

MUNIBE (Ciencias Naturales - Natur Zientziak)	Nº44	73-81	SAN SEBASTIAN	1992	ISSN 0214-7688
---	------	-------	---------------	------	----------------

## Red de espacios protegidos en Andalucía

Fernando MARTINEZ \*

### INTRODUCCION

Voy a centrar mi intervención en el tema que nos ocupa en estas Jornadas, tratando de hacer una presentación de cuáles son los problemas desde el punto de vista de la conservación del espacio en Andalucía, cuál es la política que estamos aplicando, para concluir con algunos elementos nuevos referidos a la gestión de la red de espacios protegidos en Andalucía. Trataré de ser lo más sucinto posible en la descripción o en la información de cuál es la situación, para detenerme un poco más en las propuestas y en los elementos que pueden ser luego objeto de debate.

En primer lugar la AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE (A.M.A.) depende, y ésta es una novedosa adscripción, de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, desde la constitución del último Gobierno andaluz a mediados de 1.990.

Es una organización desarrollada desde 1.984; es la primera de las Agencias de Comunidades Autónomas y tiene aproximadamente unas 1.200 personas en efectivos humanos, cuatro direcciones generales: conservación de la naturaleza, calidad ambiental, planificación y la secretaría general. En 1.992 ha tenido un presupuesto de 18.000 millones de pesetas. Tiene competencias variadas en la conservación de la naturaleza y en programas de calidad ambiental, donde realizamos inversiones en equipamientos ambientales de la Administración Autonómica, en tratamiento de residuos, algo en depuración de aguas residuales y sistemas de control, régimen de autorizaciones, etc.

En el ámbito de la conservación de la naturaleza, la Ley 2/89 es una ley del inventario de los espacios naturales protegidos de la Comunidad Autónoma. En función de esa Ley se protegen 82 espacios con una extensión de 1.500.000 Ha. que constituyen el 17% del total de la Comunidad Autónoma.

La discusión y aprobación de la Ley 2/89 coincidió con la aprobación de la Ley Estatal 4/89 de conservación de la naturaleza y de la Flora y Fauna Silvestres. Hemos tenido algunas dificultades de arti-

culación entre ambos textos legales en cuanto a las figuras de protección y los planes de ordenación de los recursos naturales contemplados en la legislación estatal.

La Ley 2/89 contiene una tipología con tres figuras básicas de protección: parque natural, reserva natural y parajes naturales. Hay además algunas otras figuras que o bien no se han puesto en funcionamiento o bien tienen otra entidad distinta a lo que entiendo que es el ámbito de este curso: son los monumentos naturales, elementos singulares de protección, y los parques periurbanos, de los cuales tenemos dos en estos momentos pero tienen una conceptualización de espacios periurbanos con un uso muy cercano al propio espacio urbanizado.

De las tres figuras fundamentales, las reservas tienen un grado de protección elevado, los parajes naturales son territorios algo más extensos y en donde el régimen de protección es menos estricto, y finalmente la figura más importante es la de parque natural. Los 22 parques naturales de Andalucía ocupan el 93% de la superficie total protegida. Son las figuras que abarcan un territorio más extenso; hay parques, como Cazorla, con 220.000 Ha., o como Araceña, de 180.000 Ha. En cualquier caso son territorios amplios y complejos.

Esas tres figuras básicas componen el armazón de la Ley, que como veis es una Ley en la que se podrían destacar dos elementos importantes: primero, es una Ley valiente que protege un territorio muy extenso, y un porcentaje elevado de la Comunidad Autónoma Andaluza, y segundo, es una Ley clásica en el sentido de conservación, tanto en los niveles de protección como en la búsqueda de una identificación en la denominación de los espacios, como en las razones o valores que determinan la protección de cada uno de esos espacios, es una Ley clásica, si por esto entendemos que la base de la declaración de los parques y en general de los espacios protegidos, son sus valores biológicos, sus valores naturales, el estado de conservación de los ecosistemas, etc. En cualquier caso, en los parques naturales se introducen algunos otros elementos de valoración, elementos que se han ido perpetuando en la normativa de desarrollo de la Ley. Y es precisamente la adecuación de los parques naturales como espacios

\* Presidente Agencia de Medio Ambiente de Andalucía - Junta de Andalucía.

de conservación y desarrollo o espacios donde hay que compatibilizar conservación y desarrollo, en donde estamos desarrollando una política más activa, incluso en los parques naturales la propia Ley establece la creación no sólo de una estructura de administración del parque, sino la creación de gerentes de fomento, que deben promover la actividad económica en los municipios y en las poblaciones interiores al perímetro del parque natural, sin poner en peligro, degradar o alterar los valores naturales.

El esquema de planificación de los parques naturales incluye una extensión mayor que la Ley Estatal, no solamente contempla los planes de ordenación de los recursos naturales sino también planes rectores de uso y gestión, planes de desarrollo integral y, por último, programas de fomento. Por lo tanto hay una extensión consciente de las tareas de conservación a la compatibilización de esas tareas con una promoción del desarrollo.

