

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

Rafael Silva López

Recibido: 21 de junio de 2022; Revisado: 2 de julio de 2022; Aceptado: 3 de junio de 2023; Publicado: 6 de abril de 2024

## RESUMEN

Esta segunda parte del artículo sigue repasando algunas cuestiones relevantes del parque natural, como fueron la regulación de los recursos pesqueros, el aprovechamiento eólico, otros espacios protegidos, etc., 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. También se recuerda el proceso de aprobación final del Parque Natural del Estrecho.

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

## ABSTRACT

This second part of the article continues to review some relevant issues of the natural park, such as the regulation of fishing resources, the use of wind power, other protected areas, etc., with the perspective of the twenty years that have passed, in parallel to another relevant project such as the declaration of the Mediterranean Biosphere Reserve. It also recalls the process of final approval of the Strait of Gibraltar Natural Park.

**Keywords:** Strait Natural Park, Natural Resources Management Plan, approval decree, participation, town councils.

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

A lo largo de la primera parte de este artículo repasé algunas cuestiones como la delimitación territorial, la titularidad de los terrenos, la incidencia de la normativa comunitaria y el proceso de participación. En esta segunda parte abordo otras cuestiones de interés. Así, en quinto lugar, rememoro la participación de los alcaldes, protagonistas imprescindibles. De las reuniones que, junto a Rafael España y Sebastián Saucedo, mantuve con colectivos y autoridades para explicarles la ordenación que proponíamos para el futuro parque, las más relevantes fueron con los alcaldes de Algeciras y de Tarifa. Patricio González, regidor de Algeciras, siempre mostró una disposición favorable a la creación del espacio protegido. No recuerdo que manifestase desacuerdos sobre la propuesta. Con Juan Andrés

Gil, alcalde de Tarifa, las cosas marcharon de otra manera. Tras explicarle el proyecto de Decreto, nos dijo: “es que queréis convertirnos en el oso Yogui”, aludiendo a un conocido personaje televisivo de dibujos animados de los años sesenta, vestido con cuello y corbata, cuyas aventuras se desarrollaban en el parque nacional de Yellowstone, mundialmente conocido. Era una forma de expresar que, a su juicio, pretendíamos poco menos que encerrar a los tarifeños en una reserva con muchas limitaciones. Así seguía el día que se aprobó la declaración, manifestando que la Junta de Andalucía no había tenido en cuenta a los habitantes tradicionales de la zona. Por el contrario, más de una vez he pensado que ojalá nuestro parque del Estrecho pudiese llegar a tener una repercusión y atractivo mínimamente comparables a un Yellowstone, donde se practica la protección de los recursos naturales

y florece una potente economía basada en la conservación de la flora, la fauna y los paisajes desde hace siglo y medio. Cuando compruebo que la playa de Bolonia aparece distinguida como una de las mejores de Europa, la migración intercontinental atrae a aficionados de muchos orígenes a disfrutar del paso de las aves por el Estrecho, Baelo Claudia es un recinto cultural con visitas crecientes o la Reserva de la Biosfera Intercontinental ha puesto al Estrecho en el mapa mundial de la mano de UNESCO, pienso entonces que la creación del parque natural y su ordenación de recursos naturales fueron decisiones correctas, que han beneficiado a los habitantes de los dos municipios, si bien conviene no poner en riesgo tales logros por una presión desmedida de visitas o unos ladrillos de más. Recuerdo también aquí el apoyo constante de los grupos ecologistas al proyecto.

En sexto lugar hago referencia a las regulaciones sobre la pesca. En un parque natural en el que la mitad de su superficie iba a ser marítima cobraban singular importancia las regulaciones de las actividades pesqueras. El tema marítimo no era pacífico en aquellos momentos. Coincidiendo con buena parte del periodo de elaboración del PORN, se desarrollaba una disputa competencial ante Tribunal Constitucional entre el Estado y la Junta de Andalucía por desacuerdos relativos al Decreto que había aprobado el Consejo de Gobierno en 1994 sobre el PORN del parque natural Cabo de Gata-Níjar, también de carácter marítimo-terrestre, que había redactado con mi equipo. Argumentábamos desde la Junta que la Comunidad Autónoma tenía títulos competenciales suficientes para establecer normativas en la franja marina del parque natural (con el objetivo de proteger los recursos naturales, fundamento del espacio protegido), mientras el Estado negaba la mayor, reclamando para sí competencias exclusivas en materias como la pesca marítima. A su vez, la Junta había recurrido la designación de la reserva marina de Cabo de Gata (superpuesta al parque natural), por entender que el Estado se extralimitaba en su competencia de pesca marítima, invadiendo la de espacios naturales protegidos, de titularidad

