análisis muestra la necesidad de aunar el conocimiento del medio físico con una normativa adecuada.

En los apartados que siguen nos referiremos a los humedales de la cuenca alta del Guadiana (en adelante CAG) como ámbito geográfico en el que se inscribe la RBMH, correspondiente al área drenada por este río hasta el Embalse de El Vicario (16.130 km²).

Los humedales han sido los ecosistemas que a nivel mundial han sufrido de forma más intensa el impacto antrópico. Esto se ha debido tanto a su vulnerabilidad, como a la extendida mentalidad de procurar desecar lo que se reconocía como áreas insalubres e improductivas. El progreso científico fue demostrando que la desecación de estos ecosistemas suponía una pérdida de patrimonio natural, cuyas consecuencias negativas no podían justificarse ni como defensa de la lucha contra el paludismo u otras enfermedades ni por los beneficios económicos obtenidos en las áreas "recuperadas". Hoy los aspectos sanitarios están controlados por la medicina actual y el balance económico de las desecaciones resulta negativo en términos globales (Da Cruz, 1986).

Dpto. de Geodinámica. Facultad de Ciencias Geológicas. Universidad Complutense. 28040 Madrid.
Tel: 91-394 48 61; Fax: 91-394 48 45; Emails: <delahera@eucmos.sim.ucm.es> <mrlamas@geo.ucm.es>

Artículo recibido el 30 de agosto de 2000, recibido en forma revisada el 21 de marzo de 2001 y aceptado para su publicación el 3 de septiembre de 2001. Pueden ser remitidas discusiones sobre el artículo hasta seis meses después de la publicación del mismo siguiendo lo indicado en las "Instrucciones para autores". En el caso de ser aceptadas, éstas serán publicadas conjuntamente con la respuesta de los autores.

En España no parece haberse realizado ningún estudio dirigido a estimar las pérdidas económicas debidas a los humedales destruidos. En los EEUU, el Instituto de Economía Ecológica de la Universidad de Maryland realizó este análisis en función de los servicios que prestan los humedales a escala de todo el globo (330 millones de has de zonas húmedas). Los resultados obtenidos asignan a las zonas húmedas un valor económico de 2.129.040 pesetas por hectárea y año (Constanza et al., 1997). La Oficina de la Convención de RAMSAR en fecha relativamente reciente publicó un libro sobre la valoración económica de los humedales dirigida a planificadores (Barbier et al., 1997).

La necesidad de realizar esta valoración se basa en la idea de que muchas decisiones concernientes al desarrollo descansan en estas consideraciones y por esta razón la valoración económica puede representar un instrumento eficaz para facilitar un uso/gestión sostenibles de los recursos de los humedales. En definitiva sirve para asignar valores cuantitativos a los bienes y servicios proporcionados por los humedales.

La protección de los humedales ha sido un fenómeno relativamente reciente. Un hito importante fue la firma, en 1971, de un convenio internacional para la protección de estos ecosistemas (Convención de RAMSAR). Comienza entonces un proceso continuado de convenios internacionales, de aprobación de normativas europeas, de elaboración de programas internacionales, europeos y nacionales, dirigidos al mismo objetivo: la protección de los humedales.

España es quizá uno de los países que dispone de mejor infraestructura legal para la protección de estos ecosistemas, tanto por legislación propia como por los diversos convenios internacionales que ha ratificado en los últimos años. Esta proliferación de instrumentos de protección (convenios internacionales, normativas nacionales, programas de trabajo, etc) ha generado un complejo sistema legal en el que la falta de coordinación parece ser uno de los más graves problemas actualmente, para alcanzar el fin perseguido (cfr. Montes, 1995).

NORMATIVA INTERNACIONAL.

Los convenios internacionales presentes pueden tener variadas características. A nivel mundial, existen Convenios (RAMSAR, Bonn, Berna), Programas Internacionales (Proyecto Dan ande Biosphere, MaB de la UNESCO) y campañas internacionales desarrolladas por el WWF-UICN y por la Federación de Amigos de la Tierra (F.A.T.). A nivel europeo, Directivas Europeas (79/409/CEE y 92/43/CEE) y Programas europeos derivados de aquéllas (CORINE, NATURA-2.000). Entre los Convenios internacionales para la protección de humedales, Convenios de RAMSAR, Bonn (Convenio para la Conservación de las Especies Migratorias de Fauna Silvestre firmado en 1979), Berna (Convenio para la Conservación de la Vida Silvestre Europea y sus Hábitats firmado también en 1979), CITES (Comercio internacional de especies amenazadas), el único que tiene repercusión directa en los humedales de la CAG, es el Convenio de RAMSAR.

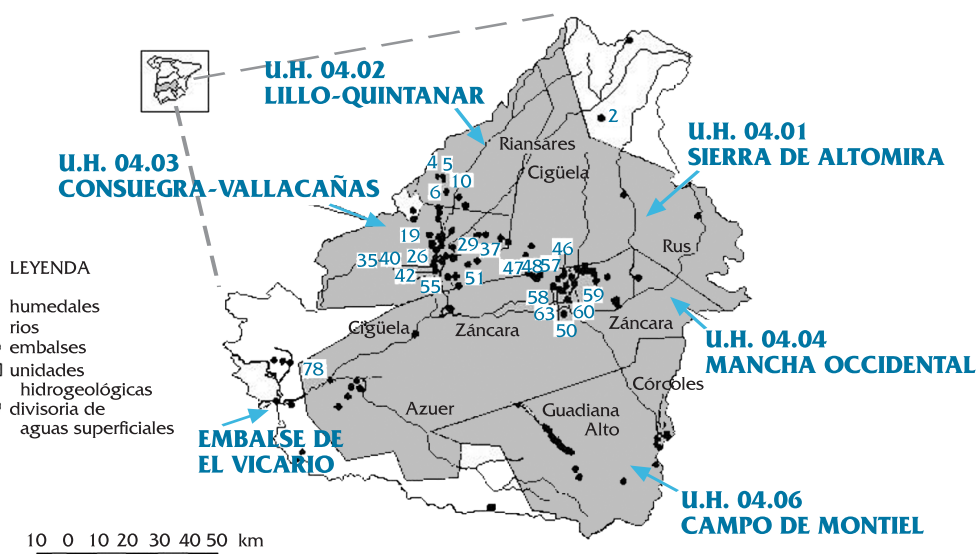


Figura 1.- Localización de los humedales de la cuenca alta del Guadiana (de la Hera, 1998).

