

# Testimonio sobre el Parque Natural del Estrecho con motivo de su vigésimo aniversario (I)

Rafael Silva López

Recibido: 21 de junio de 2022 / Revisado: 2 de julio de 2022 / Aceptado: 3 de junio de 2023 / Publicado: 3 de octubre de 2023

## RESUMEN

El presente artículo describe los pasos que condujeron a la aprobación del Parque Natural del Estrecho, en los municipios de Algeciras y Tarifa (España). El cuatro de marzo de 2023 se cumplió su vigésimo aniversario. Se repasan algunas cuestiones relevantes del parque natural con la perspectiva de los veinte años transcurridos, en paralelo a otro proyecto relevante como fue la declaración de la Reserva de Biosfera del Mediterráneo.

**Palabras clave:** Parque Natural del Estrecho, Plan de ordenación de recursos naturales, Decreto de aprobación, participación, ayuntamientos

## ABSTRACT

This article describes the steps that led to the approval of the Natural Park of the Estrecho, in the municipalities of Algeciras and Tarifa (Spain). On March 4, 2023, it celebrates its twentieth anniversary. Some relevant issues of the natural park are reviewed with the perspective of the twenty years that have elapsed, within the framework of another relevant project such as the declaration of the Mediterranean Biosphere Reserve.

**Keywords:** Natural Park of the Estrecho, Plan for the management of natural resources, Decree of approval, participation, municipalities

## 1. INTRODUCCIÓN

El 4 de marzo de 2023 se cumplieron veinte años de la declaración del Parque Natural del Estrecho, según el Decreto aprobado tal día del año 2003 por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Estoy seguro que es un motivo de congratulación para todas las personas sensibles a la conservación de la naturaleza y la correcta gestión de los recursos naturales. Así se puso de manifiesto en el acto celebrado en Algeciras el pasado diez de abril. Para la pequeña historia queda que el proyecto que aquella mañana había entrado en la agenda de ese órgano se titulaba *Parque Natural del frente litoral de Algeciras y Tarifa*, en consonancia con la denominación del plan de ordenación de los recursos naturales, cuya aprobación le había precedido el 23 de diciembre de 2002. Pero el Gobierno andaluz decidió aquella mañana cambiar el apelativo que

incluía los topónimos de los municipios donde se ubica por el genérico *Estrecho*, en consonancia con el tipo de accidente geográfico al que el nuevo espacio protegido se asoma, si bien eludiendo *de Gibraltar* –como figura en todos los mapas del mundo–, lo que, de haberse puesto completo, seguramente hubiese sido considerado una extravagancia.

Tan redondo aniversario me lleva a rememorar la grata experiencia de haber dirigido la creación del nuevo parque natural –desde sus primeros pasos hasta la redacción de su Decreto final–, en el seno de dos equipos sucesivos de la Consejería de Medio Ambiente. Uno, iniciador del proyecto en los últimos años noventa y otro, culminador del mismo en la primera legislatura del siglo XXI, tarea que va quedando un poco lejos en el tiempo, sin que ello aminore el interés en ofrecer mi testimonio personal.

