

# EL VALOR DE LA RED DE PARQUES NACIONALES

## Una aportación a la estimación de los efectos socioeconómicos de la conservación del patrimonio natural

Texto: **Jesús Casas Grande**

Director Adjunto

Organismo Autónomo Parques Nacionales

### **D** EL VALOR Y DEL PRECIO

La conservación del patrimonio natural, de la diversidad biológica que nos rodea, esa aparente foto fija de la incesante catarata que es la evolución de la vida en la Tierra, es una responsabilidad ética de carácter colectivo, y que se inspira en la evidencia de que el hombre, en tanto que una mera especie más, no puede pretender detentar el derecho a decidir sobre el devenir del planeta. Conservar el escenario vital que hemos recibido de nuestros mayores y legarlo a nuestros hijos es un compromiso inherente a nuestra condición de efímeros. Pero, además, preservar el escenario ambiental que nos rodea es la única forma de que el futuro de nuestra propia especie sea posible, y que nuestra presencia en este planeta, que siempre será irrelevante, lo sea un poco menos a nuestra escala temporal.

En este lugar la vida encontró acogida hace cientos de millones de años, y en él continuará presente todavía varios miles de millones de años hasta que el sol finalice su ciclo de combustión... Durante ese inmenso lapso de tiempo el peso de nuestra especie habrá sido apenas un susurro perdido en el huracán del tiempo y del espacio, un mero acorde rayando el silencio. Hubo vida mucho antes de nosotros, y la habrá durante mucho tiempo después de nuestra desaparición. La crisis ambiental, el cambio global, los desequilibrios patentes en nuestra relación con lo que nos rodea son un problema nuestro. Son un condicionante para nosotros. Son una espada de Damocles para propiciar nuestra propia decadencia como especie, pero no pondrán en peligro la vida que, con toda seguridad y sin mayor alboroto, remontará vuelo y tomará otros derroteros. Llegará un día, desde luego no muy lejano en la escala temporal del cosmos, en que nada nos recuerde. Cuando propugnamos una actitud más amigable con lo que nos rodea no estamos defendiendo nada que nos sea ajeno, estamos apostando porque nuestra existencia como especie nos sea lo

mejor, lo más aceptable, y lo más prolongada posible. Esta tierra es nuestra tierra, no hay otro mundo. De existir el paraíso, es lo que nos rodea.

El proteger retazos de nuestro horizonte, el defender parcelas de lo mejor de nuestros paisajes, es un compromiso titánico por dibujar un escenario posible. Por defender que las cosas precisas no puedan romperse del todo, porque son los sillares donde asentar un escenario global de servicios y beneficios ambientales que, aunque imprecisos, nos resultan evidentes. Desde esa perspectiva, la declaración de un espacio protegido no puede pretender vincularse directamente con un determinado impulso económico, ni aspirar a que el beneficio económico sea un fin intrínseco de la declaración. Pero aunque no se deben declarar espacios protegidos con un objetivo económico, durante estos últimos años, los efectos económicos derivados de la declaración han pasado a cobrar un protagonismo singular y, en muchos casos, mediatizar la gestión y la propia actitud de los administradores. En ese contexto, y ante una presión muchas veces obsesiva por encontrar una justificación que vaya más allá de lo ambiental, los gestores han aprendido a buscar argumentos económicamente presentables, y a trasladar a la opinión pública la consideración de que la declaración de espacios protegidos, más allá del coste inherente a la gestión de los mismos, no sólo no supone un deflactor económico, sino todo lo contrario.

Y en esto, como en todo, los órdenes de magnitud son importantes. No parece que exista dificultad en admitirse que, más allá del efecto de protección territorial, la declaración de un espacio protegido genera una dinámica económica y social propia diferenciada respecto de lo que hasta ese momento ocurría en el territorio. Con la declaración de un espacio protegido, y aunque a veces no se quiera explicitar o se trate de enmascarar por el miedo al posible conflicto, las cosas cambian. Y ese cambio tiene inherentes consecuencias económicas. Las cosas cambian tanto dentro del espacio como en

sus intermediaciones, y probablemente sea sobre el entorno inmediato sobre el que la "onda" de transformación se manifiesta más intensamente. Por otra parte, esto no debiera tener nada de sorprendente porque, precisamente, la declaración de cualquier espacio protegido lo que persigue es que las cosas cambien.

Unos cambios que, básicamente, se orientan hacia futuro y suponen una modificación en el rumbo de las tendencias. Desde una perspectiva de análisis lógico, declarar un espacio protegido supone reconocer en un espacio la existencia de un equilibrio territorial razonable entre los valores naturales existentes y el régimen de uso asociado; admitir que los procesos funcionen. Eso supone que, si la figura declarativa está suficientemente bien ajustada, y el proceso de declaración se realiza de forma honesta en un escenario de suficiente participación, la declaración no deba conllevar conflictos insalvables respecto de los usos presentes en el territorio, la inmensa mayoría de los cuales, razonablemente, encontrarán fácil acomodo en la nueva figura. Sin embargo, este escenario de continuidad quiebra a futuro. Es aquí donde, evidentemente, el escenario, y en particular las expectativas, cambian. A futuro se produce una distorsión en el modelo de evolución prevista y de las transformaciones esperadas, un cambio que arrostra ventajas para algunos pero también posibles inconvenientes para otros.

La lectura de lo que a partir de ese momento acontece, con la perspectiva del tiempo como referente, parece concluir que, aunque esa nueva dinámica económica suele tener dificultades para ser entendida y aceptada en los primeros tiempos, con el paso del tiempo acaba no sólo siendo aceptada sino que se convierte en el referente territorial y en el motor económico. Efectivamente, no hay que ocultarlo, es un trabajo laborioso y no siempre fácil para el espacio labrarse apoyos, y más a nivel de territorio, en el momento de la declaración, porque difícilmente puede evitarse la sensación de cercenar expectativas de transformación en un imaginario colectivo donde se identifica desarrollo con transformación. Pero también es verdad que,

al cabo del tiempo, el espacio suele encontrar su encaje y ser aceptado como un puntal de la actividad social. Y ahí es cuando se empieza a valorar en positivo la capacidad de mantener equilibrios que los espacios protegidos implican. Obviamente la cuestión singular estriba en tratar de hacer coincidir a los sectores afectados por la declaración del espacio protegido con los sectores beneficiados por su puesta en carga. Esto, tan simple de decir, no siempre resulta ni tan obvio ni tan sencillo. Y no es fácil ni en los interlocutores, ni en los tiempos.