El Convenio de RAMSAR.

El Convenio de RAMSAR de 1971, constituye el primer convenio internacional para la protección de humedales. Incluye una serie de ecosistemas de interés internacional: la llamada lista RAMSAR. Los criterios para que un humedal sea considerado de importancia internacional fueron definidos en la Conferencia de Regina (Canadá). La firma de este convenio compromete a las partes contratantes a formular estrategias de planificación con el fin de mantener las características ecológicas de los humedales de la lista RAMSAR (Recomendación 1.5 de la primera conferencia de las Partes Contratantes celebrada en Cagliari, 1980; según Navid, 1988). Actualmente la convención cuenta con más de 100 Partes o Países Contratantes, y una lista de 872 humedales con una superficie de 62,4 millones de hectáreas (folleto divulgativo de la IUCN, 1997, c). España ratificó el convenio en 1982 y ha ido aumentando sucesivamente la lista española de RAMSAR.

De los 113 humedales inventariados por la DGOH (1996) en la CAG (figura 1), seis de ellos se encuentran incluidos en esta lista: Tablas de Daimiel (nº 78) incluido en 04/05/1982, la laguna de la Vega o del Pueblo (nº 57), el 05/12/1989, y finalmente, la laguna de Manjavacas (nº 58), del Prado, y las dos de Alcázar de San Juan (nº 55, Las Yeguas, y 51, Camino de Villafranca) el 26/03/1993 (cfr. RAMSAR, 1996 listado de humedales mayo 1996). Todos estos humedales se encuentran actualmente seriamente degradados, sin que su inclusión en la lista RAMSAR haya supuesto una clara mejora de su estado.

El programa MaB de la UNESCO.

A petición del Gobierno Español en 1981 la UNESCO declaró como Reserva de la Biosfera "La Mancha Húmeda". Bajo esta denominación se incluía un conjunto de lagunas dispersas que totalizaban una superficie de 25.000 has. de zonas inundadas (cf. Segura Castro, 1994). En esa declaración de la UNESCO no existe una delimitación clara de "La Mancha Húmeda". Por esta razón, esta denominación oficial ha sido fuente de confusión (cfr. Naredo & Gascó, 1990). La planificación y gestión de estos humedales es competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, y sólo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el resto de los humedales. Algunos autores opinan que este reconocimiento oficial proporciona muy

poca protección adicional a los humedales y parece haber sido utilizado más bien para atraer fondos de otras fuentes.

Según datos del inventario de la DGOH (1996) la mayor parte de los humedales de la CAG son de propiedad privada.

La normativa jurídica comunitaria sobre los humedales.

Las Directivas europeas que desarrollan la protección de humedales son esencialmente dos: 79/409/CEE y 92/43/CEE. La primera de ellas, conocida como Directiva Aves, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres, obliga a los estados miembros a prestar una mayor atención a la protección de las zonas húmedas. La segunda, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, es comúnmente conocida como Directiva Hábitats. Ambas tienen en común, el concepto de partida de humedal como hábitat de vida de aves y ecosistema amenazado.

La entrada en vigor de estas directivas ha sido muy positiva pues han supuesto una implementación de las normas de inventario y protección de las zonas húmedas. Así, la aplicación de la Directiva Aves, trajo consigo la aparición de las llamadas "Zonas de Especial Protección para las Aves" (ZEPA). Sin embargo, la eficacia proteccionista de esta declaración es discutible. Esto parece confirmarse también en las seis ZEPAS existentes en la CAG (según inventario de la DGOH, 1996). Son las siguientes: lagunas de Retamar (nº 47 en la figura 1), Navalafuente (nº 48), del Pueblo (nº 57), Manjavacas (nº 58), Alcahazo (nº 63), Tablas de Daimiel (nº 78). Tres de ellas (lagunas del Pueblo, Manjavacas y Tablas de Daimiel) están también en la lista RAMSAR, y son las únicas en las que hasta ahora se ha puesto en marcha algún plan de protección.

La Directiva Hábitats constituye un programa de trabajo para crear una red ecológica europea. Esta red estará integrada por las llamadas Zonas Especiales de Conservación (ZEC) (cfr. Fernández & Reyero, 1994). El objetivo global que se persigue es preservar la biodiversidad del patrimonio natural a escala comunitaria. Constituye un mecanismo innovador respecto a los anteriores comentados, en un doble plano: conceptual (preservación de la biodiversidad) y ejecutivo (elaboración de la llamada Red Natura-2.000).

La propuesta de la red Natura-2.000 distingue seis regiones biogeográficas en los 15 países comunitarios: mediterránea, atlántica, continental, alpina, macaronésica y boreal. España ha enviado ya su propuesta de lista de ZEC para dos de las cuatro regiones biogeográficas existentes en el territorio nacional (macaronésica y alpina); y están pendientes de enviar durante los próximos meses, las regiones atlántica y mediterránea; los humedales de la cuenca alta del Guadiana corresponden a esta última. No se sabe todavía cuáles de ellos podrán incluirse en la red Natura-2000.

LA LEGISLACIÓN SOBRE HUMEDALES EN EL ÁMBITO NACIONAL.

En la legislación nacional se contempla la protección de todos los humedales, no sólo de aquellos considerados de importancia internacional. La conservación de los humedales de importancia nacional o regional se establece a través de los Convenios Estado - Comunidades Autónomas para la conservación de la vida silvestre, y se deberían proteger mediante una legislación específica de cada Comunidad Autónoma. El inventario de humedales de la DGOH (1996) distingue cinco categorías posibles: zonas de importancia internacional, nacional y regional, de interés local e histórico. Esta catalogación parece responder parcialmente a la propuesta por el Plan Hidrológico de la Cuenca del Guadiana I (1994, pp: 103 a 105).