autonómica. Resolvió el Constitucional mediante sentencia, hecha pública en 2002, en un doble sentido: la Comunidad Autónoma podía establecer medidas en el mar territorial, vinculadas al espacio protegido (si bien excepcionalmente), mientras que la competencia estatal de pesca marítima, al ser más específica, prevalecía. Como resultado se anularon preceptos del PORN. Además, se daba validez a la reserva marina, como he dicho, superpuesta al parque natural. La sentencia no fue unánime, ya que hubo un voto particular que dijo justamente lo contrario: el Decreto de la Junta era enteramente constitucional, mientras que la Orden del Estado sobre la reserva marina invadía la competencia autonómica.

El fallo de esta sentencia gravitó sobre el alcance de las regulaciones de la franja marina del futuro parque natural. No había inconveniente a la zonificación, de tal manera que unas dos mil hectáreas se caracterizaron como área de reserva, confiriéndoles la máxima protección (entre ellas se encontraban los fondos de la isla de Tarifa, las praderas de *Cymodocea nodosa* frente a las playas tarifeñas y los fondos de la punta de San García), mientras que las restantes, algo más de siete mil, fueron adscritas a las zonas de regulación especial, un escalón más bajo. Se establecieron regulaciones y prohibiciones sobre la pesca de recreo en aguas marítimas interiores (algo que la Comunidad Autónoma estaba facultada a hacer), buscando que esta modalidad no fuese un coladero para que los desaprensivos hiciesen pesca profesional encubierta, mientras que en las aguas exteriores se aplicaría la normativa estatal vigente sobre la materia. Sería en 2007 cuando una ley estatal introdujo el resbaladizo concepto de “continuidad ecológica” (entre el mar y la tierra, entre los ecosistemas que soportan), para determinar si una comunidad autónoma puede o no entrar a regular aspectos marinos de un parque natural (de forma excepcional, como decía anteriormente). Si hay continuidad ecológica es posible, si no la hay, pues no. Quien lo determina es el Instituto Español de Oceanografía (IEO), prestigioso órgano científico marino, pero al que no se le conocen particulares aptitudes en ecología terrestre. A pesar de contar

con informes académicos favorables, la Junta de Andalucía ha visto en años recientes como los tribunales han anulado la declaración de Alborán (isla y fondos marinos que la rodean) como Zona Especial de Conservación de la Unión Europea, al determinar el IEO que no había “continuidad ecológica” entre sus ecosistemas marinos y terrestres, a pesar de ser Alborán un paraje natural marítimo-terrestre, aprobado por ley, dentro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

En séptimo lugar está el asunto del aprovechamiento eólico. El municipio de Tarifa arrastraba desde años atrás un conflicto motivado por la instalación de parques eólicos que provocaban mortalidad en la avifauna, a juicio de la Sociedad Española de Ornitología, habiendo intervenido la Comisión Europea, que tenía abiertos dos procedimientos de infracción contra España por este asunto. Para que el tema entrase en vías de solución, en el verano de 1999, actuando en nombre de la Consejería de Medio Ambiente, suscribí un compromiso con el Director General de Industria, concretado en un protocolo sobre *La protección ambiental y el desarrollo eólico sostenible en el término municipal de Tarifa*. Para el futuro parque natural fue un aspecto destacado que “los espacios naturales protegidos por la normativa vigente y los comprendidos en el ámbito territorial del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de febrero de 1999, todos ellos en el término municipal de Tarifa, son áreas no aptas para la instalación de aerogeneradores eólicos”. Se refería a la decisión gubernamental que instaba a la elaboración del PORN y de cuya cartografía saldría la del parque natural. Los futuros parques eólicos quedarían ubicados en terrenos no protegidos, incluso desplazados a zonas alejadas, como la sierra del Retín. Aprendí de esta experiencia la importancia de una firma oficial, hasta el punto de convertirse en el activo económico más importante de una empresa de las que por entonces perseguían instalar aerogeneradores.