### LA RED DE PARQUES NACIONALES COMO EJEMPLO DE SISTEMA DE PROTECCIÓN

La Red de Parques Nacionales tutela la conservación de algunas de las mejores muestras del patrimonio natural español. Se trata, como es sabido, de un conjunto limitado de espacios declarados por Ley de las Cortes Generales como de interés general del Estado. De hecho se trata de una singularidad en el entramado de más de mil espacios naturales protegidos de nuestro país. Durante las últimas décadas la consolidación de la Red como un referente para la conservación de la biodiversidad no ha podido enajenarse del conflicto político que han vivido estos espacios en relación con el modelo de gestión y la implicación en el mismo de las diferentes administraciones territoriales. Han hecho falta cerca de media docena de Sentencias del Tribunal Constitucional para permitir configurar un modelo, el definido actualmente por la Ley 5/2007, que ha merecido el respaldo prácticamente unánime de los grupos parlamentarios y ha supuesto cerrar, esperamos que definitivamente, la conflictividad con las Comunidades Autónomas. Hoy, espero, estamos en condiciones de trabajar juntas las diferentes administraciones y continuar consolidando la Red de Parques Nacionales como ese referente esencial de las políticas ambientales de conservación.

Los Parques Nacionales quedan conformados como espacios naturales poco transformados por la explotación o actividad humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus

ecosistemas, o la singularidad de su flora, de su fauna, de su geología o de sus formación geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, culturales, educativos, y científicos destacados cuya conservación merece una atención preferente y se declara de interés general del Estado. El objetivo prioritario de su declaración es la conservación de la integridad de sus valores naturales, representando al sistema natural que caracterizan, pero, al tiempo, los Parques Nacionales deben facilitar el uso y disfrute ordenado por los ciudadanos, promover el conocimiento de sus valores y la concienciación ambiental, así como contribuir al fomento de la investigación científica. Finalmente, deben fomentar el desarrollo sostenible y apoyar la conservación de los valores culturales. Si se compara estos objetivos, con los originarios de la vetusta primera Ley de Parques Nacionales de España, sancionada en el año 1916, se puede ver como, a pesar del tiempo pasado y de los hechos transcurridos, los Parques Nacionales siguen pareciéndose bastante a lo que eran. Lugares singulares, emblemáticos, ejemplares, paradigmas en la búsqueda de referentes éticos....

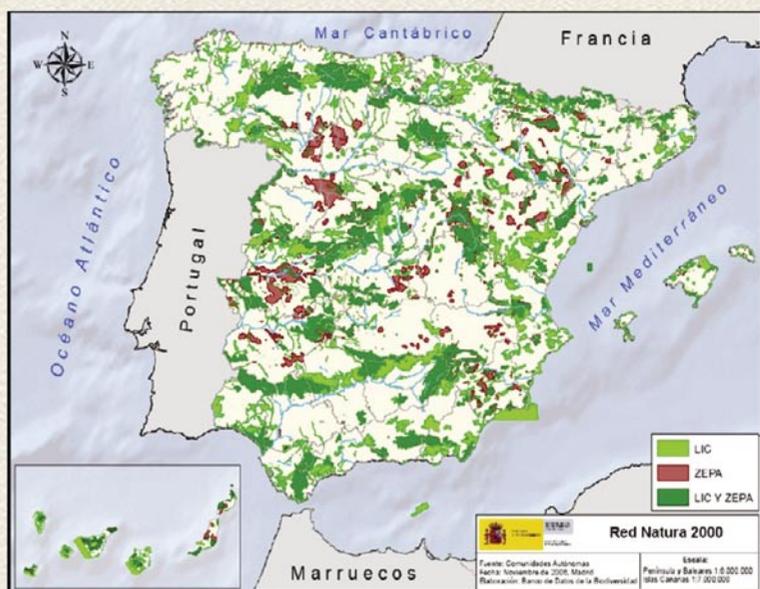
La Red de Parques Nacionales es un referente para la administración de los espacios protegidos, aunque es dudoso pensar que sus especiales circunstancias puedan extrapolarse linealmente a otro tipo de espacios. Los Parques Nacionales son, sin duda, la figura más rigurosa de nuestro ordenamiento ambiental, y la que su gestión arrostra un mayor número de condicionantes. Esto supone que la Red, como sistema, implica un coste importante para la administración. Un coste superior al coste promedio de la gestión de los espacios protegidos de nuestro país o de otros países del mundo. Paralelamente, existe un reconocimiento social del valor de la Red, y unas repercusiones económicas sobre los entornos locales que, se considera que equilibran ampliamente el coste de gestión de estos espacios. En cualquier caso, nuestra Red de Parques Nacionales ocupa el 0,66% del territorio Nacional, lo cual sitúa el escenario de la influencia real de estos espacios sobre el conjunto del Patrimonio Natural, máxima si



0,66% del territorio



10,24% del territorio



25,51% del territorio

tenemos en cuenta que un 10,24% del territorio está declarado como espacio protegido, y un 25,51% está incorporado a la Red Natura 2000.

Dicho en resumen; La Red tiene un coste para los ciudadanos, pero también tiene un reconocimiento general en la valoración social y unos efectos sobre sus entornos. Y es razonable pensar que estos dos últimos sumandos son mayores que el primero. En esas circunstancias el balance económico del sistema es positivo, y permite despejar cualquier posible duda sobre su oportunidad.

Durante estos últimos años, en el Organismo Autónomo Parques Nacionales se ha tratado de aproximar este balance de costes y beneficios, en la seguridad de que, más allá de las palabras, realmente los Parques Nacionales no pueden considerarse un deflactor económico. El presente artículo se enmarca en el estado de los trabajos, y sólo pretende ser una aproximación parcial al resultado de esta cuestión, sobre la que aún quedan flecos pendientes de resolver. Son resultados suficientemente ilustrativos, aunque obligadamente parciales, porque es verdad que aún no se dispone de un cuerpo de doctrina razonablemente preciso que permita aproximar, a priori, el coste de un espacio protegido, y el efecto económico inducido por este. Los datos económicos asociados a la gestión suelen, además, ofrecerse formulados desde perspectivas y orientaciones distintas, casi nunca adicionando los mismos sumandos, con lo que el análisis comparativo que se pueda hacer, y se hace, no siempre es comparable. Y no es infrecuente, también, que todavía mantengamos discusiones sobre coste, valor, consideración general, y repercusión económica, con una predominancia de términos y conceptos cualitativos que tampoco ayudan a centrar el alcance de la cuestión.

