



**RECURSOS FINANCIEROS NECESARIOS
PARA LA GESTION DE LOS
ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

CODA

**Coordinadora de Organizaciones
de Defensa Ambiental**

**RECURSOS FINANCIEROS NECESARIOS
PARA LA GESTION DE LOS
ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

CODA

**Coordinadora de Organizaciones
de Defensa Ambiental**

**RECURSOS FINANCIEROS NECESARIOS PARA LA GESTION DE LOS ESPACIOS
NATURALES PROTEGIDOS.**

Santiago Martín Barajas.

Enero de 1.992.

Coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental

CODA

1.- INTRODUCCION.

En los últimos quince años, las diferentes administraciones públicas con competencia en Medio Ambiente han ido declarando espacios naturales protegidos a lo largo de toda nuestra geografía. Esta actividad, a todas luces positiva, responde, por una parte, a las cada vez mayores demandas sociales de protección de nuestro medio natural, y a ser España el país de Europa Occidental donde más áreas naturales bien conservadas subsisten. Sin embargo, debe ir acompañada de una correcta y eficaz gestión de los espacios, para poder cumplir plenamente los fines de conservación perseguidos con la declaración.

Efectivamente, la declaración de un espacio natural protegido no es el simple establecimiento de prohibiciones. Nada más alejado de la realidad. Para poder realizar una correcta gestión de los espacios naturales hace falta llevar a cabo una intensa gestión por parte de las administraciones competentes que haga posible, no sólo que las limitaciones al uso se lleven a efecto, sino que se puedan llevar a cabo las necesarias actuaciones de conservación y mejora ambiental de la vegetación arbórea y arbustiva (tratamientos selvícolas), el incremento del suelo de titularidad pública, etc., sin olvidar las actuaciones necesarias para favorecer el disfrute de las áreas naturales por el público sin que se deterioren.

En definitiva, para poder realizar una correcta gestión de los espacios naturales protegidos hace falta disponer de medios, tanto humanos (técnicos, agentes forestales, laborales, etc.), como económicos, para poder llevar a cabo las inversiones necesarias para su conservación y uso público adecuado.

Sin embargo, la realidad en nuestro país es bien diferente. La mayor parte de los espacios naturales protegidos existentes apenas disponen de recursos humanos y económicos.

En buen número de ellos no se gasta ni una sola peseta, lo que se traduce en una desastrosa gestión y en una serie continua de atentados contra el Medio Ambiente: talas incontroladas, extracciones de áridos, muerte de especies protegidas, etc.; aparte del deterioro ambiental que genera el uso público masivo y descontrolado.

Podemos concluir, sin temor a equivocarnos, que es condición necesaria, aunque lógicamente no suficiente, para llevar a cabo una correcta gestión de los espacios naturales protegidos, que estos dispongan de un presupuesto anual adecuado.

En este sentido, se elabora el presente trabajo, para intentar determinar los recursos económicos por unidad de superficie que son necesarios, por término medio, para llevar a cabo una correcta gestión de los espacios naturales protegidos.

Consideramos que urge conocer estos datos, siempre lógicamente orientativos, dado la reciente aprobación de la "Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres", así como la continua, y a nuestro juicio acertada, declaración de espacios naturales protegidos que están llevando a cabo las diferentes comunidades autónomas.

2.- METODOLOGIA EMPLEADA.

Antes de pasar a la descripción de las posibles metodologías a emplear, es necesario dejar bien claro que los datos a obtener van a ser meramente orientativos, y como tales deben tomarse. Esto es debido a la diversidad de espacios naturales protegidos que existen, o pudieran existir en nuestro país.

No es lo mismo un parque con abundancia de masas forestales, que requieren tratamientos selvícolas, que una laguna o una zona esteparia; son muy diferentes los problemas de gestión en un espacio protegido de 500 Has., de uno de más de 200.000 Has.; no es lo mismo un espacio protegido ubicado en la provincia de Teruel o Soria, que uno situado a escasos kilómetros de una gran ciudad, con cientos de miles de visitantes al año; etc.

A la hora de realizar el cálculo, podemos hacerlo de dos maneras diferentes:

El primer método consistiría en determinar de forma pormenorizada las diferentes necesidades por unidad de superficie que requieren los espacios naturales para su correcta gestión, para pasar seguidamente a su valoración económica. De algunos de estos aspectos ya se han determinado incluso las necesidades por unidad de superficie en un espacio protegido, como por ejemplo es el caso de la densidad de agentes forestales, estimada por el ICONA, de forma también orientativa, en un agente forestal por cada 1.500 Has.