Un hecho curioso, en octavo lugar. Es infrecuente que mientras estás trabajando para declarar un espacio protegido sobre un concreto territorio, se cruce el proyecto de otro

dentro del mismo espacio, y acabe tomando la delantera, a pesar de haber iniciado su recorrido administrativo con posterioridad. Esto es lo que sucedió con la duna de Bolonia, situada en el interior del futuro parque natural y declarada como monumento natural por Decreto del año 2001, dos años antes que aquel, formando parte del primer paquete de monumentos naturales que se reconocieron en Andalucía. Tal figura de protección, hasta entonces inédita, había sido regulada por una norma algo enrevesada, aprobada en 1999. Se reservaba para formaciones que tuviesen un especial interés por razón de su singularidad, rareza o belleza. Se consideró en aquel momento que la duna reunía los requisitos legales necesarios para ser declarada como monumento natural de carácter geológico, así que la incluimos en ese primer grupo de monumentos naturales reconocidos oficialmente, entre los que también se encontraron el tómbolo de Trafalgar, el Acantilado de El Asperillo, en Doñana, o los Sotos de la Albolafia, en el río Guadalquivir a su paso por Córdoba. Así que cuando llegó el momento de la aprobación del parque natural, ya contaba en su interior con otro singular espacio protegido.



Lámina 5. Duna de Bolonia, monumento natural oficialmente declarado por Decreto del año 2001, que quedaría en el interior del parque natural del Estrecho. Imagen de Rafael Silva

Pero más que curioso fue el inusual hecho de que también había iniciado con mi equipo un ambicioso proyecto para establecer un espacio natural protegido mucho más extenso, el de una reserva de la biosfera de UNESCO que comprendiese áreas terrestres y marinas a

un lado y otro del estrecho de Gibraltar, tanto del norte de Marruecos como de Andalucía. Tomando como base los conocimientos que había adquirido durante la celebración del Congreso Mundial de Reservas de la Biosfera (Sevilla, 1995) (en particular sobre la protección y el desarrollo sostenible de grandes ecoespacios intercontinentales), la relación que establecí desde la segunda mitad de la década de los noventa con las autoridades de Aguas y Bosques del país vecino y la propia iniciativa de protección de la franja litoral campogibaltareña, fui concretando un proyecto, cuyo título inicial rezaba *Creación de la Reserva de la Biosfera transcontinental Andalucía-Marruecos*. Con un presupuesto cercano a los cuatro millones de euros, obtuve financiación con fondos europeos del programa INTERREG, dentro de un eje relativo a la estructuración del espacio transfronterizo y vinculado a una medida sobre ordenación territorial y zonas costeras. Se pretendía delimitar la futura reserva de la biosfera, generar un sistema de información geográfica, elaborar las directrices de planificación y gestión para la conservación de los recursos naturales y la redacción de programas de actuación para la promoción del desarrollo sostenible en ámbitos como el ecoturismo, la formación y el aprovechamiento del alcornocal y el corcho. Iniciado a comienzos de 2002, andando los años daría lugar a la Reserva de la Biosfera del Mediterráneo, oficialmente aprobada por UNESCO en 2006 y que comprende más de novecientas mil hectáreas de superficies terrestres y marinas, de África y Europa. En la parte andaluza se incluyen parques naturales como Estrecho y Los Alcornocales, mientras la parte marroquí comprende el parque nacional de Talassemtane, entre otros lugares. Desde entonces funciona un órgano de gestión coordinado entre ambas partes (del que he formado parte), habiendo cosechado buenos resultados según las exigentes evaluaciones mediante indicadores que un comité científico realiza periódicamente para UNESCO, si bien mejorables en algún punto, como la participación social, cuestión muy rodada en Andalucía, pero de escasa experiencia en la otra orilla.

## 5. DECLARACIÓN DEL PARQUE NATURAL

Llegamos así a las puertas de la Navidad del año 2002, concretamente al veintitrés de diciembre, fecha en la que el gobierno andaluz aprobó el plan de ordenación de los recursos naturales, y con él, la propuesta de parque natural. Como ya he comentado, la ley vigente obligaba a que primero era el PORN y luego la figura de protección que este considerase como más adecuada a los fines medioambientales. Pasarían más de dos meses, hasta el cuatro de marzo del año siguiente, fecha en la que el Gobierno aprobó la definitiva declaración del parque natural, bautizado ese día como *del Estrecho*, comprendiendo terrenos de los municipios de Algeciras y Tarifa, añadiendo cincuenta y seis kilómetros al litoral andaluz protegido. El Decreto, numerado como 57/2003, fijaba las siete finalidades del nuevo espacio protegido. Resumidamente eran éstas: conservar la geología, la dinámica litoral y las playas; proteger los ecosistemas terrestres y marinos; preservar las especies y la diversidad genética; contribuir al mantenimiento de los valores culturales y antropológicos; facilitar el conocimiento y la actividad investigadora; promover el desarrollo sostenible y la participación y, por último, establecer la Red Natura europea. Aprovecho para decir que hay quienes piensan que un parque natural es primordialmente una especie de comarca de desarrollo, donde los objetivos medioambientales son secundarios frente a la primacía de actividades económicas de cualquier tipo; los he escuchado en ocasiones a lo largo de mi vida profesional, pero se equivocan. Viendo las anteriores finalidades, se constata que los parques naturales se crean para cumplir objetivos de conservación de flora y fauna singulares, representativos ecosistemas, bellos paisajes y un valioso patrimonio, sea este natural o cultural. Son herramientas de las políticas de protección de los recursos naturales, eso sí, a las que acompaña el desarrollo sostenible, para atender las necesidades y aspiraciones de la población rural, garante también de la conservación, como aspecto necesario que acompaña a la misma.