En cualquier caso, la Red de Parques Nacionales es un escenario que cada vez encuentra más proyección en la sociedad española, como lo avalan las cifras crecientes de visitantes, situadas ya en un entorno de once millones de visitantes anuales, así como el alto grado de satisfacción de estos. En la actualidad un 38% de los españoles afirma conocer la

Red de Parques Nacionales, una cifra que, aunque debe aumentar, resulta razonablemente elocuente.

pueda generar. En raras ocasiones el coste preciso para su mantenimiento guarda relación con los efectos

les, y si estos guardan relación o proporción con el coste de su conservación aproximado en el apartado anterior.

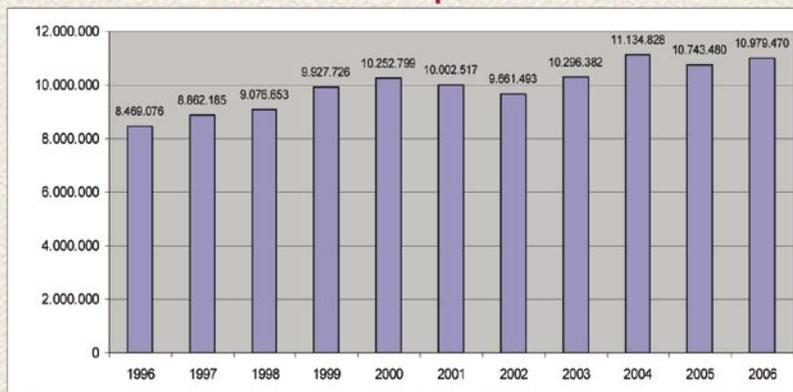
Y en tercer lugar se pretenden atisbar las consecuencias socioeconómicas que la presencia de estos espacios tiene sobre los entornos inmediatos en donde están declarados. Es decir, analizar las consecuencias económicas locales de la declaración de un Parque Nacional.

### ¿CUÁNTO “CUESTA” CONSERVAR LA RED DE PARQUES NACIONALES?

Con motivo del proceso de transferencia de la gestión ordinaria de los Parques Nacionales a las Comunidades Autónomas en el Organismo Autónomo Parques Nacionales actualmente en curso se ha realizado un amplio análisis sobre cual ha sido el gasto realizado en cada Parque Nacional a lo largo de los últimos veinte años. Un análisis que, probablemente, ha llegado hasta un nivel de precisión y profundidad que, de no mediar el proceso de transferencia, tal vez jamás se hubiera planteado. El análisis ha pretendido, simplemente, saber lo que a lo largo de estos años se ha gastado en los Parques Nacionales, y referido, siempre, a datos contabilizados avalados por comprobantes de todos y cada uno los gastos realizados. Ha sido un trabajo estrictamente riguroso y simplemente contable. La determinación de los costes de una transferencia, de cualquier transferencia, se apoya en una metodología razonablemente precisa y concreta, pero el presente artículo no trata de avanzar en argumentos sobre este proceso que, como puede suponerse, está sometido a los lógicos elementos de discusión. No se pretende aquí justificar ningún coste efectivo, ni dar validez a ninguna cifra de cara a su extrapolación en un futuro. Se pretende, únicamente, presentar los resultados del análisis objetivo de los datos reales contabilizados y, a partir de estos, extraer algunas conclusiones respecto de la dinámica del gasto en el sistema de Parques Nacionales en las últimas dos décadas.

Para ello, en primer lugar, se debe concretar la definición de lo que se entiende por “coste de funcionamiento

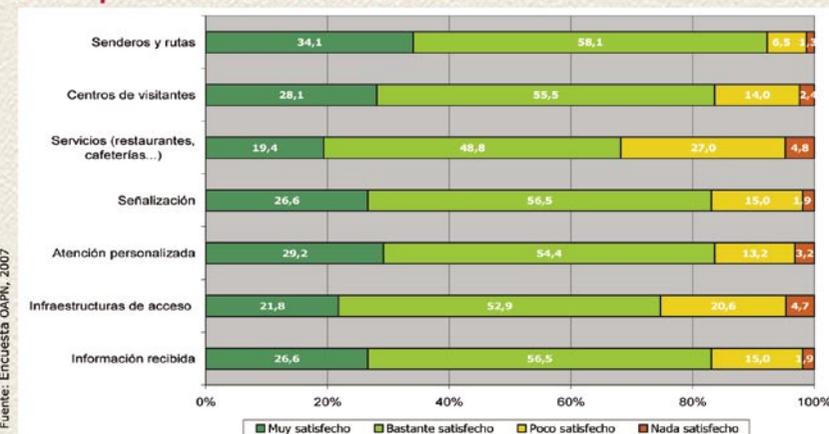
### Visitantes en la Red de Parques Nacionales



Fuente: OAPN, 2006

**Tendencia al aumento del número de visitantes en el último decenio. En los últimos cuatro años ha aumentado un 11%**

### Percepción social de la RPPNN



**Alto grado de satisfacción con los Parques Nacionales, sus servicios e instalaciones**

Con todo, poco a poco, al menos ya se ha admitido socialmente que gestionar los espacios protegidos es algo más que una mera actitud de tutela y aseguramiento de un determinado régimen de protección, y que implica una visión activa sobre el territorio, que va más allá de las específicas tareas de gestión que hasta el momento de la declaración pudieran estar realizándose en la intención de asegurar genéricamente la conservación de la biodiversidad. Declarar un espacio protegido no es pues algo inocuo financieramente, cuesta dinero. Y cuesta dinero independientemente de los beneficios que

económicos que de la declaración se derivan.