De todas formas, no se considera el más adecuado, dado la diversidad de espacios naturales protegidos que concurren en nuestro país y a lo subjetivo de la determinación de las diferentes necesidades por unidad de superficie.

Otro método consistiría en analizar los actuales presupuestos de aquellos espacios naturales protegidos que existen en nuestro país cuyo presupuesto se ha mantenido más o menos estable durante los últimos años, y cuya gestión sea más o menos adecuada. En el caso de que la muestra sea suficientemente representativa de los diferentes espacios naturales protegidos que hay o pudiera haber en nuestro país, tanto en extensión, ecosistemas, o localización con respecto a los núcleos de población, los datos que obtengamos sí pueden servirnos para determinar los presupuestos aproximados que, de forma global, habría que asignar a la gestión de los espacios naturales, para que se pueda realizar una gestión adecuada de los mismos.

El análisis de las necesidades económicas se va a realizar distinguiendo principalmente tres grandes apartados: personal, mantenimiento, e inversiones; que son los más comunes a los diferentes espacios naturales protegidos, y que corresponden a los capítulos 1,2 y 6 respectivamente.

Antes de pasar al análisis de los datos, señalar que los resultados que se obtengan se sitúan por debajo de las necesidades reales en la gestión de los espacios naturales protegidos, como se desprende de las deficiencias en la gestión atribuibles a estas causas que se detectan en los espacios protegidos "elegidos" (caza furtiva, talas ilegales, vertidos, etc.); y a las demandas de mayores presupuestos expresadas por los propios directores-conservadores de estos parques.

Por último, queremos dejar bien claro que la disposición de presupuesto es una condición necesaria, pero no suficiente, para realizar una gestión adecuada de un espacio natural, dependiendo en una gran parte del interés y la ilusión puesta en la tarea por los funcionarios públicos responsables, y en lo acertado de las decisiones que adopten. En este sentido, señalar que la falta de presupuestos nunca debe servir como coartada de una mala gestión, siendo además fácilmente detectable el origen de las carencias.

3.- DETERMINACION DE LAS NECESIDADES PRESUPUESTARIAS.

Como ya se indicó anteriormente, se van a sacar los valores medios de los presupuestos de aquellos espacios naturales protegidos donde se ha llevado a cabo en los últimos años una gestión más o menos adecuada, habiendo disfrutado todos de recursos de una cierta entidad.

Los espacios naturales protegidos seleccionados han sido los siguientes:

	<u>Superficie (Has.)</u>
- Parque Nacional de Doñana.....	50.720
- Parque Nacional de las Tablas de Daimiel.....	1.928
- Parque Nacional del Teide.....	13.571
- Parque Nacional de la Caldera de Taburiente.....	4.690
- Parque Nacional de Timanfaya.....	5.107
- Parque Nacional de Garajonay.....	3.984
- Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido.....	15.608
- Parque Nacional de la Montaña de Covadonga.....	16.925

Superficie (Has.)

- Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera.....	1.200
- Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.....	36.500
- Parque Natural de la Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas.....	214.336
- Parque Natural de la Sierra de Grazalema.....	47.120

No se incluye el Parque Natural de Cabañeros porque, aunque la gestión que se realiza en el mismo es más o menos adecuada, los medios de que dispone, tanto humanos como económicos, debido en buena parte a lo reciente de su creación, son muy escasos, lo que se traduce en una serie de deficiencias. De todas formas, es previsible que en breve plazo de tiempo se equipare en presupuesto a los parques antes señalados.

Por desgracia, en la mayoría del resto de los espacios naturales protegidos que existen en nuestro país, la total insuficiencia de recursos humanos y presupuestarios se acompaña, y en bastantes casos como consecuencia directa de esta falta de medios, de importantes deficiencias en la gestión, que repercuten directamente en detrimento de sus valores naturales y de las propias personas que los visitan.

Consideramos que los espacios seleccionados pueden considerarse una muestra representativa de los diferentes tipos de espacios naturales protegidos que existen, o pudieran existir en nuestro país.

En cuanto a la extensión, se incluyen desde parques con algo más de mil hectáreas, hasta otros con más de doscientas mil.

Los espacios seleccionados incluyen la mayor parte de los diferentes ecosistemas que concurren en nuestro país.