Volviendo al Decreto, otro apartado establecía que al frente de la gestión se encontraría un director-conservador, siendo la Junta Rectora el órgano de participación, donde estarían presentes representantes de todos los sectores económicos y sociales, entre ellos empresarios, pescadores, agricultores, deportistas federados, ecologistas, vecinos, consumidores y jóvenes, así como los representantes de ayuntamientos e instituciones. No creo que haya una experiencia de participación ciudadana comparable a la que se da a través de los órganos colegiados de los parques naturales y nacionales de Andalucía (Juntas Rectoras en los primeros, Consejos de Participación en los segundos), con imperfecciones, qué duda cabe, pero ya con más de treinta años de rodaje, voces múltiples y buenos resultados. Los límites del parque incluyeron en su interior el monumento natural de la duna de Bolonia, así como las ciento setenta hectáreas costeras pertenecientes hasta ese momento al Parque Natural Los Alcornocales. Sin embargo, se dejó claro en el anexo del Decreto que esos límites del parque bordeaban el paraje natural Playa de Los Lances, dejándolo fuera, ya que este paraje, por su propia definición, mantenía un grado de protección más elevado. No obstante, no hubiese sido el primer caso de un parque natural que contuviese un paraje natural en su interior, circunstancia que ya se daba, por ejemplo, en el parque de la Bahía de Cádiz. El Decreto empleó como base cartográfica la ortofotografía del territorio, concretamente del sistema oleícola del Ministerio de Agricultura a escala 1:10.000 (dejando atrás los mapas analógicos de mayor escala empleados tiempo atrás), así como numerosas referencias de coordenadas, a fin de que los límites del espacio protegido tuviesen la mayor precisión. Tengamos en cuenta que estábamos en los albores del presente siglo; aún no se había creado *Google maps* (fue lanzado en 2005); hoy las técnicas cartográficas han avanzado una barbaridad y sus productos forman parte de nuestra vida cotidiana. Siempre me ha llamado la atención que las publicaciones digitales jurídicas (no todas) reproducen correctamente los textos escritos de este tipo de normas, pero suelen prescindir de la

cartografía, hurtando informaciones esenciales cuando se declara y hay que gestionar un nuevo espacio natural protegido.