Dentro del capítulo de información, de qué territorio estamos hablando. El primer análisis desde el punto de vista geográfico-espacial de los 22 parques naturales es que el territorio protegido bajo esa figura responde a dos tipos claramente diferenciados. Existe una disimetría territorial muy clara entre los espacios litorales y los espacios del interior, los espacios montañosos de la Andalucía interior.

El millón y medio de Ha. protegido afecta a 211 municipios en todo o en parte del término municipal, lo que constituye el 27.5% de los municipios de la Comunidad Autónoma. Según el censo de 1.990 en esos 211 municipios vivían 2.5 millones de habitantes, aproximadamente el 35.8% de la población regional. Esa disimetría territorial a la que me refería podría caracterizarla de la siguiente forma: los parques litorales, que coinciden mayoritariamente con espacios intensamente urbanizados en su entorno, son parques con actividades productivas importantes que no tienen una especial problemática en cuanto a su desarrollo socio-económico. La mayor parte de los habitantes de tales espacios viven en municipio de más de 10.000 habitantes; hay una evolución demográfica positiva desde 1.960, la tasa de crecimiento acumulado es del 1.2%, tienen una estructura de población joven (tres menores de 15 años por cada mayor de 65 años) y una tasa migratoria positiva del 3.2%. Los municipios de estos parques litorales tienen una especialización en servicios y una moderada actividad industrial, una actividad agraria secundaria, aunque algunas producciones de máxima rentabilidad se localizan en ellos, sobre todo en el caso de Cabo de Gata con los cultivos forzados bajo plástico. Es decir, en general variables económicas muy positivas y dinámicas con una renta elevada de los habitantes de los municipios incluidos en la declaración

de parque natural. Todos estos datos aparecen en el informe de medio ambiente de Andalucía de 1.990, donde hacemos una caracterización bastante completa de los parques.

Los parques de sierras interiores son parques que dependen de actividades regresivas desde los años 60. Las potencialidades cinegéticas que se dan en la mayor parte de ellos no han sido capaces de generar una actividad estable. La integración de estas economías cerradas en sistemas abiertos de producción industrial no ha sido realizada adecuadamente y los casos de reactivación comarcal suelen tener orígenes diferenciados, aunque no hay relación entre los recursos naturales tienen una vinculación simbólica con la imagen de parque natural. Hay algunos casos típicos, por ejemplo la explotación de cueros en Ubrique, en el caso del parque natural del conjunto de los alcornocales y Grazalema, en Cádiz; o conexión con ciudades medias cercanas, que es el segundo caso y como ejemplo pondremos el del sistema urbano del Sur de Córdoba en el parque natural de las Sierras Sub-Béticas.

En resumen, nos encontramos con parques que responden a dinámicas sociales y económicas muy diferentes y donde la diferenciación no se establece en aquellas razones que justificaron la declaración, en los valores naturales de esos parques, sino en la activación económica, complementando la conservación con el crecimiento económico y el desarrollo de las poblaciones integradas en la declaración de parque natural. Es evidente que hoy conocemos que ambas tipologías de espacios con el mismo valor de declaración son aptas para el desarrollo sostenible en la medida en que sepamos compatibilizar los elementos que justificaron su declaración en 1.989, con la explotación coherente y ordenada de los recursos. Cuáles son los problemas que nos encontramos en esta explotación de recursos, en esta activación económica vinculada o que no ponga en peligro la conservación del parque natural. Es un problema doble, uno cómo movilizar recursos económicos, técnicos y humanos en el contexto donde nos movemos de economía de mercado, y por lo tanto en una situación en donde será muy difícil mantener sistemas subsidiados o de subvención o de financiación exclusivamente pública de las actividades a realizar en los parques naturales. En segundo lugar, cómo poner valor a recursos y elementos ambientales hasta ahora sin cuantificación, es decir, cómo poner valor para que se produzca una capitalización en esas zonas de factores socio-económicos regresivos, a recursos y elementos ambientales que hasta ahora no han tenido cuantificación. Y me estoy refiriendo a actividades que se pueden dar en los parques naturales: actividades recreativas, turísticas, de relación y actividades en general en los propios parques.

Hemos realizado este último año un análisis de actividades que potencialmente pueden desarrollar económicamente los parques naturales y especialmente los parques naturales del interior. Hay, como aparece en toda declaración de espacio natural protegido, una referencia a los usos tradicionales, es decir, al mantenimiento de la actividad agrícola, ganadera y cinegética. El problema es que esas actividades, por lo general, y en el marco en el que nos movemos, por ejemplo las actividades agrícolas o ganaderas en el marco de la política agraria comunitaria de la C.E., tienen frecuentemente un creciente impacto sobre la conservación del propio parque; es decir, ya no estamos pensando en actividades tradicionales o estamos pensando en actividades tradicionales que se realizan con un grado de subvención, o que se realizan con técnicas muy diferentes a las que se realizaban hace tan sólo seis o siete años. Por tanto, cada vez más analizamos desde las administraciones de los parques los crecientes impactos que las llamadas actividades tradicionales están teniendo en los recursos ambientales de los parques naturales. Además son actividades que no van a producir una capitalización, ni lo que los parques en buena medida necesitan, que es la provocación de un flujo exterior de capital al propio parque que lo dinamice económicamente y que pueda hacer que esas variables socio-económicas regresivas tengan un punto de inflexión y puedan empezar a orientarse correctamente.

