

Los comunes del agua: muros y puentes entre prácticas sociales e institucionalidad pública en la gobernanza de seis humedales valencianos

Luján Climent, Irene

Universitat de València | irene.lujan@uv.es

Fernández del Río, Alejandro

Universitat de València | alejandro.fernandez-rio@uv.es

Comunicación presentada al GT 2.4 "*Lo común y el municipalismo: muros y puentes entre prácticas sociales e institucionalidad pública*", XVII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), Granada, 2026.

Palabras clave: comunes del agua; municipalismo; gobernanza adaptativa; Juntas Rectoras; humedales costeros; Comunitat Valenciana; institucionalidad pública.

Resumen

Este artículo examina la gobernanza del agua en seis humedales protegidos de la Comunitat Valenciana —L'Albufera, El Hondo, Salinas de Santa Pola, Lagunas de La Mata y Torrevieja, Marjal de Pego-Oliva y Prat de Cabanes-Torreblanca— a partir del análisis inductivo y comparado de las actas oficiales de sus Juntas Rectoras (2017-2025). Desde la perspectiva de los comunes (Ostrom, 1990; Bollier, 2014) y del nuevo municipalismo (Blanco, Gomà y Subirats, 2018; Subirats, 2016), y en el marco del proyecto europeo Horizon BlueGreen Governance, la investigación pregunta cómo se construyen institucionalmente los muros y los puentes entre las prácticas sociales de cuidado del agua y la institucionalidad pública multinivel, prestando especial atención al lugar ambivalente que ocupan los ayuntamientos dentro de estas estructuras. Mediante codificación progresiva (abierta, axial y análisis del discurso) y un análisis comparativo por parque estructurado en las dimensiones de conservación, gestión y gobernanza, se identifican patrones de fragmentación institucional, asimetría de poder y primacía de la gestión operativa sobre la planificación estratégica. Los resultados muestran que las Juntas Rectoras funcionan como instituciones de los comunes parcialmente desarrolladas, en las que el municipio actúa unas veces como puente (cofinanciando infraestructuras, aportando conocimiento local o mediando conflictos) y otras como muro, cuando defiende prácticas económicas o usos locales del agua frente a criterios de conservación regionales. El artículo concluye con una propuesta de agenda de investigación sobre el municipalismo ambiental en contextos de gobernanza multinivel no urbana.

1. Introducción y objetivos

La gestión pública de los recursos y espacios naturales —forestales, rurales, urbanos, fluviales y marinos— reclama la atención de disciplinas, conocimientos y saberes diversos, movilizando a numerosos sectores académicos y profesionales. La complejidad de los factores institucionales que intervienen en la adopción de decisiones frente a la transición ecológica y el cambio climático se suma a la lógica administrativa e institucional que estructura los procesos de decisión basados en evidencia científica actualizada. El resultado es un escenario donde interactúan y a veces se confrontan participantes, prioridades, organismos y dinámicas situadas en distintos niveles de gobierno, en variados ámbitos territoriales y mediante políticas especializadas.

En el caso de los humedales costeros, espacios de clara interacción tierra-mar, esta exigencia se vuelve particularmente evidente: la sobreexplotación de acuíferos, la intrusión marina, las alteraciones hidrológicas, la presión urbanística y los conflictos entre usos coexisten con la necesidad urgente de proteger ecosistemas que cumplen funciones ecológicas esenciales (Barbier et al., 2011). Los humedales mediterráneos se encuentran, además, en una posición de vulnerabilidad acumulada frente al cambio climático, con proyecciones que anticipan un incremento de la aridez estival, eventos meteorológicos extremos más frecuentes e intensos, y procesos de salinización e intrusión marina crecientes (AEMET, 2024). La catástrofe de la DANA del 29 de octubre de 2024, que causó más de 220 víctimas en la plana aluvial valenciana, evidenció de manera trágica la función reguladora de los humedales y los costes colectivos de su progresiva degradación (Pastor et al., 2025).