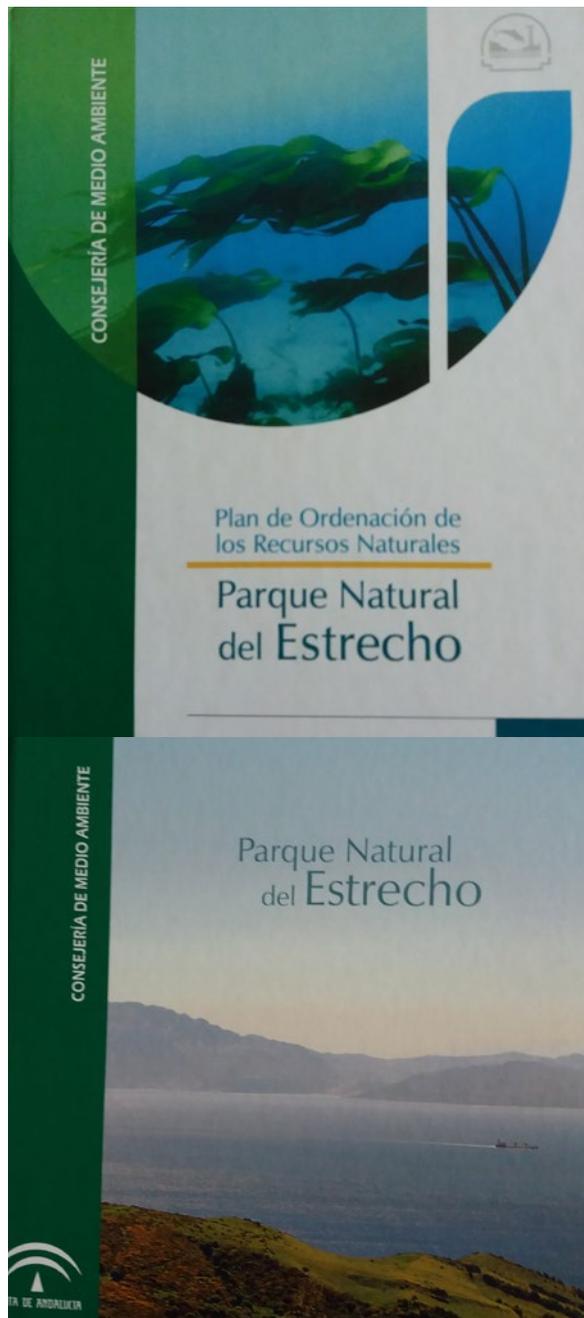


Lámina 6 y lámina 7. Publicación con CD sobre el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del parque natural (2004) y libro conmemorativo editado en 2005, en el que escribieron artículos los profesores universitarios Juan Manuel Barragán, Ana Macías, José Carlos García-Gómez, Liliana Olaya y Francisco Ruiz, así como los estudiosos comarcales Ángel J. Sáez Rodríguez, Mario Ocaña Torres y Luis Alberto del Castillo, cerrado por Jesús Cabello, primer director-conservador del nuevo espacio protegido

El Parque Natural del Estrecho inauguró en 2004 una serie de publicaciones hechas para divulgar las regulaciones de cada parque natural, que diseñé inspirándome en la manera sobre cómo estaban presentados unos cedés musicales confeccionados en Francia, que no se despegaban al primer o segundo uso, como les ocurría a otros que se hacían por entonces. Constan de un texto resumido del PORN, con bastantes ilustraciones y un dvd que incluía toda la información y cartografía. Me sirvieron de acicate unas palabras que le escuché a José Luis Blanco, consejero que impulsó el proyecto, quien decía que la gente corriente se enteraba del PORN de su parque natural varios años después de su aprobación, cuando se les venía encima como consecuencia de querer realizar alguna actividad calificada como incompatible en el texto y solicitar una autorización que, en base al PORN, le era denegada. De ahí que fuese necesario un esfuerzo de divulgación, por tímido que pudiese parecer. También promoví un libro de gran formato titulado *Parque Natural del Estrecho*, editado en 2005 por la Consejería de Medio Ambiente, con prólogo de la entonces consejera Fuensanta Coves. Tuve gran interés en contar con artículos escritos por estudiosos comarcales, que completasen los de los conocidos profesores universitarios Barragán y García Gómez. De ahí que en la publicación figuren textos de Ángel J. Sáez, Mario Ocaña y Luis Alberto del Castillo, cerrada con un artículo del primer director del parque, Jesús Cabello.

Impulsado por un nuevo centro directivo de la Junta de Andalucía, dedicado específicamente a los espacios naturales protegidos, varios años después de la declaración, concretamente en 2007, fue aprobado el plan rector de uso y gestión del parque natural, instrumento para la gestión cotidiana del espacio protegido, así como una modificación del PORN. Habría que esperar bastantes más, llegado 2018, para la aprobación del plan de desarrollo sostenible del parque natural y su área de influencia socioeconómica. Una última circunstancia de interés es que la dirección del Parque Natural del Estrecho ha radicado muchos años en unas oficinas situadas fuera de la comarca. Cuando inicié la redacción

de este artículo pensaba que no estaría mal que en este vigésimo aniversario, por aquello de que la gestión debe realizarse cerca de donde habita y se desenvuelve la ciudadanía, se decidiese, por quien tiene facultades para ello, llevarla a cabo desde el propio territorio, es decir situando la oficina, y al director o directora, en la comarca. Pues bien, en el acto conmemorativo celebrado el diez de abril de 2023 en el teatro Florida de Algeciras, la Junta de Andalucía anunció que la dirección del parque natural se va a ubicar en la Subdelegación del Gobierno del Campo de Gibraltar. Una decisión congruente.