### LA GESTION PRIVADA DE SERVICIOS PUBLICOS

Las actividades de interés que hemos analizado podrían estar centradas en proyectos de transformación agraria, o en proyectos terciarios, pero sobre todo en la actividad turística y recreativa; es posiblemente la única actividad compatible que derive rentas netas a las poblaciones del interior de los parques naturales. Y ésta es básicamente la orientación que tenemos. En estos momentos nos encontramos con un análisis que va a recorrer tres elementos: en primer lugar la inventariación de los recursos propios de la A.M.A. en recursos existentes y en recursos que en estos momentos permanecen ociosos, desde el interés por una actividad turística y recreativa de los parques. Estaríamos pensando no sólo en los equipamientos que hemos puestos en pie hasta ahora -centros de recepción e interpretación, aulas de la naturaleza, puntos de información- sino también en las aproximadamente 700 casas forestales, con un desigual grado de conservación y de utilización actual, propiedad de la A.M.A en la totalidad del territorio andaluz. Consideramos que eso puede constituir una red de interés desde el punto de vista de la actividad turística y recreativa. Creemos que esa inventariación que se va a complementar con un

estudio de viabilidad económica y turística tiene interés para distintos sectores de la sociedad, en primer lugar para la propia inversión privada que puede alcanzar unas cotas de rentabilidad, de competitividad en la gestión de esos equipamientos de uso público interesantes desde su propia rentabilidad desde su iniciativa privada; en segundo lugar va a dinamizar social y económicamente los espacios naturales declarados como protegidos; y en tercer lugar es evidente que la presión sobre los espacios naturales, es una presión creciente, determinada por la mejora de las infraestructuras en general, por fenómenos socio-culturales de moda en la visita y actividades desarrollada en el interior de los parques naturales. Estamos cuantificando esa presión y hay un interés de la A.M.A. en garantizar el derecho de los ciudadanos al disfrute de un bien público, como es un parque natural, y en garantizar que ese incremento de las visitas que se está dando y que no parece que vaya a menos, se produzca en las mejores condiciones posibles que eviten los impactos al propio espacio protegido.

Para la gestión de esa infraestructura de uso público a la que me estaba refiriendo, el escenario que vemos más conveniente es el establecimiento de sociedades de gestión. Nos encaminamos hacia una o varias sociedades anónimas de gestión de la infraestructura de uso público, en donde las condiciones que la administración andaluza va a poner son dos: una, que la participación del capital público en esa sociedad anónima sea minoritaria; creemos que el esfuerzo y la financiación de esos equipamientos debe ser fundamentalmente de la iniciativa privada, por eso estamos pensando en una participación de no más del 46,5% del capital de esa sociedad.

La segunda condición es que respete el fin o bien público de esos equipamientos y eso lo garantizamos a través del mantenimiento de una cierta capacidad de decisión por parte de la administración pública. Con esos dos elementos queremos garantizar en breve plazo una inversión de unos 15.000 millones de pesetas que es lo que costaría llevar adelante los equipamientos de uso público, en condiciones de ser utilizados.

Quiero remarcar esa triple utilidad: dinamizar económicamente las zonas, hacer compatible la iniciativa pública con la iniciativa privada en un espacio de interés y, garantizar que la presión sobre los espacios naturales no va a suponer una degradación de los valores que justificaron su declaración. ¿Cómo hacer eso para no transformar los espacios naturales en parques de atracciones? Creemos que no estamos inventando nada nuevo; los sistemas de espacios protegidos en otros países responden a esta filosofía de participación privada en la promoción y ex-

plotación de equipamientos. En la propia Agencia tenemos experiencia en los últimos años de cómo hemos ido cediendo la explotación de determinados equipamientos. En algunas zonas de acampadas y en algunos albergues que construye la propia A.M.A., está cedida la explotación a la iniciativa privada, generalmente muy local y de los propios parques, y a veces con problemas económicos importantes de mantenimiento de las fórmulas societarias o de las formas cooperativas.

El reto está en ese flujo de capitales del exterior al interior del parque. Pero ¿cómo evitar que esto se transforme en parques de atracciones? En primer lugar a través de la propia planificación. No impulsaremos esta iniciativa hasta que hayamos completado y aprobado (por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía) los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión. Hemos tenido muchos problemas en referencia a la propia figura de plan de ordenación y a su encaje con los planes rectores de uso y gestión. Hemos tenido muchos problemas en determinar cuál debería ser su ámbito de aplicación, cuáles son las materias más convenientes a incluir en los planes de ordenación y cuáles eran aquéllas que deberíamos trasladar a los planes rectores.