Finalmente, en lo que a localización y uso público se refiere, se recogen tanto parques relativamente poco accesibles, como otros situados en las proximidades, e incluso en las puertas de grandes ciudades. El nivel de visitantes también va a variar entre un número más o menos reducido, hasta más de 700.000 visitantes anuales, como es el caso del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas.

Por consiguiente, se considera que la muestra es lo suficientemente representativa para poder realizar el cálculo, siempre orientativo, de las necesidades mínimas (como ya se indicó antes, algunas de las carencias que concurren en la gestión de estos espacios, son atribuibles a la insuficiencia de medios) en recursos que requieren los espacios naturales protegidos en nuestro país, como término medio, para poder realizar en los mismos una gestión más o menos adecuada, donde se compagine el desarrollo de la zona y su disfrute por parte de la población, con la conservación y mejora de sus valores naturales.

Los datos de presupuestos empleados corresponden a 1.991.

A.- Personal.

El gasto del personal empleado en los diferentes espacios naturales protegidos, suele ser bastante complicado de conocer pues, salvo en el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, los salarios de los trabajadores van incluidos sin diferenciarse, junto a los del resto de los funcionarios del organismo del que dependen. Por otra parte, el conocimiento del número de personas (técnicos, agentes forestales, laborales, etc.) que trabajan en un espacio natural protegido, tampoco nos permite acceder a un conocimiento exacto del gasto realizado. Esto es debido al hecho de que el salario de un funcionario de la administración es igual a grupo + nivel + complementos específicos + antigüedad, por lo que, aparte del trabajo que desarrolla, va a depender, incluso de cada persona.

Por todo ello, se ha asignado un valor medio a cada trabajador dependiendo de su grupo, incluyendo también una parte proporcional media, donde se recogen los otros aspectos concurrentes. En este sentido, los valores que se obtienen para cada espacio natural protegido son aproximados, aunque sirven adecuadamente a los fines del presente trabajo.

Al calcular los gastos aproximados en personal en cada espacio natural protegido, se aprecia una cierta similitud en lo que se refiere al gasto anual por cada 1.000 Has., moviéndose el de la mayoría de los parques dentro de un intervalo relativamente reducido. En concreto, los datos obtenidos para cada parque oscilan en su mayoría entre 1.500.000 pts. y 2.600.000 ptas. anuales por cada 1.000 Has. Este gasto se incrementa sustancialmente en los parques de extensión más reducida.

Si tomamos el gasto total anual en personal de todos los parques y el número total de hectáreas que suman todos ellos, obtenemos un gasto medio en personal de 2.355.483 pts/1.000 Has. y año.

De todas formas, este presupuesto está por debajo de las necesidades reales medias en personal que actualmente barajan las diferentes administraciones reponsables para los espacios naturales protegidos, por ejemplo ICONA, como son las de un agente forestal por cada 1.500 Has., estando situados la mayor parte de los espacios naturales protegidos analizados por debajo de este valor.

B.- Mantenimiento.

En este apartado se incluyen los gastos de combustible, energía eléctrica, servicios telefónicos, mobiliario, publicaciones, vestuario, etc.

Si es difícil conocer el gasto de personal en los espacios naturales protegidos, los gastos de mantenimiento son aún mucho más difíciles de determinar, al incluirse en muchos casos, sin diferenciar, dentro de los presupuestos globales de capítulo 2 del organismo de la administración del que depende. También en este caso el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares constituye una positiva excepción, apareciendo en los presupuestos de la Comunidad de Madrid el del Parque como programa aparte, con los diferentes capítulos convenientemente desglosados.

De todas formas, para los parques nacionales se ha conseguido obtener una cifra global aproximada para todos ellos que, con la del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares nos permite aportar un gasto medio en mantenimiento de 607.607 pts./1.000 Has. y año.

C.- Inversiones.

Se incluyen todas las inversiones que se realizan en los espacios naturales protegidos, como son la adquisición de fincas, tratamientos selvícolas, repoblaciones, señalización, estudios y proyectos, actuaciones dirigidas al uso público, etc. Todas ellas aparecen recogidas en los presupuestos dentro del capítulo 6.

Las inversiones que se realizan en los parques sí aparecen claramente recogidas, y de forma independiente, en los diferentes presupuestos. De hecho, en este caso, se dispone de datos de todos los espacios naturales protegidos seleccionados.