A nivel nacional, aunque existe un amplio abanico de normas de protección (Código Penal, Código Civil, Ley del Suelo, Ley de Caza, etc.) las normas que rigen la protección de los humedales interiores o continentales son esencialmente dos: la Ley de Aguas, de 1985, y la Ley de Protección de Espacios Naturales para la Flora y Fauna, de 1989, y sus respectivos reglamentos.

Protección de los humedales en la Ley de Aguas de 1985.

Es la primera ley que supone un cambio radical en la política de protección de los humedales interiores según González Monterrubio (1992).

El concepto de humedal contemplado en esta Ley deriva del definido en la Convención de RAMSAR, pues adopta la definición de humedal dada por esta Convención.

Quizá la principal novedad de esta ley está en

el reconocimiento del valor ecológico de los humedales, y la necesidad de su protección y conservación. Para ello se incluyen múltiples mecanismos de protección, además de aquéllos generales de aplicación al Dominio Público Hidráulico (en adelante DPH). En el caso concreto de los humedales se pueden destacar los siguientes:

1. Delimitación e inventario de humedales en el que deben incluirse no sólo los humedales existentes, sino también, aquéllos desecados que se pueden recuperar y aquéllos otros que sin haber sido nunca zonas húmedas, pueden ser acondicionados para tal fin (art. 76 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en adelante RDPH). Además, según el art. 277 del mencionado RDPH, este inventario debe incluir las medidas necesarias para la conservación de estas zonas así como las medidas y trabajos precisos para proceder a su protección. A pesar de encargarse la elaboración del inventario por un doble cauce (según el art. 276 del RDPH al Organismo de Cuenca de su respectivo ámbito territorial, y según el art. 25 de la Ley 4/89 al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, MAPA), la elaboración del inventario sólo ha sido abordada por el MOPTMA, y su versión aún no terminada ha sido la principal base de datos para la tesis de la Hera (1998).

2. Programas de actuación para aplicar en el caso de aprovechamientos de los recursos existentes en el humedal o dependientes de él (art. 279).

3. Perímetros de protección, la delimitación del ámbito territorial de los humedales se trata en el Artículo 278 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, según el cual, puede fijarse en un entorno natural o perímetro de protección mediante expediente en el que se dará audiencia a los propietarios afectados.

4. Autorización o concesión administrativa, para toda actividad que afecte a las zonas húmedas o humedales (art. 279 RDPH).

5. Estudios de Impacto Ambiental, para las obras o actividades que puedan perjudicar sensiblemente la integridad del humedal.

La protección de los humedales según la Ley 4/89 (LCENFFS).

La Ley 4/89 recoge una serie de figuras de protección para determinadas áreas que deben ser protegidas (Espacio Natural Protegido, ENP) entre

las que se encuentran las zonas húmedas. Estas figuras de protección son : Parque Natural (art. 13), Parque Nacional (art. 22.1 y 2), Reserva Natural (art. 14), Monumento Nacional (art. 16) y Paisaje Protegido (art. 17). En la CAG existen representados dos: Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y Parque Natural de las lagunas de Ruidera.

De acuerdo con el art.19 de esta Ley, estos espacios protegidos deberían contar con un Plan Rector de Uso y Gestión (P.R.U.G.) y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (P.O.R.N.). Dentro de los objetivos de los P.O.R.N. se encuentra (según el art. 4 de la Ley 4/89), el de conocer el estado de conservación de los recursos y ecosistemas, determinar las limitaciones y regímenes de protección que procedan y formular criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas, sociales, públicas y privadas. Los P.R.U.G. existen tanto en el caso de las lagunas de Ruidera como en Las Tablas de Daimiel. Según el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 21/06/1996 (Orden de 12/06/1996), la elaboración de los P.O.R.N. se inició en un total de 28 humedales (tabla 1) 21 de los cuales se encuentran dentro de la CAG. No obstante, desconocemos con qué criterios se han seleccionado estos humedales seleccionados entre los 450 existentes en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (Revista de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 1996, nº 93).

La protección de los humedales por los Organismos de cuenca.

En este apartado se va a exponer el contenido del proyecto del Plan Hidrológico de la cuenca del Guadiana I (1994) (en adelante PHCG-I) en lo referente a los humedales. Este plan dedica el capítulo II.4.4. a las zonas de protección especial y el capítulo III.2.3. a la protección de las zonas húmedas dentro del dominio público hidráulico. Este Plan adopta una clasificación de zonas húmedas elaborada por el ICONA de importancia Internacional y nacional en función de las poblaciones de aves acuáticas que albergan. Se trata de un simple listado de humedales que incluye los que están o estarán incluidos en la lista RAMSAR. Esta catalogación es la misma seguida en el inventario de humedales de la DGOH (1996). Se observan algunas diferencias, por ejemplo en el caso de la laguna de Peña Hueca (nº 26 en la figura 1), en el PHCG-I figura como de importancia nacional, mientras que en el inventario de la DGOH (1996) figura como de importancia internacional; lo mismo sucede con la laguna de Pajares (nº 38) o la laguna de Masegar (nº 24). El PHCG-I clasifica en un mismo grupo los humedales de importancia regional y local, en cambio el inventario de la DGOH los distribuye en dos grupos.

Nº (ver fig.1)	Denominación	Extensión (Ha.)
37	Laguna de Salicor	52,25
57	Lagunas de la Vega o del Pueblo	36
10	Laguna del Prado o Inesperada	10,04
46	Sánchez Gómez	50
6	Laguna de la Albardiosa	34
26	Laguna de Peña Hueca	84,25
42	Laguna de la Sal	19
59	Laguna del Taray	15,28
51	Lagunas del Camino de Villafranca	185,03
55	y de las Yeguas	66
48	L de Navalafuente o de Retamar	40,85
60	Complejo lagunar de Manjavacas	106
50	La Dehesilla	17
63	y Alcahozo	71
2	Laguna de El Hito	291,11
4	L. del Altillo Grande	16
5	y del Altillo Chica o del Cerrillo de Lillo	14
19	Laguna de Tírez	62
29	Laguna Grande de Quero	120,72
40	Lagunas Grande	74,92
35	y Chica de Villafranca de los Caballeros	53,9

Tabla 1.- Relación de humedales de la CAG en los que se inicia la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (P.O.R.N.).