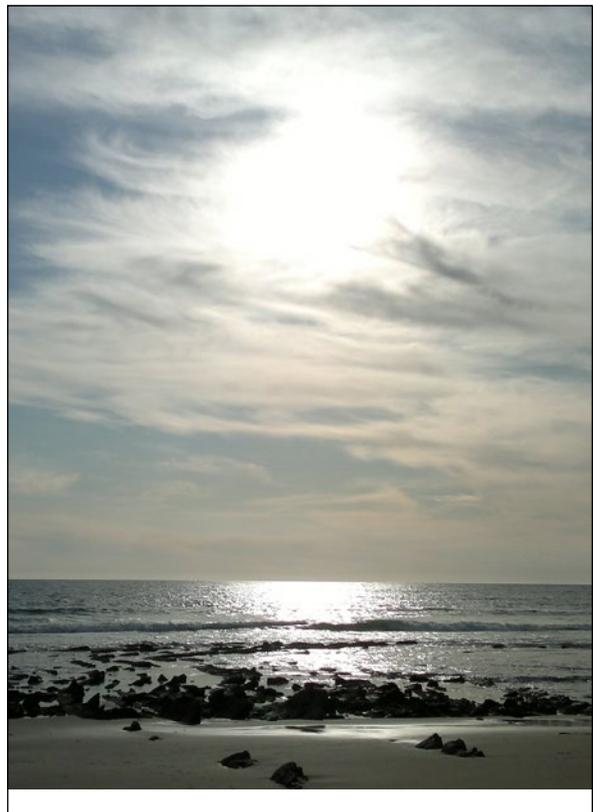


Lámina 8. Atardecer en el estrecho de Gibraltar, en una imagen tomada desde la orilla del parque natural que recorre el litoral de Algeciras y Tarifa.  
Imagen de Rafael Silva

## 6. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### 6.1. Fuentes

- LEY 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres. BOE de 28 de marzo de 1989.

- ACUERDO de 9 de febrero de 1999, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Frente Litoral Algeciras-Tarifa. Boja 27-02-1999
- ORDEN de 22 de abril de 1999, por la que se constituye la Comisión de Coordinación para el seguimiento del proceso de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Frente Litoral Algeciras- Tarifa. Boja 1-06-1999.
- ORDEN de 22 de julio de 1999, por la que se modifica el artículo 2 de la de 22 de abril de 1999, por la que se constituye la Comisión de Coordinación para el seguimiento del proceso de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Frente Litoral Algeciras- Tarifa. Boja 10-08-1999.
- PROPOSICIÓN no de LEY en Pleno relativa al parque natural del Estrecho de Gibraltar. 9 y 10 de octubre de 2002. Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía.
- DECRETO 308/2002, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Frente Litoral Algeciras-Tarifa. Boja, 28-01-2003.
- DECRETO 57/2003, de 4 de marzo, de declaración del Parque Natural del Estrecho. Boja 20-03-2003.
- DECRETO 262/2007, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Estrecho y se modifica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Frente Litoral Algeciras-Tarifa, aprobado por Decreto 308/2002, de 23 de diciembre. Boja 27/11/2007.
- DECRETO 79/2018, de 10 de abril, por el que se aprueba el I Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural del Estrecho y su Área de Influencia Socio-Económica y el Programa Operativo Horizonte 2019. BOJA 20-04-2018.

## 6.2. Bibliografía

- Silva López, R. (1974). “Los peligros de una central nuclear y los triunfalismos sobre la que se pretende construir en el Campo de Gibraltar”. *Área*. 18 de abril de 1974, pág. 2.
- Silva López, R. (2000). “Ordenación de recursos costeros en Andalucía: oportunidades para el estrecho de Gibraltar”. XXI Curso de Verano de San Roque.
- Silva López, R. (2000). “Parque Natural del litoral de Algeciras y Tarifa: una apuesta para conservar el patrimonio”. *Medioambiente* (35), pp. 6-11.
- Silva López, R. (2005). “El proceso de declaración del Parque Natural del Estrecho”. *Almoraima. Revista de Estudios Campogibaltareños*, (31), pp. 15-28.
- Silva López, R. (coordinador) y López de Montenegro, E. (dirección facultativa). (2004). *Plan de Ordenación de Recursos Naturales: Parque Natural del Estrecho*. 28 pp. + dvd. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.
- Varios autores. (2005). *Parque Natural del Estrecho*. 124 pp. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.

---

### 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 (II)”. *Almoraima. Revista de Estudios Campogibaltareños* (60), abril 2024. Algeciras: Instituto de Estudios Campogibaltareños, pp. 213-220.

---