## 2. ORÍGENES DEL PROYECTO

En el otoño del año 1998, a mediados de una legislatura marcada por el terrible accidente de la balsa de residuos de la mina de Aznalcóllar, el consejero José Luis Blanco, de cuyo equipo formaba parte como Director General de Planificación, me expresó su preocupación por las tensiones especulativas que comenzaban a concretarse sobre la playa de Bolonia y el riesgo de que se intentasen levantar urbanizaciones en tal singular enclave natural y cultural. Barajaba la posibilidad de abordar la declaración de un espacio natural protegido, que disuadiese de crecimientos urbanísticos, pero no se podía esperar muchos meses, había que actuar con prontitud para que no hubiese menoscabo de los apreciados valores de esa zona, ya que planeaban sobre el territorio amenazas concretas, proyectos poco sostenibles. Confluían, además, otras tensiones, como las derivadas de la desordenada instalación de aerogeneradores –que había dado lugar a la apertura de dos expedientes por la Comisión Europea–, la pesca marítima recreativa –cientos de barquitas tras las que se escondía en muchos casos una actividad profesional disfrazada, afectando a los recursos marinos– o una afluencia creciente de visitantes a las playas, dispuestos a acampar en cualquier parte y esparcir sus basuras por el entorno. Oportunidades como la migración intercontinental de la avifauna entre África y Europa estaban por concretar –asunto en el que había comenzado a trabajar con mis colaboradores, en base a la asistencia técnica que encargué al investigador de CSIC Miguel Ferrer, para la puesta en valor como recurso ambiental de este fenómeno único–. Quedaba muy atrás la amenaza de instalar una central nuclear en la finca El Lentiscar, con dos reactores, cerca de Baelo Claudia, a la que me opuse públicamente desde mis tiempos de estudiante de Biología, publicando artículos en prensa allá por 1974 y organizando una mesa redonda en Algeciras con la recién nacida Comisión de Defensa de la Naturaleza del Campo de Gibraltar, pionera del ecologismo en la comarca, y en la que participó Pedro Costa Morata, significado antinuclear, hoy Premio Nacional de Medio Ambiente.

Le expliqué al Consejero que la solución podía ser que el Gobierno acordase la elaboración de un plan de ordenación de recursos naturales, lo que llevaba aparejado, según la ley vigente de conservación de la naturaleza, que desde ese momento no se pudiesen realizar “actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan”, según rezaba el artículo siete, así como que “no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante”. Así pues, acordada la elaboración de un PORN (siglas por las que se conocen estos planes), ambas disposiciones concretaban un mecanismo disuasorio frente a intentos de crecimientos urbanísticos poco compatibles con la preservación ambiental. El consejero dio luz verde, así que, con mi equipo de Planes y Programas, pequeño, pero técnicamente muy solvente, procedimos a redactar un texto que él trasladaría al Consejo de Gobierno, cuyos puntos esenciales eran el banderazo de salida para redactar y tramitar el PORN –antesala del espacio protegido–, el régimen cautelar de protección que entraría en vigor y, elemento imprescindible, la definición de los límites de área marítimo-terrestre que sería objeto del plan.

Tales límites incluyeron una franja terrestre de anchura variable –en unos casos alejada de la costa, en otros, muy cercana–, desde el cabo de Gracia, en el término municipal de Tarifa, hasta punta Carnero, en el de Algeciras, y desde aquí, en paralelo a la costa, una milla marina mar adentro hasta alcanzar, hacia el noroeste, dicho cabo de Gracia, punto de partida; en total unas dieciocho mil hectáreas, más o menos mitad y mitad. No era una superficie muy extensa, pensando en un futuro parque natural, si la comparamos con otros espacios protegidos como Sierra Nevada, Los Alcornocales o Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, que se acercan, o incluso superan, una extensión diez veces mayor.

Esta cartografía dejaba dentro de sus límites el paraje natural playa de Los Lances, de unas

doscientas hectáreas de extensión, y una zona del parque Natural Los Alcornocales que llegaba hasta la costa, conocida como el cerro del Tambor, con unas seiscientas hectáreas. Ambos espacios protegidos habían sido declarados por ley diez años antes. Pues bien, a comienzos del año 1999, en concreto el nueve de febrero, el Consejo de Gobierno aprobó el Acuerdo de formulación del plan de ordenación de los recursos naturales, que denominamos, sin quebrarnos demasiado la cabeza, del frente litoral Algeciras-Tarifa, aludiendo a que geográficamente el territorio era una fachada costera, tierra y mar, e incluyendo los topónimos de los municipios, fórmula ya empleada en otros parques naturales.