En este momento nos encontramos en el inicio de la tramitación de los planes de ordenación; han sido aprobados inicialmente por un organismo de la Junta, que es el Comité de Acciones Integradas para el Ecodesarrollo, organismo que agrupa a la práctica totalidad de consejerías de la Junta de Andalucía, y en estos momentos los anteproyectos de estos planes están en las Juntas Rectoras, que son los organismos de participación pública y de consulta institucional en cada uno de los parques naturales. Hasta este momento de tramitación en el que nos encontramos, hemos concebido los planes de ordenación como un instrumento de caracterización espacial del parque natural, en donde hacemos referencia a la conexión del territorio protegido con el circundante, en donde hay una propuesta de zonificación, y en donde incluimos criterios para la planificación posterior de los planes de aprovechamiento cinegético, forestal, etc. Por lo tanto, es un instrumento a mitad de camino entre la planificación ambiental y la planificación territorial. Evidentemente hemos invadido algunas de las áreas que tradicionalmente eran asignadas a los planes rectores de uso y gestión, pero en nuestra consideración el plan rector tiene más un interés como instrumento de la administración del parque, como instrumento interno que garantiza la relación de la administración del parque con los sectores representados en la propia Junta Rectora. El plan de ordenación de los recursos naturales tiene un valor más estratégico, más de caracterización espacial y territo-

rial del parque, y se sitúa en un punto medio entre la planificación ambiental y la planificación territorial; finalmente, tiene una vocación de duración temporal mayor que la del plan rector, y hemos remitido o reducido el plan rector a esos aspectos administrativos a los que antes hacía referencia. En el plan de ordenación situamos, por tanto, la referencia fundamental de lo que debe ser el sistema de garantías de la propia administración con respecto a los administrados, y con respecto a los derechos y deberes de los propietarios interesados en ese parque natural.

La primera condición para que podamos desarrollar la iniciativa privada en los parques naturales es completar la propia planificación. Buena parte de los equipamientos de uso público tienen que ir en zonas previamente diseñadas o caracterizadas como espacios óptimos para el desarrollo de estos equipamientos de uso público. En segundo lugar, constituir formalmente esa sociedad o esas sociedades de gestión, y en tercer lugar establecer el régimen de cesión, tanto en la promoción de los equipamientos como en la explotación de los mismos.

Haremos ahora referencia a los gerentes de fomento. Es una figura contemplada en la Ley Andaluza, que ha tenido un desarrollo parcial, solamente consolidada hasta el momento en el Parque de Cazorla y en el de Aracena. Aproximadamente el 70% de las actividades que se han financiado a través de la Gerencia de Fomento son actividades turísticas y recreativas. En ese sentido la actividad de las propias gerencias es coincidente con lo que es la actividad más dinámica y la que puede originar ese flujo de capital exterior al interior del parque natural. Otra condición para este desarrollo, quizá un poco intenso, de los equipamientos de uso público, es utilizar los instrumentos de evaluación ambiental. A diferencia de lo que establece la Ley 4/89 no hemos establecido un régimen propio de evaluación en el interior de los parques naturales. Conscientemente hemos decidido que la aplicación de los procedimientos de impacto ambiental sea homogénea en la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma. Pensamos que no tiene por qué haber un listado diferente de actividades sometidas al procedimiento, ni tiene que haber una intensificación de los instrumentos de estudio de impacto ambiental. Creemos que con la garantía de la administración del parque, con la capacidad legal que ya tiene la Agencia de controlar la totalidad del suelo no urbanizable en los espacios protegidos, es decir, que su informe es preceptivo y vinculante para cualquier actividad que se realice en suelo no urbanizable, e intensificando el control de la administración en las declaraciones de impacto ambiental, mantenemos un nivel de garantías y de tutela sobre el espacio protegido suficiente. Por tanto, así se reconoce en la Ley andaluza de Evaluación del

Impacto Ambiental, que en dos o tres meses estará en el Parlamento andaluz, una vez aprobada por el Consejo de Gobierno.

En los planes de ordenación no establecemos, por tanto, un régimen diferenciado de evaluación del impacto ambiental, y la Ley de Evaluación Ambiental de la Comunidad Andaluza que complementa todos aquellos aspectos básicos del Real Decreto Legislativo y del Reglamento que lo desarrolla, consolida esa visión única del territorio, con intensificación de los instrumentos de análisis y, finalmente, de declaración, pero no en una diferenciación a priori de actividades sometidas o no al procedimiento de E.I.A., en función de que estén o no en un espacio protegido.

Creo que la gestión de los espacios naturales protegidos tiene que cambiar sustancialmente en muchas cosas. Primero, en darnos cuenta de que no es justo socialmente el que la realización de todas las actividades que supongan un coste puedan ser realizadas exclusivamente con dinero público. Creo que en lo que se refiere a la conservación de la naturaleza, tenemos muy fácil separar las actividades que pueden realizarse en un marco de iniciativa privada y, por tanto, en un marco de rentabilidad, de aquellas otras que siempre van a requerir del soporte de la administración. En la perspectiva de reducción del déficit público hacia la que nos encaminamos, sería ilógico que estuviéramos dejando al sector de la conservación de la naturaleza en una situación de sistema o de sector de actividad siempre deficitario, siempre con necesidades de subvención o de presencia del sector público.