En el PHCG-I, en las zonas de protección especial (apartado II.4.4) se incluyen: los tramos de río protegibles por su ictiofauna, las zonas ZEPA, las áreas importantes para las aves y los Espacios Naturales Protegidos (ENP).

LA PROTECCIÓN DE LOS HUMEDALES SEGÚN LA NORMATIVA AUTONÓMICA

De acuerdo con los artículos 148 y 149 de la Constitución, las Comunidades Autónomas asumen competencias sobre normas adicionales de protección y gestión del medio ambiente. La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ha actuado declarando zonas de protección, bien aplicando la Ley de Caza de 1970 o bien aplicando la Ley 4/89 de protección de espacios naturales. Ahora también se está trabajando en la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (P.O.R.N.), definidos dentro de la Ley 4/89, como han sido comentado previamente.

La aplicación de la Ley de Caza para la protección de los humedales, hace posible la protección de especies de interés cinegético, mediante el reconocimiento de dos figuras de protección: Refugio de Caza y Reserva Nacional de Caza. Los humedales declarados Refugio de Caza fueron los siguientes: Camino de Villafranca, Las Yeguas, Grande y Chica de Villafranca, Altillo, Longar, Albardiosa, y los Charcones de Miguel Esteban.

La figura de Refugio de Caza se transmuta en la llamada Refugio de Fauna a partir de la aplicación de la Ley 4/89. Su aplicación supuso la restricción de actividades cinegéticas y el desarrollo de ciertas tareas de protección tales como vallado del entorno, limpieza del vaso, reforestación, etc.

En el caso concreto de la Ley 4/89, de Espacios Naturales Protegidos (ENP), las primeras zonas declaradas protegidas fueron las Tablas de Daimiel y las lagunas de Ruidera. Posteriormente, en función de convenios internacionales o directrices comunitarias (por ejemplo la Directiva Comunitaria 79/409/CEE), esta protección se extendió a otros humedales, declarados "Zonas Especiales de Protección de Aves Silvestres (ZEPAS): Vega o del Pueblo (nº 57 de las figuras 1), Manjavacas (nº 58), Alcahozo (nº 63), Retamar (nº 47), Navalafuente (nº 48) y Tablas de Daimiel (nº 78).

En 1996 se inician, como se ha comentado previamente, los llamados Planes de Ordenación de

los Recursos Naturales (P.O.R.N.) comentados también previamente.

A partir de 1998, el reto consiste en lograr la protección de lagunas de importancia comunitaria para cumplir la Directiva Hábitats (92/43), es decir, la aplicación de la Red Natura-2.000. Los criterios de esta Directiva no encajan con la diversidad de especies existentes en los humedales de la CAG por lo que está suponiendo una tarea de difícil elaboración.

LAS TABLAS DE DAIMIEL

El estudio de Las Tablas de Daimiel va a servir para ver cómo se ha aplicado la normativa existente sobre los humedales.

Las Tablas también pueden servir como ilustración de la evolución de las ideas existentes sobre los humedales. Así, en una primera época la normativa que aparece en relación con Las Tablas tiene como finalidad su desecación, los humedales son lugares insalubres, asociados de forma endémica al paludismo, y de gran potencial agrícola si se desecan. En una segunda época, debido a la toma de conciencia ecológica que se va abriendo paso de forma paulatina, la normativa que afecta a Las Tablas es decididamente conservacionista.

Período desecacionista

Ya a principios del siglo XIX se planteó la posibilidad de desecar humedales manchegos. Según Almagro (1991), en la Memoria de 27 de junio de 1807, que presenta José Agustín de Larramendi estudiando los manantiales y arroyos que generan el Záncara, expone la necesidad de "darles corriente" a estas aguas encharcadas "en beneficio de la pública salud y de la agricultura".

En tiempos más recientes aparece la Ley de 17 de julio de 1956. En ésta, acorde con la filosofía recogida por la normativa anterior (especialmente representada por la Ley de Aguas de 1879, Ley de 24 de julio de 1918 y Ley de 27 de diciembre de 1939), se plantea como de "alto interés nacional" (art. 10) la desecación de 30.000 ha. situadas en las márgenes de los ríos Guadiana, Záncara, Cigüela y afluentes de estos dos últimos. Esta disposición sólo se cumple parcialmente. En efecto, no aparecen ni el decreto que debe de aprobar el Plan General de Colonización ni la orden ministerial con el Plan Coordinado de Obras que la Ley preveía. No obstante, el 22 de diciembre de 1965 se creó la Agru-

pación Sindical de Colonización de las márgenes de los ríos Guadiana, Záncara y Cigüela, que inició su actuación en 1967.

Aunque sin pretender desecar directamente Las Tablas, ya se había publicado el Decreto de 27 de abril 1951, por el que se declaraba de alto interés nacional (en base también a la Ley de 1939) la colonización de 49.500 ha. en La Mancha (art. 1º). Este decreto facilitó el inicio de los bombeos de aguas subterráneas para regadío.

El Decreto expresaba que se delimitaban perímetros de protección de las aguas subterráneas captadas para el regadío (art. 30). Asimismo, en 1953 (Decreto de 9 de enero, en desarrollo del de 1951) se somete a autorización previa del Instituto Nacional de Colonización las obras de captación de aguas subterráneas en la zona (art. 10).