La aproximación que desarrolla el presente artículo se apoya en tres escenarios:

- En primer lugar se pretende cuantificar, objetivamente, cuanto “cuesta” la Red de Parques Nacionales. Esto es, qué esfuerzo presupuestario hacen los contribuyentes para la preservación de estos espacios.
- En segundo lugar se trata de estimar cual es la estimación cuantitativa que hacen los ciudadanos de los servicios ambientales que prestan los Parques Nacionales.

to". Se entiende como tal el realizado por la administración gestora para asegurar el funcionamiento ordinario del espacio, y sin tener en cuenta retorno económico alguno como consecuencia de la actividad económica generada por el propio espacio. Esa definición tiene dos matizaciones a efectos del presente artículo:

✎ No se consideran como "coste de funcionamiento" los gastos externos a la propia gestión ordinaria e intrínseca, en este caso, del Parque Nacional correspondiente. No es infrecuente, y en el sistema de Parques Nacionales esta presente, que las Administraciones Públicas realicen, además del gasto propio de funcionamiento del espacio protegido, otros gastos a los que se les coloca el "membrete" del espacio protegido pero que, independientemente de que puedan estar relacionados con el mismo, no son un elemento intrínseco de su funcionamiento. Son gastos externos, que utilizan la "vitola" de Parque Nacional pero que no repercuten directamente sobre el Parque Nacional. Estos gastos no han sido incorporados en el modelo, aunque es cierto que en algunos casos pueden llegar a ser notables. En concreto, y por ejemplo, no se tienen en cuenta las políticas activas de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica. De forma genérica, el modelo no incluye las políticas de desarrollo sostenible que se impulsan como resultado de la presencia del espacio protegido pero que, evidentemente, no forman parte de las necesidades intrínsecas de su funcionamiento. Todo ello sin demérito alguno de la importancia de este tipo de políticas transversales, muchas veces imprescindibles para permitir, precisamente, un equilibrado funcionamiento del espacio protegido.

✎ Se tiene en cuenta, únicamente, el gasto ordinario y habitual resultado de la gestión. En el caso de actuaciones puntuales, singulares o extraordinarias estas no han sido consideradas, independientemente de que sí lo ha sido el gasto asociado al mantenimiento y la reposición de las diferentes instalaciones una vez puestas en funcionamiento. Estas actuaciones

son ciertamente necesarias, en particular en las primeras etapas de puesta en marcha del espacio, pero no pueden ser consideradas como cantidades consolidables en un presupuesto ordinario de gestión, aunque en ocasiones lleguen puntualmente a superarlo. Por ejemplo, la ejecución de un Centro de Visitantes en un Parque Nacional suelen duplicar el coste ordinario de funcionamiento anual. Su consideración como gasto consolidable sería, evidentemente, un claro elemento de distorsión de la evaluación.

Desde estas premisas de partida se ha analizado el gasto real realizado en cada uno de nuestros Parques Nacionales, incorporando también, la estimación correspondiente a la participación de los servicios centrales en la gestión de cada Parque Nacional mediante un algoritmo matemático que no parece preciso detallar expresamente. El resultado pone de manifiesto que, más allá de determinadas caídas puntuales en determinados años, muchas de ellas justificadas por circunstancias concretas claramente identificadas, se aprecia una progresión al alza en el gasto, continua y constante (independientemente de la corrección derivada del incremento del TCP) desde mediados de los años ochenta, fecha en la que se puede considerar el inicio de la Red de Par-

ques Nacionales como sistema financiero autónomo del resto del territorio. Esta evolución global supone que (a precios constantes, en términos globales del sistema, y referidos a costes por hectárea) el gasto que realiza la Administración General del Estado, con dinero de los Presupuestos Generales del Estado, en la conservación en la Red de Parques Nacionales es del orden de 25 veces mayor que el que se realizaba 20 años atrás.

En cuanto a la distribución de gasto entre los diferentes Parques Nacionales, esté es resultado tanto de sus necesidades como de un conjunto de circunstancias muy singulares en donde lo personal, lo subjetivo, y lo casual no dejan de tener peso específico. A priori, y viendo las diferencias de costes entre los diferentes Parques Nacionales, podría pensarse que el gasto respondía a criterios caprichosos, de oportunidad, o al resultado de componendas y equilibrios políticos. Así, el gasto absoluto varía entre más de 10 millones de euros en el Parque Nacional de Doñana, y menos de 2 millones en el Parque Nacional de Timanfaya, con un promedio de algo más de 4,5 millones. Si consideramos el coste por hectárea, este varía entre cerca de 1.400 euros en el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y 70 euros en el Parque Nacional de Sierra Nevada, con un promedio anual de 172 euros/ha.

**Inversión, costes de mantenimiento y personal**

Inversión (2006)					
Parques Nacionales no transferidos		Parques Nacionales transferidos		Inversión total RPPNN (€)	Inversión/ha RPPNN (€/ha)
Inversión ordinaria (€)	Inversión extraordinaria (€)	Inversión transferida (€)	Inversión extraordinaria (€)		
13.659.291,31	13.061.558,57	10.321.109,44	1.352.081,43	38.394.040,75	<b>120,60</b>

Fuente: OAP, 2006

Gasto corriente (2006)				
	Costes PPNN no transferidos (€)	Costes PPNN transferidos (€)	Costes total RPPNN (€)	Costes/ha (€/ha)
Costes de mantenimiento	11.631.550,92	5.798.196,54	17.429.747,46	50,21
Costes de personal	6.036.923,07	5.296.457,42	11.333.380,49	<b>84,24</b>

TOTAL GASTOS DIRECTOS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA RPPNN	
Total gastos (€)	Gastos/ha (€/ha)
<b>67.157.168,70</b>	<b>194,84</b>

Personal (2006)							
Personal laboral + funcionario (nº trabajadores)			Personal contratado (nº trabajadores)			Personal total RPPNN (laboral + funcionario + contratado) (nº trab)	Personal/ha RPPNN (nº trab/1.000 ha)
PPNN no transferidos	Transferido	Total	PPNN no transferidos	Transferido	Total		
491	205	696	263	267	530	1.226	<b>3,53</b>

## Diagrama €/ha por hectárea de superficie

Parque Nacional	Gasto de personal	Gasto corriente	Inversión ordinaria	Total gasto ordinario	Superficie en hectáreas	Coste por hectárea
Cabañeros	559.559,48	1.734.752,17	2.965.126,87	5.259.438,51	40.857,00	128,73
Archipiélago de Cabrera	579.346,60	1.728.716,83	655.634,86	2.963.698,29	10.020,00	295,78
Caldera de Taburiente	514.009,17	855.623,33	1.768.056,70	3.137.689,20	4.699,00	667,74
Doñana	3.318.655,62	2.725.263,94	4.357.326,18	10.401.245,74	54.252,00	191,72
Garajonay	592.211,28	715.781,60	1.492.730,53	2.800.723,42	3.984,00	702,99
Ordesa y Monte Perdido	980.881,37	1.765.432,45	1.404.869,85	4.151.183,67	15.608,00	265,97
Picos de Europa	1.889.461,14	2.154.348,50	2.425.086,97	6.468.896,61	64.660,00	100,04
Tablas de Daimiel	535.468,28	483.338,55	1.605.765,14	2.624.571,97	1.928,00	1.361,29
Teide	668.989,39	2.331.856,64	1.953.045,72	4.953.891,75	18.990,00	260,87
Timanfaya	482.139,22	1.053.718,51	265.629,51	1.801.487,24	5.107,00	352,75
Sierra Nevada	1.254.180,45	1.460.877,75	3.744.666,32	6.459.724,51	86.208,00	74,93
Islas Atlánticas	792.653,99	1.368.860,31	1.105.762,23	3.267.276,53	8.480,00	385,29
<b>Total gasto PPNN</b>	<b>12.167.555,99</b>	<b>18.306.077,07</b>	<b>23.743.700,88</b>	<b>54.217.333,94</b>	<b>314.793,00</b>	<b>172,23</b>