Las Juntas Rectoras de los parques naturales valencianos ofrecen, sin embargo, un escenario distinto y poco explorado desde esa literatura: un órgano consultivo de gobernanza multinivel en el que el municipio no es la instancia soberana, sino uno más entre varios actores: administración autonómica, confederaciones hidrográficas, administración estatal, comunidades de regantes, sectores productivos y organizaciones conservacionistas, que comparten un mismo espacio institucional de proximidad. Analizar cómo se comporta el municipio en ese contexto (cuándo actúa como puente entre las prácticas sociales de cuidado del agua y la institucionalidad pública, y cuándo actúa como muro que refuerza la fragmentación) permite ampliar y matizar el debate municipalista más allá del contexto urbano en el que mayoritariamente se ha desarrollado.

En este marco, el presente artículo se inscribe en el proyecto europeo Horizon BlueGreen Governance (BGG, 2024-2027), que busca mejorar la gobernanza de los recursos naturales costeros desde los principios del Pacto Verde Europeo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desde ese proyecto se proponen cinco variables para la mejora de la gobernanza de ecosistemas costeros (Fobé et al., 2024): la planificación integrada del litoral; la integración del conocimiento científico y la ciencia ciudadana; la participación ciudadana efectiva más allá de la consulta formal; la adaptación y anticipación mediante metodologías de foresight; y el uso de herramientas digitales y sistemas de seguimiento que permitan evaluar impactos acumulativos y facilitar la trazabilidad de las decisiones.

El objetivo general de este artículo es analizar, desde un enfoque inductivo basado en el estudio sistemático de las actas oficiales de las Juntas Rectoras (2017-2025), cómo se construye la gobernanza del agua en seis humedales protegidos del país valenciano: L'Albufera, El Hondo, Lagunas de La Mata y Torrevieja, Marjal de Pego-Oliva, Prat de Cabanes-Torreblanca y Salinas de Santa Pola. En cuanto a los objetivos específicos, se propone: (1) identificar y categorizar inductivamente los temas recurrentes en las actas de las Juntas Rectoras; (2) examinar la centralidad del agua —cantidad, calidad, infraestructuras, conflictos, impactos, soluciones—; (3) analizar cómo las Juntas operan como instituciones de los comunes, detectando mecanismos de cooperación y conflicto; (4) identificar específicamente el papel de los ayuntamientos como actores que median —o bloquean— la relación entre las prácticas sociales de gestión del agua y la institucionalidad pública multinivel; y (5) contribuir a una agenda de investigación sobre gobernanza ecológica y municipalismo ambiental que complemente metodologías participativas con análisis documental sistemático.

2. Marco teórico: los comunes del agua, el municipalismo y la gobernanza adaptativa

La aceleración de la crisis climática y la intensificación de los impactos acumulativos sobre los sistemas hídricos mediterráneos exigen avanzar hacia formas de gobernanza capaces de integrar conocimientos diversos, adaptarse a contextos altamente dinámicos y reconocer la interdependencia entre instituciones, ciudadanía y ecosistemas (Luján et al., 2025). La base para gestionar el acceso y la explotación de los recursos naturales está estrechamente vinculada a los sistemas colectivos de gestión y uso de estos recursos en las comunidades (Ostrom, 1990).

La teoría de los comunes, tal como la reformuló Elinor Ostrom (1990), constituye una alternativa tanto a la privatización como a la gestión estatal jerárquica. Ostrom demostró empíricamente que comunidades de todo el mundo habían desarrollado, durante siglos,

instituciones sofisticadas para gestionar recursos compartidos —como acequias, bosques comunales o zonas de pesca— de manera sostenible, sin necesidad de privatización ni de intervención estatal directa. La actualización contemporánea de esta tradición define los comunes no como un tipo específico de recursos, sino como un régimen social de gestión basado en prácticas de *commoning*: procesos colectivos mediante los cuales las comunidades organizan el uso, el cuidado y la reproducción de recursos compartidos (Bollier y Helfrich, 2019; Dardot y Laval, 2014). Como paradigma para impulsar el cambio transformador (Bollier, 2014), los bienes comunes se han considerado sistemas de gestión históricos que han inspirado movimientos sociales y acciones colectivas surgidos de las crisis socioecológicas (Gómez y Garrido, 2026).