Es interesante destacar que ya antes de la Ley de Aguas de 1985 en algunas regiones de España, se podían aplicar mecanismos con los que someter a control las extracciones de aguas subterráneas, bien mediante la exigencia de autorización previa, (por ejemplo, la Ley 59/62, sobre Aprovechamiento y Auxilios en Canarias, y su Reglamento de 1965, o el Decreto de la Junta de Andalucía de 1984, sobre el Campo de Dalías) o bien incluso prohibiendo las mismas (por ejemplo, la Ley 2/69, de aplicación en determinadas zonas de Andalucía, la Ley 58/69, para Mallorca, o el Decreto Ley 3/63, para Almería).

Período conservacionista

a) Primeras medidas

La primera medida protectora de Las Tablas de Daimiel tiene que ver con la caza. En este sentido aparece en la Orden del Ministerio de Agricultura de 10 de noviembre de 1959, por la que se prohíbe la caza de aves palmípedas en las zonas de aguas y márgenes del Guadiana y Cigüela comprendidas en los términos municipales de Daimiel y Villarrubia de los Ojos.

En 1966 aparece la Ley núm. 37, sobre la creación de Reservas Nacionales de Caza (desarrollada por el Decreto 262/67), entre las que se incluye Las Tablas. La finalidad de esta Ley al crear estas reservas es la de garantizar la pervivencia de especies en peligro, para que "una vez que se consigan alcanzar niveles de densidad cinegética biológicamente adecuados...ordenar el aprovechamiento de esta región". Las especies cuya protección se busca en el caso de Las Tablas de Daimiel son las aves

acuáticas. No se puede dejar de mencionar la relación tan estrecha que existe entre la presencia de estas aves y el hecho de que el nivel de las aguas subterráneas sea lo suficientemente alto para que se encharque la superficie.

En el año 1971 se producen dos hechos, uno de carácter internacional y otro nacional, que influyen de una manera decisiva en el cambio de mentalidad que se produce en la normativa posterior que afecta a Las Tablas de Daimiel. Por un lado se firma en Ramsar el Convenio relativo a Humedales de Importancias Internacional como Hábitat de Aves Acuáticas. En la firma de dicho Convenio tienen un papel preeminente la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, que previamente ha elaborado una lista (Lista A) en la que junto a Doñana, el Delta del Ebro y la Albufera de Valencia, figuran los humedales manchegos. España se adhiere a este Convenio en 1982, designando inicialmente como humedales a incluir Las Tablas de Daimiel y Doñana.

Por otro lado, en el año 1971, y debido a la construcción previa del canal de contorno de Las Tablas, dentro del plan de obras tendente a la desecación de las mismas, los niveles de aguas subterráneas descienden a cotas que causan gran alarma entre los grupos conservacionistas. La decidida defensa de Las Tablas que realizan éstos, fuerza la adopción de medidas que posibiliten el mantenimiento de la zona encharcada. Así, el 26 de noviembre de 1971, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, tomó el acuerdo de suspender las obras y trasladarlas a otros lugares en los que no se produjeran perjuicios para Las Tablas, así como la construcción de un dique lateral que impida el desagüe de las mismas; llegándose, en el verano de 1972, a bombear agua desde el Guadiana, con lo que se consigue mantener el equilibrio (EPTISA, 1986). Al mismo tiempo, se crea una Comisión, constituida por la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas, el IRYDA y el ICONA, del Ministerio de Agricultura, y por la Agrupación Sindical de Colonización, cuya finalidad es la elaboración de un informe-propuesta que solucione los problemas planteados.

b) La Declaración del Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel

En base a las propuestas realizadas por la mencionada Comisión Interministerial, en 1973 (Decreto núm. 1.874) Las Tablas se declaran Parque Nacional y, a su vez, se crea una zona de Re-

serva Integral de aves acuáticas dentro de los límites del Parque. En esta disposición se hace mención a la alta estima internacional con que cuenta este humedal ("...ha ganado para Las Tablas de Daimiel una merecida resonancia internacional y la consideración de haber sido incluidas con rango preferente en la lista confeccionada por la UICN, ratificándose posteriormente tal condición en la Conferencia Internacional de Zonas Húmedas Naturales celebrada en Ramsar en mil novecientos setenta y uno"), motivo que parece haber sido determinante para su declaración como Parque Nacional.

El cambio de mentalidad que se ha producido respecto a Las Tablas es patente, no así respecto a la generalidad de los humedales manchegos; en el mismo Decreto leemos: "sin perjuicio del eventual saneamiento de otras áreas próximas".

También, en base a este Decreto, el Gobierno se compromete a adoptar las medidas de conservación necesarias ("Artículo tercero: el Gobierno, a través de los servicios competentes, adoptará las medidas y disposiciones precisas para procurar que los terrenos integrados en el Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel se conserven en un estado igual o similar al que tuvieren en la actualidad. Con este fin, se construirán los dispositivos adecuados para mantener los niveles hídricos del Parque en las cotas más convenientes para la conservación del ecosistema que se trata de proteger").

En cualquier caso, el bombeo de aguas subterráneas destinadas al regadío siguió en aumento, prolongándose consecuentemente el tiempo en el que los niveles estaban en cotas inferiores a la superficie en algunos lugares de Las Tablas, sobre todo en los bordes del humedal y, por tanto, siendo la lámina de agua de menor extensión a la que se correspondería a un funcionamiento natural del acuífero.

Con posterioridad a la promulgación de la Ley 15/75 de Espacios Naturales Protegidos y su Reglamento, en 1980 aparece la Ley núm. 25, sobre Reclasificación del Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel. En esta se modifican los límites del Parque y se establecen los límites de la Zona de Protección y de la Zona de Influencia. En esta Zona de Influencia, que comprende toda la superficie bajo la que se encuentra el acuífero de La Mancha Occidental (U.H.04.04) se precisa el informe preceptivo "del Patronato del Parque para todas aquellas actuaciones que puedan modificar o reducir las superficies de las áreas encharcadas o deteriorar la

calidad de las aguas" (art. 5º.2), incluso pudiendo el Gobierno, previa iniciativa del Patronato, "limitar o suspender cualquier actividad que se realice en las zonas de influencia y que pueda afectar a la conservación del Parque" (art. 5º.3). Consideremos aquí cómo el aumento de los aprovechamientos de aguas subterráneas puede, y así ha sucedido, "reducir las superficies de las áreas encharcadas", siendo, por tanto, preceptivo el informe del Patronato para la perforación o profundización de pozos; igualmente el Gobierno pudo limitar o suspender las extracciones, ya que afectaban a la conservación del Parque.