Los valores anteriores alcanzan un mayor significado si se trata de establecer una relación entre el coste por hectárea de cada Parque Nacional con el número de hectáreas de cada uno. En este caso es posible ajustar el modelo de gasto a una hipérbola de asíntota vertical en cero y horizontal desplazada a valores positivos de  $y$  (euros/ha). Ese valor asíntótico, que manifiesta una tendencia inequívoca a partir de 50.000 hectáreas, está situado en unos 70 euros por hectárea.

En base a lo anterior el gasto se puede formular matemáticamente, con un muy alto grado de ajuste estadístico, como el resultado de dos sumandos claramente definidos. Uno primero es el resultado de un valor prácticamente fijo para cada Parque Nacional, e independiente de su superficie, situación, régimen de propiedad, visitantes, o circunstancias de gestión. Este valor se sitúa en un orden de magnitud algo superior a los 2 millones de euros. El segundo sumando se expresa como un coste fijo por hectárea de Parque Nacional, del orden de 70 euros/ha. Este parámetro sólo sería función del número de hectáreas, independientemente del carácter de estas.

El modelo matemático anterior viene a apuntar hacia algo que, en realidad, parece bastante intuitivo. Cualquiera de nuestros Parques Na-

cionales, por el mero hecho de ser declarado como tal e incorporarse a la Red, ha estado asociado en las últimas décadas a un determinado modelo de gestión. Un modelo de

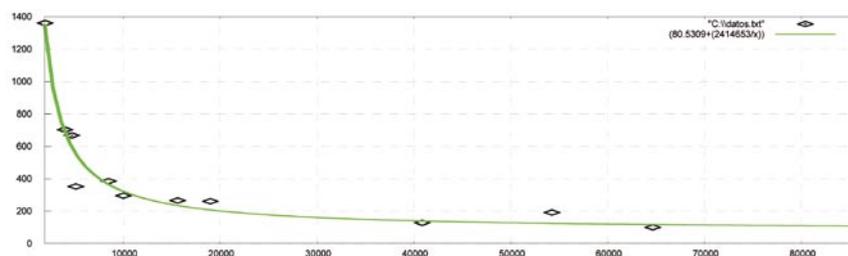


Diagrama (euros/ha)(superficie en has. El coste se puede aproximar a dos partes, una parte fija y otra variable, la parte fija aproximadamente de 2 millones de euros, y la parte variable estimada en 70 euros/ha)

gestión que ha acarreado costes relativamente uniformes, e independientes de cualquier parámetro específico asociado a la realidad del Parque Nacional. Algo de verdad hay en ello; la estructura de organización del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel ciertamente no difiere excesivamente de la del Parque Nacional de Sierra Nevada. Una cifra que es, en cualquier caso, propia e interna de la organización que hasta la fecha ha mantenido el sistema de Parques Nacionales, y no hay razón para que guarde significación en la hipótesis de su extrapolación a otro tipo de espacios con modelos de organización

distintos. Tampoco cabe pensar que, en la nueva formulación de gestión de los Parques Nacionales, con un mayor nivel de integración dentro de las unidades de coste territoriales que evidentemente supondrá una mejor economía de escala, este parámetro deba resultar un referente de estimación de necesidades. Es por tanto, simplemente, un resultado de la intención de explicar en términos de racionalidad la realidad del gasto en los diferentes Parques Nacionales. Como resultado, un esquema explicativo parece querer apuntar a segregar el coste en dos partes. Una parte ligada al modelo de organización y a las consecuencias de la aplicación del escenario jurídico, y otra parte donde el factor territorial tiene incidencia. La sencillez de la formulación es tan grande, y el grado de ajuste estadístico tan elevado que, aún a riesgo de resultar simplificador se considera que a la pregunta de ¿Cuánto se gasta al año en un Parque Nacional? Se puede responder que, en euros, el resultado de multiplicar su superficie en hectáreas por 70, y

a la cifra resultante sumar 2 millones de euros.

Sin entrar ya en singularidades de los diferentes espacios, con carácter global, como resumen de todo lo anterior para todo el sistema, y referido a costes por hectárea, la conservación de la Red de Parques Nacionales tiene un coste anual, que se puede estimar en:

- ✦ Necesidades de personal (vigilancia, conservación,...)  
34,03 euros/ha
- ✦ Gastos de mantenimiento ordinario  
50,21 euros/ha

☞ Gastos de inversión (conservación, uso público,...)  
110,60 euros/ha

Esto es, el coste anual por hectárea es ligeramente superior a los 190 euros/ha. Esta cifra, trasladada al conjunto de la Red supone un gasto anual de unos 67 millones de euros. Tal y como se ha señalado al principio de este artículo, estos costes se refieren exclusivamente a la gestión interna del Parque Nacional, y no incorporan los asociados a las políticas activas relacionadas pero que no repercuten directamente sobre la conservación. No obstante, estos pueden llegar a ser realmente importantes y merecer un análisis ulterior más detallado. Sirva de referencia, por ejemplo, que el Organismo Au-

portante pero que, por si sola, no es suficiente para completar el esquema financiero de estos espacios.

## ¿EN CUANTO VALORA LA SOCIEDAD LA RED DE PARQUES NACIONALES?

En el año 2003 el Organismo Autónomo realizó un estudio de valoración contingente al objeto de evaluar el valor que la sociedad española otorgaba a la Red de Parques Nacionales. El modelo, realizado sobre cerca de 5.000 encuestas debidamente estratificadas al objeto de obtener el mayor nivel de significación, analizó tanto el valor de los Parques Nacionales como lugar de recreo, como el valor ambiental otorgado.

de población que visita los Parques Nacionales. A este valor se le añade el resultado de una estimación de valoración contingente entre no usuarios, a los que se les plantea su disposición a pagar por visitar estos espacios.