### 3. PRIMEROS PASOS

El tiempo empezó a correr. Estábamos en el último año de legislatura. Así que abordamos el trabajo con optimismo, sin ser conscientes que el parque natural tardaría aún casi cuatro años en ser declarado. Para hacer los levantamientos de información necesarios que soportasen un correcto diagnóstico del estado de los recursos naturales (flora, fauna, geología, agricultura, ganadería, paisaje,...), así como plantear propuestas de zonificación y ordenación, hice sendos encargos a los profesores José Carlos García-Gómez, de la Universidad de Sevilla, y Juan Manuel Barragán Muñoz, de la de Cádiz, con base en los convenios de colaboración que manteníamos en la Consejería de Medio Ambiente con las universidades andaluzas. García-Gómez se encargó de estudiar la parte marina, de la que es un profundo conocedor, mientras Barragán trabajó sobre la franja terrestre, como solvente experto en planificación y gestión del litoral.

Por otro lado, sendas Órdenes de abril y julio de ese año 1999 dieron lugar a la constitución de una Comisión de Coordinación, donde estaban representadas la Subdelegación del Gobierno del Campo de Gibraltar y varias delegaciones provinciales de la Junta, bajo mi presidencia. Más allá de lo que disponía el papel, para el seguimiento de la marcha de los trabajos son dos las personas que más se implicaron en todo momento y fueron esenciales a lo largo de aquellos

años: Rafael España, persona recta y responsable, subdelegado del Gobierno, en cuya sede de la calle Agentes Comerciales nos vimos más de una vez, y Sebastián Saucedo, de carácter cordial y atinado, Delegado Provincial de Medio Ambiente.

El plan de ordenación de recursos naturales era una figura inédita, sin precedentes, creada dentro de la legislación española de conservación de la naturaleza por ley del año 1989. Disponía ese texto legal que, para declarar un nuevo espacio protegido, sobre un determinado territorio, era imprescindible aprobar previamente un plan de ordenación que definiese el estado de conservación de los recursos naturales y ecosistemas, determinase las limitaciones de usos y actividades que habrían de establecerse y propusiese la figura de protección más adecuada, entre otras cuestiones. Mi equipo de Planes y Programas había adquirido un consistente rodaje en la formulación y tramitación de estos novedosos instrumentos de planificación ambiental, debido a un hecho que a poco estuvo de costar un buen disgusto a la Junta de Andalucía. Y es que, como digo, antes de declarar un espacio protegido la ley estatal, aprobada como decía en marzo de 1989, obligaba a la redacción de un PORN. Sin embargo, los legisladores andaluces optaron en la ley autonómica, pocos meses después – julio de 1989 –, por seguir un orden inverso: aprobaron los parques naturales mediante la ley y difirieron a futuro los correspondientes planes de ordenación, en base a una justificación de excepcionalidad muy genérica.

Esta debilidad intentó ser aprovechada por alguna entidad que buscaba la anulación de una veintena de parques naturales. A mi llegada como Director General de Planificación a la entonces Consejería de Cultura y Medio Ambiente en las primeras semanas de 1992 –cuyo titular era el catedrático de Geografía, Juan Manuel Suárez Japón–, el tema de los PORN era apremiante. Habían pasado más de dos años y el asunto no arrancaba, con la complicación añadida de que también había que elaborar los planes rectores de uso y gestión, necesarios para que los parques funcionasen. Afortunadamente, después de muchas conversaciones y consultas, con la

ayuda de Antonio Muñoz –por entonces jefe de mi Servicio, luego alcalde de Sevilla–, logré establecer un modelo viable de planes, en un buen marco de consenso, con contenidos como la zonificación y la regulación de actividades, e impulsé día a día la complicada tramitación que establecía la normativa. Con una marcha que no decayó, la veintena de PORN –y de planes rectores de uso y gestión, PRUG– fue aprobada por el Consejo de Gobierno dos años después, el recurso no prosperó y se salvó el *match-ball* que ponía en riesgo la continuidad de espacios naturales tan conocidos como Los Alcornocales, Sierra Nevada o Sierra de Aracena, por citar algunos. En un acto celebrado veinte años después en el Monasterio de La Cartuja de Sevilla, Juan Manuel Suárez Japón tenía en su memoria este asunto como uno de los logros de su mandato.