La Ley de 1980 establece también la existencia de un Patronato con la función de colaborar con el ICONA, administrador de los Parques Nacionales, en aquellas funciones que se le asigne. El Patronato cuenta con treinta tres miembros, lo que hace que difícilmente sea operativo; este defecto se intenta paliar, en parte, con la creación de una Comisión Permanente constituida por diez miembros. Tanto en ésta como en aquél la mayoría de sus miembros pertenecen o representan a las Administraciones, bien sea estatal, autonómica o local, teniendo los representantes de las asociaciones de defensa de la naturaleza una representación pequeña, tres y uno, respectivamente. Tuvo su primera reunión el Patronato el día 19 de agosto de 1980, planteándose en ella ya como asuntos más destacables la "ausencia de niveles de agua en las épocas más críticas" y la contaminación de las aguas que llegan al Parque por el cauce del Cigüela. También se constituye en esta reunión la Comisión Permanente, convocándose a la misma para el mes siguiente (Acta del Patronato de la misma fecha).

Se dice también en la Ley 25/80 que en el plazo máximo de cuatro meses, el Gobierno "adoptará las medidas tendentes a garantizar el mantenimiento de los niveles hídricos y los aportes de agua necesarios para la conservación del Parque" (Disposición adicional). Igualmente, en el plazo máximo de dieciséis meses, el Gobierno aprobará un Plan Director Territorial de Coordinación (PDTC) que afectará a la zona circundante del Parque (Disposición final 5ª). A pesar de la enorme importancia del ordenamiento territorial como medio preventivo en la defensa del medio ambiente, este PDTC aún no ha visto la luz. Esta situación se justifica por la falta de los medios necesarios para su realización por parte de la Administración autonómica, que asume las competencias en ordenación del territorio (Acta de la reunión del Patronato de 8 de julio de 1982).

Es bastante interesante analizar la aplicación del concepto de Parque Nacional a Las Tablas de Daimiel. Estas se calificaron como Parque Nacional por el ya mencionado Decreto de 1973, con la clara finalidad de conservar ese ecosistema ("asegurar...la conservación de uno de los ecosistemas más valiosos del territorio nacional...simultáneamente se asegurará la pervivencia de la selecta avifauna que utiliza esta zona", art. 1º). Esta declaración se hizo de acuerdo con lo previsto en la entonces vigente Ley de Montes, en la que Parques Nacionales eran "aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional, que el Estado les concedía dicha calificación al objeto de... hacer que se respete la belleza natural de su paisaje, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierre, evitando todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración" (art. 78). Se puede ver que la idea de conservar inalterable las áreas declaradas subyacía en estas disposiciones.

De igual modo, aunque con un nivel menor de exigencia, cuando se reclasifica en 1980 el PNTD, los Parques Nacionales son para la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975, los espacios naturales en las que se dé la existencia de "ecosistemas primigenios que no hayan sido sustancialmente alterados por la penetración, explotación y ocupación humana", correspondiendo al Estado fijar "las medidas para salvaguardar las características y valores que motivaron su declaración...e impedir los actos que directa o indirectamente puedan producir su destrucción, deterioro o desfiguración" (art. 3º).

Queda claro que uno de los requisitos fundamentales del Parque Nacional es su conservación en las condiciones naturales que le caracterizan, situación que no parece darse en el caso de Las Tablas de Daimiel. El descenso de los niveles freáticos en el acuífero de la Mancha Occidental ha conllevado la desaparición de los aportes de aguas subterráneas, de distinta salinidad que las superficiales, a Las Tablas de Daimiel y el que éstas hayan pasado de ser un área de descarga del acuífero a ser de recarga. Asimismo, este descenso ha hecho disminuir los aportes de aguas superficiales, ya que ríos que antes drenaban el acuífero en determinadas zonas ahora no surgen (desde 1986 Los Ojos del Guadiana no han vuelto a brotar) o se infiltran total o parcialmente en el acuífero. Como consecuencia de lo anterior se llega, y precisamente debido a la alteración de su régimen de funcionamiento natural, a que Las Tablas están en la actualidad prácticamen-

te secas, salvo los escasos aportes del Cigüela y aquellas aguas que proceden del Tajo o de bombos de las del acuífero.

Esta notable variación del régimen de funcionamiento natural de Las Tablas y su patente deterioro, y por tanto su alejamiento del concepto de Parque Nacional como área poco alterada, es lo que ha llevado a algunos autores a pedir su desclasificación como Parque Nacional y su posible inclusión en alguna otra figura de protección de menor entidad. Este punto es de particular interés si se tiene en cuenta que existen otros muchos humedales dentro de la Reserva de la Biosfera "Mancha Húmeda" a los que no se ha dado ningún reconocimiento oficial, pese a que presentan un estado de mucha menor degradación.

c) Plan de Regeneración

En el año 1984 (10 de octubre) el Consejo de Ministros toma la decisión de encargar a los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Agricultura, Pesca y Alimentación la realización de un estudio sobre la viabilidad de un plan de regeneración del Parque. Se fundamenta el acuerdo en que "la conservación del Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel constituye un compromiso ineludible del Estado español derivado tanto de la Ley 25/1980 de 3 de mayo que así lo dispone y establece, como de su inclusión en el marco del Convenio sobre humedales de importancia internacional (Ramsar) ratificado por Las Cortes en 18 de marzo de 1982", reconociéndose en él que "el futuro del Parque Nacional es muy incierto, como consecuencia de actuaciones humanas producidas en su entorno y que han roto los equilibrios naturales que permitían la existencia de un ecosistema tan valioso y singular" y que las "continuas extracciones de agua subterránea en su entorno han determinado un descenso de los niveles freáticos en la zona, y la interrupción de los aportes de agua al Parque Nacional que constituían los surgimientos y manantiales en la misma". Como vemos, y pese a las previsiones contenidas en el Decreto 1.874/1973 y la Ley 25/1980, los niveles han seguido descendiendo, colocando a Las Tablas en una situación próxima a su desaparición.

En aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de octubre de 1984, ya mencionado, se elaboró, aunque con notable retraso sobre el plazo de presentación, que era de seis meses, el "Estudio sobre la Viabilidad de un Plan de Regeneración Hídrica en el Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel" (EPTISA, 1986), que vio la luz en 1986.

En este estudio se estiman las necesidades hídricas del Parque en los años secos, medios y húmedos, y se proponen alternativas de abastecimiento, recomendándose a corto plazo la perforación de 13 pozos en el interior del Parque, y a más largo plazo la construcción del embalse de El Cañal en el río Bullaque, cuya cuenca se considera excedentaria. Estas medidas se complementarían con: a) la construcción de unos diques de tierra paralelos a la madre vieja del Guadiana, lo que permite que las aguas puedan alcanzar los niveles deseados; b) la limpieza y acondicionamiento del cauce del Cigüela, evitando así las derivaciones ilegales de aguas para las lagunas de propiedad privada existentes entre Villafranca de los Caballeros y Quero. c) la reducción de las extracciones de agua del acuífero de La Mancha Occidental mediante el cambio de cultivos de menores dotaciones y la mejora de las técnicas de riego; d) la toma de las medidas necesarias para la depuración de los vertidos urbanos e industriales de la zona.

Tampoco este Plan de Regeneración, de desigual aplicación, recuperó el funcionamiento normal de Las Tablas, que dado el descenso del nivel freático provocado por las fuertes extracciones de aguas subterráneas, funcionan en la actualidad no como una zona de descarga del acuífero, sino, más bien, como una gigantesca balsa de infiltración, situación que se ha manifestado muy evidentemente en los resultados de los ocho trasvases de agua del Tajo (años 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1994, 1996 y 2000). En éstos, se trasvasaron volúmenes entre 6,5 y 30 hm³/año con una eficacia de la derivación comprendida entre el 75% y el 10%, según datos del SGDGOH. Estos aportes externos a la Tablas significaron una solución muy limitada en el tiempo, pudiéndose plantear el problema adicional de que la menor salinidad de las aguas trasvasadas respecto a las que lo alimentaban en su funcionamiento natural, puede provocar alteraciones en la flora que repercutan de forma importante en la fauna del ecosistema.

d) Declaración de sobreexplotación del acuífero de la Mancha Occidental

En febrero de 1987 la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Guadiana declaró provisionalmente sobreexplotado el acuífero de La Mancha Occidental, lo que a efectos prácticos, y en aplicación del RDPH (art. 171.4), debería suponer la congelación de las extracciones (vid. Art. 171.4 del RDPH).

Como solución o paliativo a la situación actual, más recientemente aparece la Orden Ministerial de 17.5.93 (en aplicación del Reglamento CEE 2078/92), por la que se establece un régimen de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural en los regadíos de La Mancha Occidental y Campo de Montiel, que la Junta de Castilla-La Mancha concreta (Decreto 22/1993) y desarrolla (Orden de 17 de marzo de 1993). En esta Orden se establecen las ayudas a percibir por los agricultores que reduzcan el consumo de agua para regadío, y la utilización de fertilizantes y productos fitosanitarios.

Después de varios planes anuales de explotación, por último, en enero de 1995 aparece la declaración definitiva de sobreexplotación y el correspondiente Plan de Ordenación de las extracciones “en orden a conseguir la superación de los problemas planteados” (art. 171.5 del RDPH).

Parece ser que el efecto producido por estas nuevas disposiciones no ha sido, evidentemente, la recuperación de los niveles de las aguas subterráneas a sus cotas anteriores, sino más bien el aumento de la superficie que se declara regada, buscando así, el cobro de las correspondientes subvenciones.

Por último, la normativa protectora de las Tablas de Daimiel, se ha manifestado ineficaz, llegando a la situación actual; no sólo ha perdido los aportes de agua subterránea sino también los superficiales que recibía de los ríos que discurrían por la Llanura Manchega (Cruces et al., 1998).

CONCLUSIONES

1^a.- Se pueden distinguir claramente dos etapas en la percepción social del valor de los humedales: una larga etapa desecacionista, fundamentada en su insalubridad y en el potencial valor agrícola de las tierras desecadas; y una segunda, conservacionista, en la que se reconoce la gran importancia ecológica de los humedales. Este cambio comienza en la década de los setenta.

2^a.- Teóricamente han existido a lo largo del tiempo mecanismos jurídicos suficientes para la protección de estos ecosistemas. De modo particular aparecen diversas normativas para proteger los humedales en la Ley de Aguas (1985) y en la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la

Flora y Fauna Silvestre (1989). Otras disposiciones legales aunque no pensadas directamente para este fin, también eran aplicables (la Ley del Suelo, la Ley de Caza, el Código Penal, y un largo etc.). Pese a ello, la protección de los humedales de la “Mancha Húmeda” ha sido muy pobre.

3ª.- Inicialmente la protección de los humedales se justificaba en la defensa de las especies, en particular, la avifauna. No obstante, el mantenimiento de la fauna y flora de los humedales resulta inviable si no se atiende en primer lugar a la conservación de sus hábitats desde el punto de vista hidrológico.

4ª.- Respecto a los humedales manchegos, la protección jurídica fundamentada en convenios internacionales (“Reserva de la Biosfera Mancha Húmeda”, “Zonas Ramsar”, Zonas ZEPA y Zonas Especiales de Conservación) ha resultado poco eficaz. En cuanto a la normativa nacional, las diversas figuras de protección aparecidas tampoco han sido muy exitosas. Se puede indicar como principal causa de estos resultados la desconexión que existe entre la normativa aplicable y la normativa sobre las aguas subterráneas.