Tiene que cambiar también la propia consideración del gestor de los parques naturales; creo que los directores-conservadores tienen que ser personas capaces de orientar su actividad más en el sentido de promoción y de consideración de otros tipos de valores, más que en una atención exclusiva a los valores naturales o al análisis de este tipo de relaciones. Además, este cambio hacia formas de gestión más completas o con un abanico de actuaciones más amplio no debe hacernos olvidar que esta liberación de recursos públicos que se debe producir en la promoción y en la explotación de los equipamientos de uso público, es una liberación de dinero público que debe destinarse a lo que es propio de la conservación. Estoy pensando en un esquema en el que el visitante del parque, a lo mejor no tenga relación con la administración del parque, es decir, pueda hacer una serie de actividades en el parque y recibir una serie de servicios que le sean prestados en condiciones de rentabilidad y de competitividad, pero que sepa que hay una administración pública que tutela ese espacio y donde el presupuesto público esté dirigido

a actividades propias y exclusivas de conservación, hacia una utilidad más científica y más de actividades que no tienen esa posibilidad de ser rentables. Me estoy refiriendo a las actividades de mantenimiento del propio parque. Por ejemplo, está claro que los sistemas de prevención y lucha contra incendios, no van a darse nunca en un marco de rentabilidad, o por lo menos, no en una fase lo suficientemente próxima para poder pensar en ello. Los aprovechamientos cinegéticos y forestales son importantes pero siguen siendo limitados, y su vinculación con la rentabilidad es más que dudosa. Por tanto, el presupuesto público debe orientarse más en ese sentido que en el de cubrir una actividad, como la turística y recreativa, que puede ser suministrada a los visitantes del parque por la propia iniciativa privada, o con una presencia mayoritaria y fundamental de ella.

Quiero terminar con una reflexión que haría referencia al título de la conferencia: Red de Espacios Protegidos en Andalucía. Creo que es muy difícil hablar de red. La Ley andaluza, en esa conceptualización de clásica que hacía antes, es una Ley que establece islas territoriales, por más que estas islas en ocasiones sean muy extensas, pero estamos hablando de islas de territorio donde además la caracterización fundamental no es la integración o la similitud de características, sino la dispersión de esas características, tanto en las figuras de protección como en esa disimetría a la que hacía referencia, entre parques del litoral y parques del interior de la Comunidad Autónoma, con dos situaciones, si no de conservación, sí de desarrollo socio-económico totalmente diferentes. Esta es la situación y las iniciativas en las que en estos momentos nos encontramos.

## TURNOS DE PREGUNTAS

Se incluye el turno de preguntas posterior a la intervención de Fernando Martínez, debido a que sólo participó en el primer tercio de la Mesa Redonda siguiente.

### Pregunta: Martín Barajas. Coda

El modelo de gestión que se plantea en la A.M.A., ¿no puede tener una reacción negativa entre la población residente? Al introducir empresas del exterior que van a explotar esos recursos naturales la población residente, o bien queda al margen o bien queda como simple asalariada de esa empresa que va a obtener sus beneficios. Existe el caso del Parque Nacional del Teide que lo explota una empresa privada y genera malestar entre la población de la zona y además, a pesar de los enormes ingresos económicos que tiene ese parque, tiene a la población enfrentados. Esto ¿no puede crear un profundo

malestar entre los residentes? Por otra parte un miedo que me da pensar si estas empresas van a buscar una máxima renta económica, que en muchos casos puede estar enfrentada con la conservación, qué mecanismos de control legales se van a tener de estas empresas por parte de la Administración Pública, de las actividades que realicen, y si existe capacidad real, no ya de control legal sino de control real de estas empresas que se van a instalar en un Parque Natural. Por ejemplo, un parque en Almería con poca implantación de la A.M.A., va a tener esa capacidad de control sobre esas empresas que según he entendido van a ser poderosas, o por lo menos, esa es la intención según el capital a invertir.

### **Respuesta: Martínez Salcedo**

Respecto a la población del Parque, llevamos algún tiempo realizando el trabajo y no se pueden aplicar todavía las conclusiones con carácter uniforme a la totalidad de los parques naturales. Por lo siguiente, y es otra de las características desiguales que impedirían hablar de Red en términos de estructura coherente de E.N.P., y es la proporción de propiedad pública y privada. Tenemos situaciones desde Parques como Cazorla, donde el porcentaje de propiedad pública es amplio desde siempre, donde la relación con los municipios es muy curiosa, ya que la administración forestal ha sido desde tiempos inmemoriales la presente en el Parque, el gran patrono en el Parque. Es decir, que siempre ha habido una administración que ha actuado desde el punto de vista forestal y que ha sido la que ha aportado actividad económica y riqueza al pueblo. En esos espacios donde se produce esta situación, creemos que no va a ser mal recibida la iniciativa.

La situación en parques donde la propiedad privada es mucho mayor, el tipo de equipamientos promocionados por esta sociedad de gestión va a ser un tipo de equipamiento mucho más puntual. Por lo tanto no va a ser una relación de sustitución de la administración por una iniciativa, sino que va a ser la implantación de proyectos de carácter singular en donde lo único que se establece en el parque son iniciativas que aportan capital y trabajo.