A esta experiencia se sumó con posterioridad la declaración del parque natural Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama, que comprende macizos montañosos situados entre las provincias de Málaga y Granada, este sí siguiendo el orden que fijaba la ley estatal. Es decir, primero la elaboración de un PORN sobre un amplio territorio y luego la aprobación del espacio protegido, decretada por el Gobierno autonómico precisamente en 1999. Por cierto, su nombre también fue objeto de debate en el tramo final, dado que convergían los topónimos de tres sierras de dos provincias, a ver la que se llevaba el gato al agua para figurar en primer lugar, si Alhama (de Granada) o Tejeda (de Málaga, que finalmente se impuso).

Doy esta explicación para que se entienda que a aquellas alturas disponíamos en la Dirección General de un modelo bastante estructurado sobre cómo debían organizarse los PORN, y también sobre la manera de cumplir ordenadamente con los numerosos trámites que fijaba la normativa sobre la tramitación, con un acusado carácter garantista.

#### 4. REPASO A ALGUNOS CONTENIDOS, VEINTE AÑOS DESPUÉS (I Parte)

Así que José Carlos García-Gómez y Juan Manuel Barragán entregaron sus trabajos al año siguiente

(2000) y mi pequeño grupo de colaboradores del Servicio –al frente de los cuales se encontraba el joven biólogo cordobés Rafael Pinilla–, junto a los técnicos de la Delegación Provincial de Medio Ambiente, fueron encajando las informaciones y los diferentes contenidos dentro del modelo establecido, en el que unas propuestas tuvieron cabida y otras no fue posible atenderlas. Repaso hoy aquel PORN, la ordenación de los recursos que obligadamente precedió –por poco tiempo– al parque natural; dos meses con normativa del parque aplicable al territorio, pero sin parque. Sin ánimo de ser prolífico, me detengo en algunas cuestiones, no tanto por su mayor o menor relevancia, sino porque me llaman la atención, vistas con la perspectiva de los veinte años transcurridos. Me detengo en algunas de ellas en esta primera parte del artículo y otras las analizaremos en una segunda entrega.

Abordo, en primer lugar, la delimitación territorial. Aunque la cartografía aprobada inicialmente llegaba hasta punta Carnero, en la zona noreste, y desde allí seguía al sur mar adentro, José Carlos García Gómez sugirió incluir en el ámbito marítimo del PORN y, por ende, del parque natural, la ensenada de Getares, lo que planteó ante el consejero José Luis Blanco en una reunión de la Comisión de Coordinación que mantuvimos en abril de 2000, en Algeciras. Hubo que hilar fino con la caracterización de los recursos naturales de valor de esta área, a fin de sustentar sólidamente la propuesta, ya que pudo haber sido objeto de recurso el hecho de exceder la delimitación inicial, lo que afortunadamente no se produjo.

Me costó alguna conversación con los responsables de la autoridad portuaria, quienes veían en riesgo el uso de algún fondeadero, al extender ese límite noreste hasta la punta de San García. Pero no hubo mayores problemas, así que tengo que recordar mi agradecimiento a la excelente colaboración que prestaron Manuel Morón y su equipo a la declaración del parque natural. Esta área se sumó al reconocido paisaje submarino excepcional de los fondos que rodean a la isla de Tarifa. Con frecuencia no se es del todo consciente de las dificultades que conlleva trazar nuevos límites administrativos, –al fin y al cabo, los límites de un espacio protegido lo