5ª.- Las Tablas de Daimiel constituyen un ejemplo paradigmático de la normativa aplicada a los humedales en las dos etapas mencionadas. El convenio Ramsar supuso un punto de inflexión entre ambas etapas generando una serie de normas protectoras entre las que merece mencionarse la Ley de 1980, y la declaración de sobreexplotación del acuífero de la Mancha Occidental (U.H. 04.04). La insuficiente aplicación de ambas normas puede achacarse a causas directas entre las que pueden mencionarse: a) la falta de capacidad de la administración hidráulica, b) la escasa concienciación de los agricultores, sobre las posibles consecuencias del uso intensivo de las aguas subterráneas

6ª.- Las múltiples figuras de la protección legal que se han aplicado a Las Tablas de Daimiel así como otras medidas que debieran haber contribuido a mitigar la alteración de su funcionamiento hídrico, no han resultado tampoco eficaces.

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo fue realizado como parte de los proyectos de investigación HID96-1298-CO3-01, titulado “Conservación y Restauración de los humedales de la Reserva de la Biosfera Mancha Húmeda, aspectos hidrológicos, económicos y jurídicos”, financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT); y GRAPES “Groundwater Resources Action Programme at European Scale”, ENV4CT95-0186, financiado por la Unión Europea (UE). Los autores agradecen la colaboración del Centro de Aplicaciones Nucleares y del Centro de Estudios Hidrográficos del CEDEX.

LISTA DE SÍMBOLOS

CAG	Cuenca Alta del Guadiana.
DPH	Dominio Público Hidráulico.
ENP	Espacios Naturales Protegidos.
FPNE	Fondo del Patrimonio Natural Europeo.
IUCN	International Union for Conservation of Nature.
LCENFFS	Ley de la Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.
MaB	Man and Biosphere.
MOPTMA	Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente.
PNTD	Parque Nacional de las Tablas de Daimiel.
RDPH	Reglamento del Dominio Público Hidráulico.
SGDGOH	Servicio Geológico de la Dirección General de Obras Hidráulicas.
UE	Unión Europea.
ZEC	Zonas Especiales de Conservación.
ZEPA	Zona de Especial Protección para las Aves.

REFERENCIAS

- ALMAGRO, J. (1991). “Los Ojos del Guadiana, Ingeniería Geológica y Cultural”. Congreso Nacional de Ingeniería Civil. Santander, 28-30 de Octubre de 1991.
- BARBIER, E.; ACREMAN, M.; y KNOWLER, D. (1997). “Economic Valuation of Wetlands”. A Guide for Makers and Planners”. Ramsar Convention Bureau. Gland, Switzerland. 1997. 127 págs.
- CONSTANZA, R.; DÁRGE, R.; DE GROOT, R.; FARBER, S.; GRASSO, M.; HANNON, B.; LIMBURG, K.; NAEEM, S.; ÓNEIL, R.V.; PAZUELO, J.; RASKIN, R.G.; SUTON, P.; VAN DEN BELT, M. (1997). “The value of the world’s ecosystem services and natural capital”. Nature. Vol: 387, págs: 253-260.
- CRUCES, J.; FORNÉS, J.; CASADO, M. C.; DE LA HERA, A.; LLAMAS, M. R.; MARTÍNEZ, L. (1998). “El marco natural: agua y ecología”. En: “De la noria a la bomba. Conflictos sociales y ambientales en la cuenca alta del río

- Guadiana". Ed: Bakeaz, 1998. ISBN: 84-88949-31-6. Págs. 3343.
- DA CRUZ (1988). Guía de las zonas húmedas de la España Peninsular y Baleares. Amigos de la Tierra. Mingarao Ediciones. Madrid, 1986.
- DE LA HERA PORTILLO, A. (1998). "Análisis hidrológico de los humedales de la Mancha Húmeda y plan de restauración de un humedal ribereño: El Vadancho". Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Geológicas. Univ. Complutense, Madrid. 350 págs. + anexos.
- DGOH (1996). Versión preliminar en soporte magnético, del futuro inventario nacional de humedales. Facilitado por el Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.
- EPTISA (1986). "Estudio de Viabilidad de un Plan de Regeneración Hídrica en el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel (Ciudad Real).
- FERNÁNDEZ, F.; y REYERO, J. M. (1994). "Inventario de hábitats españoles". En: Ecosistemas. Nº 9/10 Tema monográfico Directiva Hábitats. Segundo-Tercer Trimestre. 1994. Págs: 33-42.
- Fondo del Patrimonio Natural Europeo, FPNE (1995). "Proyecto de recuperación de las lagunas de Pastrana y Pre-sarrubias". Madrid.
- GONZÁLEZ MONTE RRUBIO, J. M. (1992). "Análisis hidrogeológico de la sobreexplotación y protección de humedales en la Ley de Aguas de 1985. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Geológicas. Universidad Complutense. 267 págs.
- International Union for Conservation of Nature, IUCN (1997). Water Management, a key component in wetlands Programme. Newsletter Nº 14. Winter.
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (1996). Protección para los humedales. Revista de información de la Junta de Comunidades. Nº 93. Noviembre-Febrero de 1996.
- MONTES, C. (1995). La gestión de los humedales españoles protegidos. Conservación versus confusión. En: El Campo. Servicio de Estudios del BBV, 1995. Pág: 101-128.
- NAREDO, J. M. & GASCÓ, J. M. (1990). "Enjuiciamiento económico de la gestión de los humedales. El caso de las Tablas de Daimiel". Estudios Regionales, Nº 26. Págs: 71-110.
- NAVID, D. (1988). "Observance of the Ramsar Convention; the present situation". En: II Jornadas Ibéricas sobre estudio y Protección de las zonas húmedas. Organizadas por: Federación de Amigos de la Tierra. Bétera (Valencia), 4-7 Noviembre de 1997. Págs: 19-24.
- SEGURA CASTRO, F. (1994). "Panorama de la red española de Reservas de la Biosfera". Comité Español del Programa MaB (Man and Biosphere) de la UNESCO, 1994. 163 págs.