En resumen, yo hablaría de una diferente velocidad de implantación y de una diferente caracterización en cuanto a la actividad que la sociedad o las sociedades de gestión puedan llevar en uno u otro caso.

El control sobre las empresas: he hablado del control en la planificación. Los PORN y los PRUG deben concretar dónde se establecen estas áreas de equipamiento de uso público, deben asignar intensidades de uso y por lo tanto cualquier desarrollo que se haga, tanto desde la iniciativa pública como desde

la privada deberá remitirse a los instrumentos de planificación.

En segundo lugar, he explicado la capacidad legal que tiene la A.M.A. de condicionar cualquier instalación, cualquier actividad y especialmente las urbanísticas, mediante el control en suelo no urbanizable, y además el propio PORN contiene determinaciones sobre el planeamiento municipal y es el que delimita la diferenciación entre suelo urbano y urbanizable, por un lado, y suelo no urbanizable por otro. Creo que esto establece unas posibilidades de control real. El hecho de que además esta iniciativa esté superando la fase de coincidencia entre espacio protegido y espacio marginado socio-económicamente, es decir, sea una alternativa viable a la marginación socio-económica de territorios importantes, es una virtud desde el punto de vista de la Administración y de la Aplicación de Medios de las Administraciones, ya que liberamos recursos públicos que pueden ser aplicados en tareas de conservación; por eso decía, que es evidente que si dejamos de gastar los aproximadamente 2.000 millones de pesetas que empleamos en equipamientos de uso público en la Red andaluza, esa inversión pública puede y debe derivarse hacia el establecimiento de medios más efectivos de control y de vigilancia, y por lo tanto, de control de legalidad de las condiciones en las que la iniciativa privada debe operar en los parques naturales. Si se produce ese control a nivel de planificación, de instrumentos como la E.I.A., las capacidades de control real están en la medida en que podamos liberar recursos públicos, desde la promoción de equipamientos de uso público hasta el incremento de sistemas y medios de control.

### **Pregunta: José Manuel Nicolás**

Parece que hay miedo de decir que los espacios naturales protegidos cuestan dinero, o decirselo al administrado, cosa que yo tengo clarísimo: los espacios naturales protegidos cuestan dinero y deben de costar. Parece que se buscan soluciones de rentabilizar estos espacios con unas empresas, que me supongo que ganarán dinero; y nosotros nos ahorramos el dinero que nos gastamos ahora en manejar recursos que dividimos en rentables, y se los damos a una empresa, y recursos no rentables que los tiene que aguantar el erario público. ¿Es precisa esta división? ¿Es preciso que haya que rentabilizar el medio ambiente? ¿Es preciso que tengamos que montar empresas para que funcione un espacio natural protegido? O podemos decir claramente: esto nos cuesta dinero, y convencer a la sociedad de que lo tiene que pagar. Además el negocio no lo veo: vosotros os ahorráis 2.000 millones de pesetas y la empresa es rentable, ¿quién paga?

**Respuesta: Fernando Martínez Salcedo**

Los espacios naturales protegidos cuestan dinero y ese dinero solamente puede salir de dos fuentes, si rechazamos a priori algunos esquemas de subvención permanente de actividades rutinarias en la propia sociedad: o bien de los presupuestos públicos y por lo tanto, en última instancia, de la presión fiscal sobre el contribuyente, con decisiones políticas que avancen en esa dinámica y por tanto, y en definitiva, compitiendo con otros servicios que la administración debe prestar al ciudadano (Educación, Sanidad, etc); o ese dinero sale de concebir, al menos algunas de las actividades que se pueden realizar en el espacio natural protegido como servicio a los ciudadanos y por lo tanto, que sea sufragado su coste por el propio ciudadano que se beneficia de esos servicios. También habría otra forma más drástica que se ha planteado en otras ocasiones: cobrar por visitarlos. Desde mi punto de vista eso no sería correcto. Además no hay experiencias en ningún sitio y posiblemente alteraría la imagen que del espacio protegido se tiene, al ser un espacio en donde incluso el acceso, que es lo que el ciudadano percibe como derecho básico a disfrutar de un espacio de interés, alteraría profundamente esa percepción del ciudadano.

Dudo de la posibilidad de seguir incrementando constantemente en cualquier administración los presupuestos, siempre que no tengamos alguna posibilidad de retorno de esa inversión pública. Es evidente que ese retorno lo podemos producir en condiciones de intervención pública de los propios parques. Pero yo no argumentaría la capacidad de la administración para producir ese tipo de retorno. A mí me da lo mismo que sea una sociedad pública que privada y además, en el esquema al que nosotros nos encaminamos queremos que haya una participación, aunque mínima, de la administración pública. Lo que sí considero es que si eso se realiza desde la administración pública repetimos el mismo esquema: al final el dinero sería puesto por la administración, aportando quizá alguna novedad en cuanto a sistemas de endeudamiento de la propia sociedad pública, pero no estaríamos garantizando el fin último: promover un desarrollo cuantitativamente importante en los municipios incluidos en la declaración de espacio natural protegido, y sobre todo, no conseguiríamos ir por delante, en la realización de equipamientos de uso público, de la demanda creciente.