Si analizamos por separado los presupuestos de cada parque, nos encontramos con que la variación en el gasto anual por cada 1.000 Has. entre unos parques y otros es mayor que en el caso de personal. Sin embargo, en una buena parte de los parques, las inversiones oscilan entre los 8.000.000 y 18.000.000 pts. anuales por cada 1.000 has. Existen otros donde las inversiones son sustancialmente mayores, siendo debido en su mayoría a que en los mismos actualmente se están llevando a cabo las inversiones más costosas relativas al uso público, como son los centros de interpretación, información, etc.; mientras que en el resto, aunque también se invierte un alto porcentaje en uso público, las altas inversiones que requieren este tipo de instalaciones ya han sido ejecutadas en años anteriores.

Las inversiones anuales en medio natural, incluyendo la compra de fincas, suelen ser más constantes.

Al igual que en personal, el nivel de inversiones por unidad de superficie se incrementa sustancialmente en los parques de menor extensión.

Si tomamos el gasto total anual en inversiones de todos los parques y el número total de hectáreas de todos ellos, obtenemos un gasto medio en inversiones de 13.940.134 pts/1.000 Has. y año.

Dentro del capítulo de inversiones, entorno al 30 y 40 % se suele emplear en actuaciones dirigidas al uso público. Este aspecto despierta bastantes controversias. En nuestra opinión, se deben llevar a cabo las actuaciones necesarias de cara al uso público de las áreas naturales, siendo el disfrute de la naturaleza un derecho incuestionable de todos. Además, permite dirigir la afluencia de visitantes, estableciendo las restricciones que sean necesarias, y evitando así el deterioro ambiental que de otra forma pudieran ocasionar.

Sin embargo, consideramos que muchas de las actuaciones que se están llevando a cabo en este sentido en las áreas protegidas son desproporcionadas (por ejemplo, algunos centros de interpretación), suponiendo importantes gastos, e incluso un notable impacto ambiental sobre el espacio protegido, dependiendo de donde se ubiquen. En este sentido, creemos que debería optarse por actuaciones e instalaciones más modestas (por ejemplo, restaurar un edificio abandonado para centro de interpretación en vez de construir uno nuevo) que aportan los mismos servicios a los visitantes, el impacto ambiental que potencialmente puede ocasionar es mucho menor, y además supone una inversión mucho más reducida.

En lo que a las inversiones en medio natural se refiere, el resultado obtenido vuelve a estar por debajo de las necesidades reales, tanto en lo que se refiere a la compra de fincas como a los tratamientos selvícolas, siendo insuficientes las actuales inversiones en la mayor parte de los espacios naturales protegidos analizados.

NECESIDADES PRESUPUESTARIAS TOTALES.

Como hemos visto, los niveles de gasto de los diferentes espacios naturales protegidos por unidad de superficie, se mueven dentro de intervalos no excesivamente amplios, lo que aporta una mayor validez a los resultados medios que se obtengan, para trasladarlos al resto de los espacios naturales protegidos de nuestro país.

Si tomamos el gasto total anual de todos los parques estudiados, incluyendo personal, mantenimiento e inversiones; así como el número total de hectáreas que suman todos ellos, nos encontramos con un valor medio de 16.903.224 pts/ 1.000 Has. y año. Esta cifra, aunque orientativa, la podemos considerar como el presupuesto medio necesario para poder realizar una gestión en un espacio natural protegido, al menos similar a la de los parques aquí seleccionados, donde el 13,94 % corresponde a los gastos de personal, el 3,59 % a los gastos de mantenimiento, y el 82,47 % a las inversiones en medio natural y uso público. De todas formas, volver a insistir en que únicamente se trata de valores medios y orientativos, debiendo determinarse los presupuestos de cada espacio natural protegido en función de las necesidades reales de cada caso.

Sin embargo, esta cifra sí nos permite realizar cálculos de lo que se necesitaría globalmente para realizar una gestión adecuada de las áreas naturales protegidas. Actualmente existen en nuestro país un total de 337 espacios naturales, que abarcan más de dos millones de hectáreas. Para poder gestionar adecuadamente estas áreas, sería necesario invertir anualmente entorno a los treinta y seis mil millones de pesetas. Si tenemos en cuenta que en España existen alrededor 12.500.000 Has. de áreas naturales bien conservadas, nos encontramos con que es necesario aportar para una adecuada gestión de estos espacios, una cantidad que supera los doscientos mil millones de pesetas al año.