2.1. El nuevo municipalismo y la producción institucional de lo común

La literatura sobre el nuevo municipalismo ha profundizado, desde la ciencia política española, en cómo los gobiernos locales pueden convertirse en agentes de una agenda de derecho a la ciudad articulada con una agenda de prácticas urbanas vinculadas a la construcción de lo común (Blanco et al., 2018). Este nuevo municipalismo se define como proyecto y praxis transformadora de ampliación democrática, empoderamiento social y reconexión de las instituciones con el bien común, situando a los ayuntamientos como espacios privilegiados de intersección entre la agenda de políticas públicas y la agenda de las prácticas. En una línea convergente, se reivindica el poder de lo próximo y las virtudes del municipalismo como escala institucional capaz de tejer puentes entre la ciudadanía organizada y la administración (Subirats, 2016)

Sin embargo, estos estudios se han desarrollado principalmente en contextos urbanos y en relación con ámbitos como la vivienda, la economía cooperativa o la innovación democrática (Blanco et al., 2018). El caso de las Juntas Rectoras de los parques naturales valencianos permite trasladar la pregunta por los muros y los puentes entre lo común y lo público a un escenario distinto: uno en el que la escala de gobierno relevante no es exclusivamente municipal, sino multinivel, y en el que el ayuntamiento comparte la mesa de decisión con administraciones autonómicas, confederaciones hidrográficas, administración estatal, comunidades de regantes y organizaciones sociales y económicas. En este contexto, el municipio no ocupa una posición institucional hegemónica, sino que su margen de acción depende de su capacidad para establecer alianzas y negociar con otros actores y niveles de gobierno. Como se mostrará en los resultados, esta posición puede ser ambivalente: el

ayuntamiento puede actuar como puente entre las prácticas sociales del territorio y la institucionalidad autonómica, pero también puede contribuir a erigir muros cuando determinados intereses económicos o sanitarios locales entran en tensión con criterios de conservación de escala superior.

2.2. El marco institucional valenciano y la gobernanza adaptativa

La Comunitat Valenciana cuenta con un marco institucional específico para la gestión de sus espacios naturales, establecido principalmente en la Ley 11/1994 de Espacios Naturales Protegidos. Esta normativa contempla la existencia de Juntas Rectoras como órganos consultivos de participación vinculados a cada Parque Natural, en los que tienen representación, entre otros actores, los ayuntamientos del territorio. Estas juntas constituyen espacios privilegiados para analizar cómo se expresan las prioridades, tensiones y discursos en torno a la gestión del agua, así como los mecanismos de coordinación y conflicto entre actores públicos —autonómicos, estatales y municipales—, científicos, económicos y sociales.

La gobernanza adaptativa, por su parte, surge como respuesta a la insuficiencia de los modelos de gestión ambiental basados en la planificación tecnocrática y la regulación jerárquica. Propone ciclos iterativos de acción, seguimiento y ajuste, en los que el conocimiento científico y los saberes locales se integran de manera complementaria (Folke et al., 2005). La participación ciudadana es condición epistémica, no solo procedimental: las comunidades locales poseen conocimientos sobre sus territorios, como los ciclos estacionales, cambios en la fauna y flora o las prácticas tradicionales de uso del agua que no pueden ser capturados por los modelos científicos convencionales (Ostrom, 1990). Los ayuntamientos, en tanto administración de proximidad, son con frecuencia el canal a través del cual esos saberes locales llegan —o dejan de llegar— a las Juntas Rectoras.

La articulación entre la teoría de los comunes, el municipalismo y la gobernanza adaptativa permite formular preguntas analíticas precisas para el estudio de las Juntas Rectoras de los humedales valencianos: ¿existen reglas colectivas explícitas sobre el agua? ¿Se mencionan mecanismos de monitoreo y seguimiento? ¿Cómo se gestionan los conflictos entre actores? ¿Qué carácter se atribuye al agua y con qué consecuencias para las decisiones institucionales? ¿Y, de manera específica para este artículo, en qué condiciones el municipio actúa como puente entre las prácticas sociales del territorio y la institucionalidad autonómica y estatal, y en qué condiciones actúa como muro?