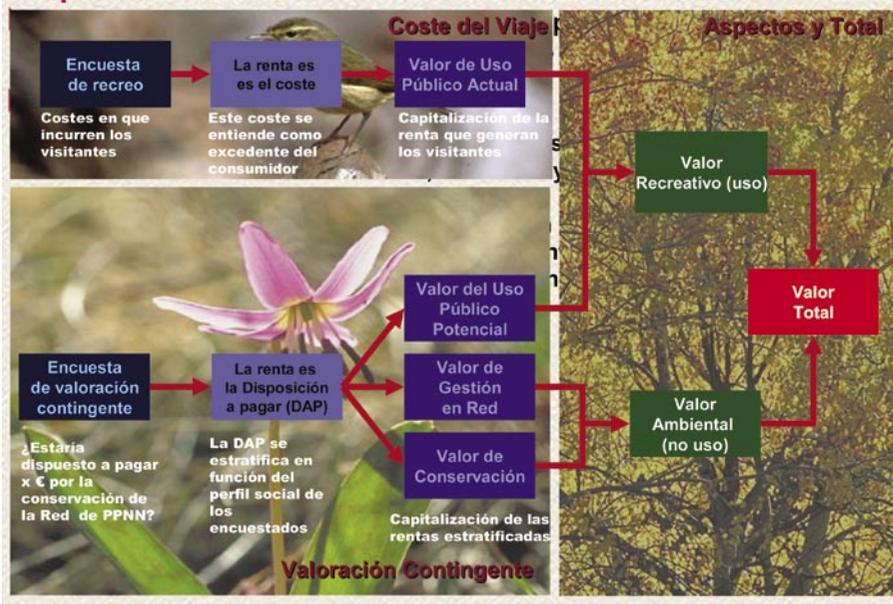
A este mismo colectivo muestreado se le interrogó igualmente sobre su disposición a pagar para asegurar su conservación, tanto de los Parques Nacionales individualmente como para su preservación en Red como sistema homogéneo, premisas estas que permitieron deducir una disposición a pagar de los ciudadanos relacionada con la voluntad activa de conservar los valores naturales de los Parques Nacionales.

En resumen, la valoración en su conjunto se articuló sobre cuatro parámetros:

- ☞ **Referido al uso público**
  - a) pagos realizados por los visitantes de los Parques Nacionales
  - b) disposición a pagar por los no visitantes (ciudadanos en general)
- ☞ **Referido a conservación**
  - a) disposición a pagar por los ciudadanos para su conservación
  - b) disposición complementaria a pagar para su mantenimiento como una Red

A título informativo se adjuntan distintas tablas donde se puede apreciar, para cada Parque Nacional, el valor de uso (recreativo) y el valor de no uso (ambiental) que se alcanza como resultado del estudio. Baste decir que ambos apartados encuentran en conjunto una valoración similar, y que como conjunto el valor que la sociedad española otorga a la Red de Parques Nacionales es de algo más de treinta y ocho mil millones de euros. Los Parques Nacionales son Teide, Doñana y Picos de Europa.

### Esquema del método de Valor de uso / no uso



tónomo Parques Nacionales destina anualmente 42 euros/ha a políticas de subvenciones de actividades económicas de terceros en las áreas de influencia de los Parques Nacionales, o que el coste medio de indemnizaciones por pérdida de renta, fundamentalmente referidas a limitaciones cinegéticas, se sitúa en 224,33 euros por hectárea.

Estos son los costes de conservación y mantenimiento del sistema, la realidad contabilizada de lo que los españoles aportan para preservar sus Parques Nacionales. Una cifra im-

Para el cálculo del valor de recreo se han realizado dos aproximaciones distintas. Por un lado se estimó el coste de viaje sobre encuestas presenciales en los Parques Nacionales a visitantes a los mismos. Los resultados de la encuesta se extrapolan al número total de visitantes de forma que se obtiene una función de coste de viaje. La suma de los costes de viaje de todos los visitantes, entendido como excedente de renta generada, se capitaliza para el conjunto de los mismos obteniendo un valor de uso público actual asociado al conjunto

### Disposición a pagar

Población	DAP (€/hab)
No usuario ni conocedor de la Red	5,49
No usuario conocedor de la Red	11,24
Usuario y conocedor de la Red	17,18

## Valor de uso (recreativo)

PARQUE	Uso público actual	Uso público potencial	VALOR RECREO
Aigüestortes i Estany S. Maurici	250,46	326,34	576,80
Cabañeros	24,55	365,90	390,44
Archipiélago Cabrera	47,11	356,01	403,12
Caldera de Taburiente	242,75	296,67	539,42
Doñana	361,24	2.501,94	2.863,18
Garajonay	459,64	306,56	766,20
Ordesa y Monte Perdido	443,66	1.137,24	1.580,90
Picos de Europa	1.293,96	1.285,58	2.579,54
Sierra Nevada	112,47	761,46	873,93
Tablas de Daimiel	122,21	771,35	893,56
Teide	4.940,58	1.265,80	6.206,38
Timanfaya	1.349,59	514,23	1.863,82
<b>TOTAL RED DE PPNN</b>	<b>9.648,22</b>	<b>9.889,07</b>	<b>19.537,29</b>

Cifras monetarias en millones de EUR

## Valor de no-uso (ambiental)

PARQUE	Conservación	Gestión en la Red	VALOR AMBIENTAL
Aigüestortes i Estany S. Maurici	605,14	798,23	1.403,37
Cabañeros	701,99	798,23	1.500,23
Archipiélago Cabrera	512,51	798,23	1.310,74
Caldera de Taburiente	635,26	798,23	1.433,49
Doñana	1.066,67	798,23	1.864,91
Garajonay	751,94	798,23	1.550,17
Ordesa y Monte Perdido	1.014,64	798,23	1.812,87
Picos de Europa	909,70	798,23	1.707,93
Sierra Nevada	1.026,71	798,23	1.824,94
Tablas de Daimiel	484,54	798,23	1.282,78
Teide	831,64	798,23	1.629,87
Timanfaya	607,63	798,23	1.405,86
<b>TOTAL RED DE PPNN</b>	<b>9.148,39</b>	<b>9.578,79</b>	<b>18.727,18</b>