Con la reciente aprobación de la "Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres", en Bruselas, la CEE ha apostado decididamente por la conservación de las áreas naturales. En este sentido, España no debe quedarse atrás. La conservación de nuestras áreas naturales incide directamente en una mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos. Y para que ello sea posible, es necesario realizar una gestión adecuada de estas zonas, lo que supone un coste económico importante, que es el que hemos querido determinar.

De todas formas, los espacios naturales, si se gestionan adecuadamente no sólo producen gastos, sino también pueden generar importante ingresos.

Sirva de ejemplo el caso del Parque Nacional de Timanfaya, en la Isla de Lanzarote, que supone un coste a la administración de algo más de 300 millones de pesetas, pero que también genera unos ingresos anuales de más de 700 millones de pesetas. Esta es una prueba clara de como la conservación de la naturaleza, aparte del indiscutible beneficio social que supone, con una adecuada gestión puede generar importantes ingresos económicos.

Aparte de los ingresos procedentes del turismo, están los que se obtienen, o podrían obtenerse, de productos agropecuarios tradicionales. Efectivamente, la conservación de las áreas naturales en nuestro país ha sido posible precisamente gracias a que en las mismas se han practicado modelos productivos tradicionales (dehesa, agricultura y ganadería de montaña, etc.), en perfecto equilibrio con el entorno natural.

Con la entrada de España en la CEE, bastantes sectores agropecuarios convencionales de nuestro país han entrado en crisis (sector lechero, porcino en intensivo, etc.), al no poder competir con los productores del norte de Europa. Sin embargo, una buena parte de los productos tradicionales

obtenidos en las áreas naturales tienen buena aceptación en un mercado de un nivel económico alto, como es el europeo, y sin apenas competencia, pues la mayor parte de estos productos no pueden obtenerse en el norte de Europa.

Como podemos comprobar, la conservación de nuestras áreas naturales, con una gestión adecuada, no sólo no es una carga para las diferentes administraciones, sino que incluso puede llegar a generar interesantes ingresos económicos.

Consideramos que existen suficientes argumentos ambientales, sociales y económicos como para que las diferentes administraciones apostasen de forma decidida por la conservación de nuestras áreas naturales, alcanzando en la declaración como espacios naturales protegidos a las 12,5 millones de hectáreas de interés natural que todavía existen en nuestro país. Asimismo, se les deberá dotar de los presupuestos necesarios para una adecuada gestión, que compagine la conservación y mejora del medio natural, con las actividades productivas compatibles, y su disfrute por parte de la población.

ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EXISTENTES EN ESPAÑA

Espacios	Número	Superficie (Has.)
Parque Nacional	10	123.963
Parque Natural	92	1.873.608
Parque Regional	1	36.500 > 45.000
Reserva Natural	69	18.486
Reserva Integral	4	866
Reserva Natural Parcial	19	2.862
Reserva Biológica	1	5.542
Monumento Natural	1	
Paraje Natural	108	97.734
Sitio Natural de Interés Nacional	8	1.650
Area Natural de Especial Interés	12	2.308
Enclave Natural	12	623
TOTALES	337	2.163.085

PRESUPUESTOS (1.991)

(Millones de pts.)

Espacio Natural	Personal Cap. I	Mantenimiento Cap. II	Inversiones Cap. III
P. Nac. de Doñana	84,92		1.200,00
P. Nac. de las Tablas de Daimiel.	29,19		170,00
P. Nac. del Teide.	31,84		200,00
P. Nac. de la Caldera de Taburiente.	23,88		260,00
P. Nac. de Timanfaya.	23,88	Total: 81,00	296,00
P. Nac. de Garajonay.	29,19		190,00
P. Nac. de Ordesa y Monte perdido.	34,50		250,00
P. Nac. de la Montaña de Covadonga.	26,54		200,00
P. Nac. de Archipiélago de Cabrera.	?		100,00
P. Reg. de la Cuenca Alta del Manzanares.	58,39	10,28	689,00
P. Nat. de las Sierras de Segura, Cazorla y Las Villas.	536,97	?	1.900,00
P. Nat. de la Sierra de Grazalema.	87,58	?	284,00

**NECESIDADES PRESUPUESTARIAS
DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

	Presupuesto anual / 1000 Has.	Porcentaje
Personal	2.355.483	13,94
Mantenimiento	607.607	3,59
Inversiones	13.940.134	82,47
TOTAL	16.903.224	100,00



*Coordinadora de Organizaciones
de Defensa Ambiental*

*Plaza de Santo Domingo 7, 7º B
28013 MADRID*

Teléfono: (91) 559 60 25

Telefax: (91) 559 78 97