Lámina 1. El Parque Natural del Estrecho fue declarado el día cuatro de marzo de 2003, mediante un Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Panorámica de la playa de Bolonia, una de las imágenes que mejor identifican al parque natural. Fotografía: Rafael Silva

son-, que imponen obligaciones más estrictas a la ciudadanía que queda a un lado, distintas de las que mantienen la del otro. No digamos si el proceso se topa con un puerto de interés general del Estado y sus zonas de servicio, al ser los órganos portuarios celosos defensores hasta el último metro cuadrado que les reconoce el boletín oficial. Pensemos que las delimitaciones provinciales llevan en vigor casi dos siglos –y a ver quién las cambia–, las dificultades para hacer cualquier modificación en los límites municipales –por pequeñas que sean– o la imposibilidad de delimitar comarcas, iluso deseo de los inicios de la autonomía, ya casi olvidado.

En segundo lugar, la titularidad de los terrenos. El territorio final del parque natural comprendió casi diecinueve mil hectáreas, de las cuales casi la mitad fueron superficie marina y algo más de la otra mitad, terrestre. De ésta, la titularidad pública alcanzó unas cuatro mil quinientas hectáreas, mientras la de propiedad privada rondó los cinco mil. En la mente de todos se encuentran enclaves tan privilegiados como las dunas de Bolonia y Valdevaqueros, las plataformas costeras de abrasión, los acantilados de Punta Camarinal y Punta Paloma o el complejo arqueológico de Baelo Claudia.

Además de montes de utilidad pública, una parte del terreno público eran los enclaves del

Ministerio de Defensa, asignados al uso de las fuerzas armadas. Se trataba de once instalaciones que ocupaban unas setecientas hectáreas. No eran pocas. En un apartado específicamente dedicado a la defensa nacional el PORN destacaba las funciones estratégicas de estas servidumbres, así como un efecto indirecto de importancia ambiental, tal como era la protección del espacio costero frente a presiones urbanísticas, habiendo evitado usos residenciales, entre otros. Puede parecer paradójico que incluyésemos dentro de la normativa general del plan, por insistencia de alguna opinión técnica, la obligación de someter a autorización las maniobras militares y ejercicios de mando o alguna prohibición sobre uso de fuego real y medios mecanizados. En mi fuero interno auguré un recorrido limitado a tal disposición (5.3.2.1 del texto), al tener experiencia en algún que otro tema con Defensa, resuelto a su favor por la Justicia. Efectivamente, el Ministerio de Defensa la recurrió y los tribunales la acabaron anulando mediante sentencia dictada en 2009.

En tercer lugar, la normativa comunitaria. Nos hicimos eco de las obligaciones que se derivaban de la Directiva europea sobre Hábitats, caracterizando las comunidades ecológicas de interés comunitario y dando lugar a que el futuro parque se incorporase a la lista española

de Lugares de Interés Comunitario –LIC, futuras Zonas Especiales de Conservación, ZEC– así como a las Zonas Especiales de Conservación de Aves (ZEPAS), logrando un reconocimiento europeo, una garantía más de su protección.

El PORN fue aprobado con el carácter de Plan de Gestión que establece la norma europea. Como conocedor de primera mano de este largo proceso de designación de espacios comunitarios, me llama la atención el escaso conocimiento y aprecio que existe sobre estas figuras europeas, puestas bajo el poderoso manto de las instituciones de Bruselas y del Parlamento Europeo mientras que, por contraste, mediática y popularmente la figura de parque natural ha tenido un considerable éxito y plena visibilidad, con gran arraigo en la ciudadanía. Seguramente porque ha sabido combinar bien las finalidades de conservación de la flora y la fauna con el desarrollo de actividades económicas sostenibles, aunque se trata de una figura cuyo respaldo jurídico lo da la normativa autonómica, que no es la de primer ni la de segundo nivel si la contemplamos desde la perspectiva europea.