Cifras monetarias en millones de EUR

## Valor total

PARQUE	Valor de recreo	Valor ambiental	VALOR TOTAL
Aigüestortes i Estany S. Maurici	576,80	1.403,37	1.980,18
Cabañeros	390,44	1.500,23	1.890,67
Archipiélago Cabrera	403,12	1.310,74	1.713,86
Caldera de Taburiente	539,42	1.433,49	1.972,91
Doñana	2.863,18	1.864,91	4.728,08
Garajonay	766,20	1.550,17	2.316,38
Ordesa y Monte Perdido	1.580,90	1.812,87	3.393,78
Picos de Europa	2.579,54	1.707,93	4.287,47
Sierra Nevada	873,93	1.824,94	2.698,87
Tablas de Daimiel	893,56	1.282,78	2.176,33
Teide	6.206,38	1.629,87	7.836,26
Timanfaya	1.863,82	1.405,86	3.269,68
<b>TOTAL RED DE PPNN</b>	<b>19.537,29</b>	<b>18.727,18</b>	<b>38.264,47</b>

Cifras monetarias en millones de EUR

El resumen del modelo resulta bastante elocuente. En general, cualquier ciudadano español que no haya visitado los Parques Nacionales ni tenga un conocimiento básico de la implicación de la Red, estaría dispuesto a pagar globalmente 5,49 euros (referidos al año 2003) para asegurar que estos espacios sigan realizando su contribución al uso público y a la conservación. Sin embargo, estas cantidades aumentan significativamente, así, en aquellos ciudadanos conocedores de la Red, pero que no visitan asiduamente los Parques Nacionales, la disposición a pagar se eleva a 11,24 euros. Y en los ciudadanos que unen a su condición de conocedores de la Red la de visitantes y usuarios la disposición se eleva a 17,18 euros. Si estas cifras las cruzamos con el hecho de que sólo el 38% de los españoles es, de acuerdo con los resultados de la última encuesta realizada en el año 2007, conocedor de la Red, se puede inferir que, con un cierto esfuerzo activo de divulgación y difusión, el valor que la sociedad otorga a la Red de Parques Nacionales puede aumentar significativamente.

Este dato es, sin duda, complementario respecto del gasto que para la sociedad española tiene la Red de Parques Nacionales. Pero, sin duda, sigue resultando un balance incompleto si no se es capaz de incorporar al menos una aproximación sobre la repercusión que los Parques Nacionales tienen en su contexto social más próximo. Es necesario completar lo hasta ahora dicho con una tercera aproximación.

## ¿QUÉ CONSECUENCIAS ECONÓMICAS TIENE LA RED DE PARQUES NACIONALES PARA LOS ENTORNOS DE LOS PARQUES NACIONALES?

La declaración de un Parque Nacional supone un cambio jurídico y una interacción social que afecta a los municipios y a los ciudadanos de su entorno. El esquema es sencillo, cualquier comarca tipo está sometida a un devenir ligado a la intervención pública que en ella se realiza y a la actividad económica ligada a la propia dinámica social de la misma. Esos dos vectores (la actividad

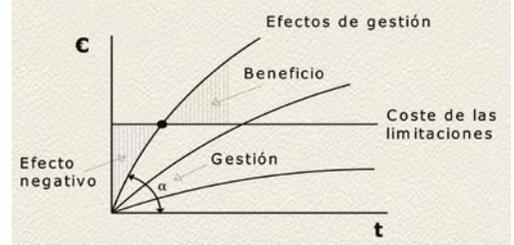
económica local y la intervención pública) componen un sumando. En el caso de que sobre el territorio se declare un Parque Nacional, existe un efecto asociado de limitaciones de uso a determinadas actividades incompatibles que, evidentemente, gravita sobre el modelo, pero tanto la activación económica local como la intervención pública también alcanzan otros niveles, probablemente superiores. La cuestión es de balance... ¿Compensa la actividad generada por un Parque Nacional las posibles limitaciones que el establecimiento de su régimen jurídico conlleva?, y... ¿Cómo se distribuye social y colectivamente, en el espacio y en el tiempo, este balance? Finalmente cabe preguntarse si la gestión puede, de una forma u otra, intervenir en el resultado.

El Organismo Autónomo Parques Nacionales ha iniciado los trabajos para describir y aplicar un modelo

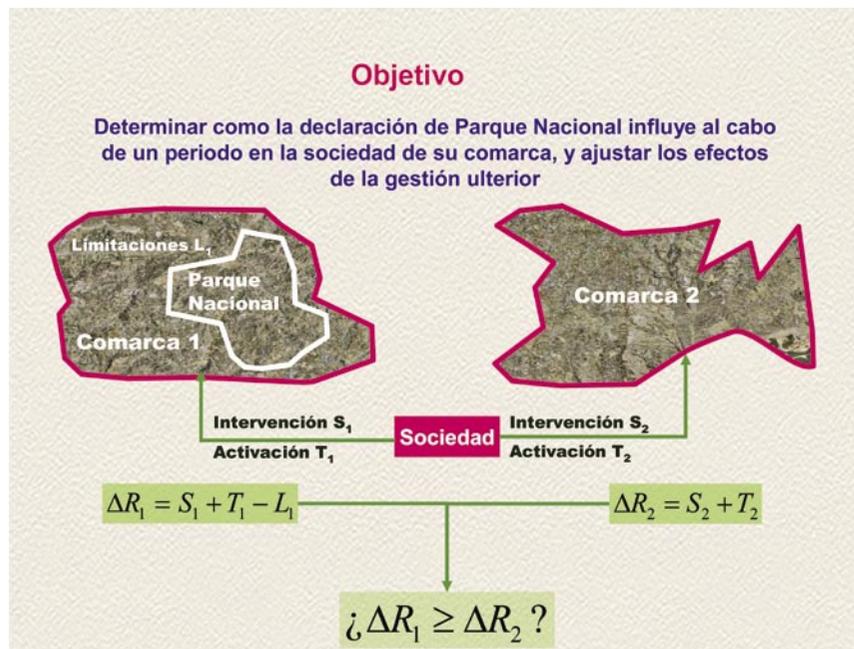
nes a medio plazo. Existen numerosos argumentos cualitativos, pero los modelos de carácter cuantitativo son realmente muy escasos. En esencia se pretende responder a la necesidad de la Administración de dotarse de instrumentos que le permitan conocer, valorar, y orientar la repercusión derivada de la existencia de la Red de Parques Nacionales, pudiendo interiorizar esta información en el diseño de las políticas de gestión. Se pretende que la herramienta en diseño, más allá de su valor descriptivo, tenga una componente eminentemente práctica, pudiendo orientar la toma de decisiones respecto de distintas alternativas de gestión, y estando abierta a poder aplicarse no sólo a la Red de Parques Nacionales existentes, sino a otros espacios protegidos y, por extensión, a cualquier recinto sobre el que se quiera estudiar los efectos de su posible declaración como espacio protegido.

tea son unas principales conclusiones parciales del mismo. Se espera completarlo dentro del año 2009.