Para garantizar una inversión de 15.000 millones de pesetas, esa capitalización y ese proceso, son más fáciles de realizar desde la iniciativa privada que desde la pública. Dices, ¿de dónde sale ese dinero? Si no es de los presupuestos públicos, es evidente que la ventaja que tiene una sociedad privada es la

posibilidad de trasladar esos costes, esa inversión, al usuario, al beneficiario de unos servicios que no es el visitante del parque natural, sino el visitante del parque natural que quiere hacer algo más. Eso es exclusivamente lo que se está planteando. Aunque parece extraño no es un sistema muy diferente al que estamos siguiendo en la depuración de aguas residuales en Andalucía, donde sólo depuramos el 27% de las aguas residuales, y estamos tratando de que, o bien las empresas municipales de abastecimiento incrementen su capacidad de endeudamiento y se conviertan en sociedades gestoras del ciclo integral del agua, como compañías de abastecimiento y saneamiento, y puedan trasladar esos costes al propio usuario; o bien, compañías privadas que hagan una oferta de gestión del ciclo completo con financiación de la obra pública de saneamiento, y que esa financiación revierta a la propia Sociedad privada en función de unos plazos de concesión amplios y de unas tarifas previamente comprometidas del precio del agua. No es muy diferente. Estamos regulando el marco en que una iniciativa privada produce unas inversiones y recupera esas inversiones en función de un plazo de concesión lo suficientemente amplio. Y si no, podemos seguir pensando que el déficit en depuración de aguas en la Comunidad Autónoma andaluza es de 400.000 ó 500.000 millones y llegar al año 2.005, plazo de cumplimiento de la directiva comunitaria, y seguir en la misma situación.

No podemos esperar de la administración una resolución de la totalidad de los problemas ambientales, sea coste de los espacios naturales protegidos o de depuración del agua, porque eso en definitiva es un incremento "adlimitum" de la presión fiscal sobre el ciudadano. Podemos ser un poco más imaginativos.

**Pregunta: J.I. Castello. Diputación de Barcelona**

Nosotros hemos gestionado también muchos equipamientos a través de concesiones administrativas, es decir, de una forma indirecta. Pero hemos comprobado que muchos de los servicios que ofrecemos han resultado rentables al concesionario porque nosotros hemos hecho inicialmente las inversiones necesarias, porque si no, hemos visto que la mayoría del uso de los equipamientos suele producirse los fines de semana, o algunos meses al año, dejando unos grandes vacíos que hacen que la inversión y posterior recuperación de esta inversión sea algo difícil. ¿Habéis pensado alguna forma de ayudar esta financiación, algún sistema de compartir esta inversión inicial?

**Respuesta: Fernando Martínez Salcedo**

No, precisamente lo que queremos es superar esa fase en la que también estamos. Estamos ce-

diendo equipamientos con un canon de entre el 4 y el 5% de los ingresos que el concesionario tiene, y con unos plazos de cesión de entre 3 y 7 años, sobre todo para las zonas de acampada u otras prestaciones de servicios, por ejemplo, recorridos por zonas de reserva, paseos en distintos medios y modalidades en los parques naturales, etc. Pero siguiendo en el mismo esquema: la administración hace la inversión. Pongamos un ejemplo: la acampada en los Billares, en Córdoba, incluye un centro de interpretación de la naturaleza cuyo coste fue de 100 millones. Se hizo una cesión o concesión a un privado, con un canon del 4% de sus ingresos. El plazo de cesión es de 8 años. Evidentemente, con ese plazo la administración no va a recuperar los 100 millones.

Queremos ampliar ese esquema para que los equipamientos sean promovidos, financiados y explotados por esas sociedades privadas. Para recuperar la inversión necesitaremos plazos de concesión no inferiores a 25 años, y posiblemente con algunos años de carencia en la recuperación, por parte de la administración, de un canon por la concesión.

El secreto, desde el punto de vista económico, estará en jugar con plazos de concesión elevados y con cánones muy pequeños con respecto a la inversión privada. No sólo queremos ahorrarnos la bombilla, el mantenimiento, o la reforestación que se vaya produciendo, sino también que alguien, una Sociedad privada en la que además nosotros estamos participando, adelante los 100 millones de pesetas, y explote ese equipamiento durante una fase mayor.

#### **Pregunta: Pilar Soret. Geógrafa**

Otros ponentes, durante la mañana, han insistido en que la figura de parque natural lleva implícita el desarrollo de actividades económicas, tradicionales o no, que pueden ampliarse incluso a las industriales. Parece que en Andalucía se están centrando en las actividades turísticas y recreativas. ¿Es por la política de parques naturales en Andalucía, o porque consideran que la figura de parque natural sólo es adecuada para este tipo de actividades?