A partir del marco teórico se formulan cinco hipótesis orientadoras del análisis inductivo de las actas de las Juntas Rectoras. La primera anticipa una alta recurrencia de temas operativos y una baja presencia de temas estructurales: se espera que las actas prioricen cuestiones de gestión cotidiana (obras, limpieza, uso público, normativa puntual) por encima de debates sobre planificación hidrológica a largo plazo, impactos acumulativos, gobernanza estratégica, adaptación climática y sistemas socio-hidrológicos complejos. La segunda señala que el agua ocupa un lugar central en las discusiones, pero de manera fragmentada, con una preocupación constante por la cantidad y la calidad hídrica, una dependencia visible de aportes externos y una ausencia de mecanismos claros de corresponsabilidad entre actores. La tercera postula la existencia de dinámicas de poder asimétricas en el interior de las Juntas, con un fuerte peso de la administración autonómica, una participación ciudadana efectiva limitada y una posición intermedia y ambivalente de los ayuntamientos, que oscilan entre el alineamiento con la administración ambiental y la defensa de intereses locales. La cuarta sostiene que los comunes del agua aparecen de forma implícita en las actas, con esfuerzos de monitoreo informal y acuerdos tácitos de gestión, pero con ausencia de reglas de largo plazo o mecanismos explícitos de aprendizaje adaptativo. La quinta identifica la presencia de silencios estructurales y una débil integración multinivel, en la que temas clave como el cambio climático o la sobreexplotación de acuíferos aparecen de forma marginal.

3. Marco metodológico

El diseño metodológico de este artículo adopta un enfoque cualitativo inductivo, orientado a reconstruir los patrones discursivos que estructuran la gobernanza del agua en los seis humedales seleccionados a partir de sus registros institucionales formales. Frente a las aproximaciones más habituales centradas en workshops, entrevistas o documentos normativos, esta propuesta adopta una perspectiva complementaria: analizar qué queda registrado, qué temas emergen, quién habla y qué silencios estructurales persisten. La elección de un método inductivo responde al propósito de no imponer narrativas preconstruidas sobre el corpus documental.

El corpus está compuesto por las actas oficiales de las Juntas Rectoras de seis Parques Naturales de la Comunitat Valenciana correspondientes al período 2017-2025: L'Albufera de València, El Hondo, Salinas de Santa Pola, Lagunas de La Mata y Torrevieja, Marjal de Pego-Oliva, y Prat de Cabanes-Torreblanca. Las actas constituyen registros institucionales de carácter público que recogen los puntos del orden del día, las intervenciones de los asistentes, los

acuerdos adoptados y, en ocasiones, los conflictos y disensos expresados en el marco de estos órganos de participación.

3.1. Codificación progresiva en cuatro fases

El análisis se desarrolla en cuatro fases metodológicas sucesivas. En la primera fase se realiza una codificación abierta del corpus completo, identificando unidades de significado emergentes relacionadas con problemas hídricos, infraestructuras, actores intervinientes — entre ellos, de manera diferenciada, los ayuntamientos— y referencias normativas. En la segunda fase se lleva a cabo una codificación axial, que reorganiza las categorías emergentes en ejes temáticos más amplios: gestión operativa, planificación estructural, coordinación institucional y participación. En la tercera fase se construyen matrices comparativas entre los seis parques naturales, orientadas a detectar convergencias, divergencias y regularidades institucionales, incluido el papel desempeñado por el municipio. La cuarta fase incorpora un análisis del discurso centrado en la jerarquía de los temas, la distribución de la voz entre actores y la presencia de silencios estructurales.