Diagrama de efectos en el tiempo de la gestión



La cuestión, además, encierra aspectos temporales que son difíciles de obviar. La declaración de un espacio protegido en general, un Parque Nacional en particular, conlleva que desde el día siguiente de la declaración se adiciona al territorio un régimen jurídico complementario que supone en algunos casos determinadas limitaciones de usos, y en otros también cercenamiento de expectativas. Estas consecuencias, en principio no amigables al menos para determinados sectores de la población más próximas al espacio, son perceptibles desde la propia declaración, y se interiorizan en el subconsciente colectivo como un efecto negativo. Por el contrario, la gestión, y la puesta en marcha de nuevas oportunidades ligadas al escenario creado por el Parque Nacional, tiene una entrada en carga lenta y progresiva, y con una aceleración que en muchos casos dependerá de parámetros difícilmente manejable para el gestor. En cualquier caso, es evidente que ese efecto de la gestión sobre la economía y la percepción social existe y es positivo. Otra cuestión es cuando alcance el nivel (tanto económico como emocional) suficiente como para superar el "coste" (igualmente tanto económico como emocional) de las posibles limitaciones. A escala temporal, y desde una perspectiva de tiempo, hay pocas dudas de que el impulso de una gestión razonable y cuidadosa no acabe superando el listón de las limitaciones, pero también es verdad que si la pendiente de evolución es muy tendida esta situación se puede alcanzar muy tarde. La gestión debe primar, en la medida de lo posible, alcanzar pronto ese nivel de equilibrio y, además, tratar de hacer coincidir



de prospectiva socioeconómica de la Red de Parques Nacionales que permita calcular estos valores y poder caracterizar hasta que punto la declaración de un Parque Nacional contribuye a una potenciación económica en sus comarcas. La realidad, palabras aparte, es que los beneficios socioeconómicos directos son poco conocidos y se muestran en ocasio-

Es, por tanto, una herramienta formulada con doble objetivo: Por un lado como un instrumento para describir cabal y rigurosamente la evolución de la situación, y por otra parte como una herramienta para la gestión pública que permita primar determinadas políticas en detrimento de otras. El modelo está actualmente en elaboración y lo que aquí se plan-

a los beneficiarios del sistema con los potenciales perjudicados. En la metodología de trabajo en elaboración se pretende además disponer de capacidad para discriminar entre las distintas herramientas disponibles para el gestor.

El modelo en elaboración pretende evaluar tendencias, estando referidos sus resultados a un momento temporal. A tal fin, el modelo analiza treinta y nueve variables de situación de los municipios donde se sitúan los Parques Nacionales (entendidos estos como los incluidos en sus áreas de influencia socioeconómica) a lo largo del tiempo, y las compara con esas mismas variables de municipios análogos pero no situados en el entorno de los Parques Nacionales. Entre estas variables se incluyen renta, demografía, desarrollo social, ocupación, capacidad turística, estabilidad laboral, y capacidad productiva. Se trata de analizar si existe realmente una influencia en el desarrollo socioeconómico diferenciado. A partir de aquí trata de encontrar diferencias que luego busca relacionar con hasta diez variables asociadas a la gestión de estos espacios (inversión, gasto corriente, subvenciones, personal, políticas activas,...), todo ello con el apoyo de una importante herramienta estadística informática de análisis.

Los análisis estadísticos hasta ahora realizados apuntan a que no puede hablarse de diferencias signi-

ficativas claras entre los municipios de las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, y aquellos de su entorno con los que se han comparado. Pero sí se está en condiciones de afirmar que en ningún caso se han encontrado referencias que permitan afirmar que la declaración de un Parque Nacional afecta negativamente a las condiciones económicas y sociales de su entorno. En todos los casos analizados, y es algo que ganará consistencia con el testado progresivo del modelo, la tendencia indica que con el tiempo se acentúan las diferencias positivas. Estos datos alcanzan mayor significación cuando se analizan globalmente en el contexto nacional. Un dato simple, pero elocuente, es la evolución del impuesto de actividades económicas en los últimos diez años. Si la media nacional experimentó un crecimiento en la última década del 36,56%, en los municipios incluidos dentro de las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales el crecimiento fue del 64,97%, más del doble.

### A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo del presente artículo, se ha tratado de trasladar al lector una aproximación de los efectos económicos de la Red de Parques Nacionales. En primer lugar se han presentado los datos relativos a los costes que implican para los ciuda-

danos españoles la conservación de esta Red, unos costes estimados globalmente en 67,157 millones de euros anuales (2006).

Frente a estos costes directos, y de acuerdo con los estudios realizados de valoración social de los efectos del recreo y la preservación ambiental, el valor intrínseco que la sociedad otorga a la Red de Parques Nacionales, es de 38.264,47 millones de euros en el 2003.

Este valor otorgado por los ciudadanos es muy superior al que se derivaría de la capitalización del coste de su mantenimiento. Si la Red "vale", según los ciudadanos españoles algo más de treinta y ocho mil millones de euros, para su conservación sólo sería preciso (a una capitalización del 2% que actualmente parece ciertamente baja) disponer de un capital de 3.357 millones de euros. Con menos del 10% del dinero que los españoles dicen que vale la Red de Parques habría dinero suficiente para, colocado este en un banco, asegurar anualmente su conservación hasta la eternidad. En resumen, el coste que para los Presupuestos Generales del Estado suponen los Parques Nacionales (del orden de un 0,022%) es una cifra absolutamente aceptable y admitida por la sociedad.

Por otra parte, los estudios de prospectiva socioeconómica están empezando a dar los primeros resultados sobre los efectos de la gestión de estos espacios sobre sus áreas de influencia socioeconómica, y no hay ninguna evidencia de que la declaración de un Parque Nacional suponga un deflactor económico, todo lo contrario, incluso a corto plazo.

Como conclusión se puede afirmar que la sociedad española se gasta en la Red de Parques Nacionales una cantidad importante, pero que el valor que se otorga a la misma es muy superior a ese gasto, y que, en ningún caso, se han encontrado argumentos que justifiquen el pensar que tal actividad ponga en riesgo el desarrollo socioeconómico de las comarcas donde se sitúan los Parques Nacionales. 