#### **Respuesta: Fernando Martínez Salcedo**

La consideración de que es la actividad más adecuada parte del análisis que hemos hecho. Es necesario mantener una cierta actividad tradicional, pero en algunos parques como Cazorla, Sierra de las Nieves, en Ronda, estamos asistiendo a un proceso de sobreexplotación ganadera favorecida por la actual política agraria comunitaria y la financiación de la actividad ganadera tradicional, fundamentalmente extensiva, que produce problemas de gestión muy importantes ya que el ganado doméstico está impactando en las especies de fauna salvaje, en el interior del parque natural. Por ejemplo, la sarna rebrota en

Cazorla y empieza a ser importante en Sierra de las Nieves, y tiene su origen en una sobreexplotación ganadera dentro del parque natural. Es un fenómeno de difícil control. A mediados de julio, empezaremos a trabajar sobre el tema en Cazorla y tendremos problemas, conflictos sociales. No es un tema fácil, pero percibimos un cambio en las actividades tradicionales por cambios en la política o en la estructura de las subvenciones, cada vez con una capacidad de transformación mayor del parque.

Del resto de las actividades no tradicionales, la única que puede cubrir al 100% los objetivos que nos fijamos, es decir, que pueda desarrollarse con bajo impacto ambiental, que podemos someter más fácilmente a planificación, que puede aportar un mayor flujo de capital del exterior al interior del parque, la que puede producir un dinamismo a-nivel de creación de empleo, de creación de un tejido económico propio en el interior del parque natural, es la actividad turística y recreativa.

Las actividades turísticas y recreativas son las de mayor potencialidad; estamos hablando de hasta 500.000 visitantes al año en algunos parques naturales. Incluso el bajo tejido local existente actualmente se ha orientado hacia ese tipo de actividades. Por todo ello son las más positivamente impactantes sobre factores que si no veremos degradarse. Y degradarse, desde el punto de vista socio-económico, un territorio que es muy diferente al del País Vasco o Navarra (ya que allí son espacios de marginación importantes), significa estar ante las puertas de su desaparición como espacio natural. La degradación socio-económica precederá a la ambiental. Y si en algunos parques no hay un desarrollo condicionado y ordenado de la explotación de los recursos naturales, la conflictividad, que se manifiesta de diferentes formas –aumento del número de incendios o mayor o menor intensidad de la presión sobre la administración– pondría en grave riesgo la conservación de la naturaleza en la Comunidad Autónoma andaluza.

#### **Pregunta: Jordi García. Director del Parque Natural del Cadi**

Usted ha comentado que los gestores de un espacio natural deberían orientar su actividad más hacia la promoción de actividades económicas que a las exclusivamente conservacionistas. ¿Existe una definición de qué tipo de formación deben tener esos directores-conservadores de espacios protegidos, o de qué tipo de profesionales deberían de acceder a estos cargos?

#### **Respuesta: Fernando Martínez Salcedo**

No tengo el perfil ideal de director, pero sí tengo claro que su perfil y su forma de conocer el territorio debe cambiar. En algunos casos por razones geográ-

ficas. Tenemos parques naturales que prácticamente han venido a cubrir los huecos de un continuo urbano, pero tienen una potencialidad importante: Acantilados de Maro, Parque Natural de Bahía de Cádiz, Marismas del Odiel. En su entorno hay un proceso de urbanización intenso, y en función de esas características el perfil del director-conservador debe cambiar hacia una persona que tenga conocimientos en otras áreas, porque tan perjudicial o tan impactante para ese parque es la propia evolución de los factores de conservación, como la evolución de incidencias de carácter urbano o industrial.

En el caso de los otros parques naturales, a los que me he referido en mi intervención, este perfil debe ser mixto entre el de una persona que conoce los valores naturales, y el de aquélla que conoce las variables socio-económicas. Eso no se concreta en un perfil académico determinado. No estoy por un perfil profesional o por una titulación específica, pero sí que intuyo que el perfil del director-conservador debería ser un mixto de esas dos cosas.

La situación de "islas" de los espacios naturales protegidos no sólo se ha configurado por una delimitación del espacio que ha buscado eso, sino más bien, por una delimitación del espacio rural realizada

desde el espacio urbano. También favorece a esa concepción de islas el que para alcaldes, como titulares de la autoridad municipal, la persona que se les pone enfrente, hable un metalenguaje indescifrable. En muchos casos ha sido una búsqueda de perfiles premeditada, consciente o inconscientemente, para establecer las diferencias entre un espacio protegido y un espacio no protegido. Ese perfil debe cambiar, el director-conservador tiene que ser alguien muy accesible, con un lenguaje similar al de las poblaciones que pretendemos defender o proteger de no sé qué cosas. Por ejemplo, los gerentes de fomento en Cazorla y Aracena son personas sin formación universitaria, al menos uno de ellos, pero su valor reside en conocer las iniciativas de la zona, saberse mover en el tejido local, trasladar las iniciativas locales y trasladar hacia esas iniciativas la información sobre sistemas de acceso a subvenciones, a fondos comunitarios, a subvenciones de tipos de interés en la planificación de créditos que hace el Instituto de Fomento de Andalucía, o cómo rellenar unos papeles de la Ley de Incentivos Regionales. Esa es su mayor virtud, y sería un error estar disociando el mensaje de un director-conservador, habitual técnico de conservación, del mensaje de los gerentes de fomento.