Pero este es el poderoso imán de esta figura de protección. Frente a las reticencias iniciales que se daban entre alcaldes y agentes sociales

y económicos del territorio a comienzo de los años noventa, recién aprobada la ley andaluza de espacios protegidos, he ido comprobando a lo largo de décadas de ejercicio profesional un giro notable en la percepción social e institucional de los parques naturales, vistos como un incentivo positivo al arraigo de la población y al desarrollo rural, constatando variadas demandas de nueva declaración, no siempre viables por otros motivos. La aprobación por las Cortes Generales del parque nacional Sierra de las Nieves, en la provincia de Málaga, cuya ley se publicó el uno de julio de 2021, puede tomarse como ejemplo de los beneficios de una postura favorable de municipios y otras instituciones, cuya diversidad de siglas políticas no ha impedido la unanimidad alcanzada para hacer realidad este proyecto –largamente madurada–, que elaboré con mi equipo de planificación de espacios naturales, tanto la Propuesta inicial –así la llama la ley estatal–, como las primeras versiones de plan de ordenación.

En cuarto lugar, la participación ciudadana. Recuerda Jesús Cabello, primer director conservador del parque natural, en su artículo del libro conmemorativo editado por la Consejería de Medio Ambiente en 2005, que el proceso de



Lámina 2. Tríptico y folleto divulgativos editados en su día para dar a conocer el futuro parque natural del litoral de Algeciras y Tarifa y fomentar la participación ciudadana en el proceso de información pública. Portada de la revista *Medioambiente*, dedicado este número también a la divulgación de la propuesta de nuevo parque natural

elaboración del proyecto “fue muy dinámico y receptivo con las propuestas coherentes de los colectivos interesados”. En parecido sentido se manifestó el Parlamento de Andalucía, destacando “el esfuerzo de diálogo y negociación realizado para alcanzar el máximo nivel de consenso posible”, mediante una Proposición no de Ley aprobada a principios de octubre de 2002.

La declaración de un nuevo espacio protegido, como nuestro parque natural del Estrecho, requería entonces –y se sigue requiriendo hoy– de numerosos trámites e informes previos, interviniendo diversos órganos colegiados, realizándose información pública para que cualquier ciudadano pueda opinar o aportar propuestas, así como dar audiencia a las personas interesadas, sean estas propietarias o usuarias del territorio a proteger. Decidí duplicar el periodo habitual de información pública para estos proyectos, a fin de que un plazo corto no fuese limitación para cualquier ciudadano que quisiese alegar, y aporté mi personal granito de arena participando en cursos, escribiendo artículos sobre el tema y publicando folletos divulgativos.

Siempre he procurado ser muy respetuoso con trámites y plazos, atendiendo en todo lo razonable a las alegaciones formuladas, dejándolas debidamente respondidas en el expediente, consciente de que un simple defecto de tramitación puede ser motivo suficiente para que los tribunales tumben lo que cuesta

años poner en pie. Un ejemplo muy doloroso lo tenemos con el plan de protección del Corredor Litoral, instrumento de ordenación territorial y urbanística aprobado en 2015, de particular relevancia para haber evitado urbanizaciones de impacto en el municipio de Tarifa, declarado nulo de pleno derecho dos años después por una cuestión procedural, o la anulación del plan de ordenación del territorio de la Costa del Sol, sentenciada por el Tribunal Supremo en 2015 por no haber solicitado un informe de igualdad de género.

---

#### Rafael Silva López

Licenciado en Ciencias Biológicas por la Universidad Complutense de Madrid. Director General de Planificación en la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía entre 1992 y 2004

---

---

#### Cómo citar este artículo

Rafael Silva López. “Testimonio sobre el Parque Natural del Estrecho con motivo de su vigésimo aniversario (I)”. *Almoraima. Revista de Estudios Campogibraltareños* (59), octubre 2023. Algeciras: Instituto de Estudios Campogibraltareños, pp. 215-222.

---