3.2. Tres lentes analíticas y nueve dimensiones de codificación

El protocolo de codificación se organiza en torno a tres lentes analíticas complementarias, ya presentadas en el marco teórico, que se traducen en preguntas concretas aplicadas a cada unidad del corpus: la lente de los comunes del agua pregunta si hay reglas, monitoreo, corresponsabilidad y mecanismos de resolución de conflictos; la lente de la gobernanza adaptativa pregunta si hay aprendizaje, seguimiento, anticipación climática y coordinación multinivel; y la lente de la ecología política y la justicia ambiental pregunta cómo distribuye el poder la voz, la carga ambiental y la legitimidad técnica entre los actores.

A partir de estas tres lentes se ha construido de forma inductiva una guía de nueve dimensiones o familias de códigos que estructura la lectura de las actas: (1) arquitectura institucional y mandato de la Junta; (2) composición, voz y asimetrías de poder; (3) centralidad y framing del agua; (4) conflictos de uso y justicia ambiental; (5) reglas, acuerdos, monitoreo y corresponsabilidad; (6) conocimiento, evidencia y saberes legítimos; (7) adaptación climática, riesgo y anticipación; (8) integración multinivel y coordinación intersectorial; y (9) silencios, ausencias y límites del registro. A este protocolo se añade, de forma transversal, la identificación de episodios en los que el ayuntamiento actúa como puente —facilitando la traducción entre prácticas sociales y decisión institucional— o como muro —reforzando la

fragmentación o bloqueando acuerdos—, en diálogo directo con el debate propuesto por este GT.

3.3. Hipótesis de partida

A partir del marco teórico y de los resultados preliminares del proyecto BlueGreen Governance, se formulan cinco hipótesis orientadoras del análisis inductivo de las actas de las Juntas Rectoras. H1: alta recurrencia de temas operativos y baja presencia estructural; se espera que las actas prioricen la gestión cotidiana (obras, limpieza, uso público) frente a la planificación hidrológica de largo plazo o la adaptación climática. H2: centralidad del agua, pero fragmentada, con preocupación constante por la cantidad y la calidad, dependencia de aportes externos y ausencia de mecanismos claros de corresponsabilidad. H3: dinámicas de poder asimétricas, con fuerte peso de la administración, participación ciudadana poco efectiva y escasa capacidad deliberativa real —dentro de la cual se sitúa la posición intermedia y ambivalente del municipio—. H4: los comunes del agua aparecen de forma implícita, mediante monitoreo informal, acuerdos tácitos y tensiones entre usos agrícolas y conservación, sin reglas de largo plazo consolidadas. H5: silencios estructurales y falta de integración multinivel, de modo que la intrusión salina, el cambio climático o la sobreexplotación de acuíferos aparecen de forma marginal o no aparecen.

3.4. Validación metodológica: piloto con una acta por caso

Antes de codificar el corpus completo (2017-2025), la guía de nueve dimensiones se validó mediante un ejercicio piloto sobre una acta reciente y legible por cada uno de los seis humedales. El criterio de selección fue la última acta disponible y legible en cada caso, excluyendo reglamentos y archivos comprimidos; los propios problemas de corpus —borradores, escaneos, carpetas mal ubicadas— se registraron como dato metodológico en sí mismo, no como mero ruido documental. Cada dimensión se puntuó en una escala exploratoria de 0 a 3 (0: ausente; 1: marginal; 2: presente; 3: central), sin pretensión de exhaustividad estadística: el objetivo del piloto no era generar puntuaciones definitivas, sino comprobar si las dimensiones discriminaban razonablemente entre casos.

El corpus piloto estuvo compuesto por las siguientes actas: Prat de Cabanes-Torreblanca, acta de 2024 (borrador, 7 páginas); El Hondo, acta de 2022 (formato .odt); Lagunas de La Mata y Torrevieja, acta de 2021/2022 (3 páginas); L'Albufera, acta del 14 de julio de 2025 (bilingüe, 50 páginas); Marjal de Pegó-Oliva, acta de 2022 (borrador, 7 páginas); y Salinas de Santa Pola, acta de noviembre de 2022 (5 páginas). La notable disparidad de extensión entre actas —de 3

a 50 páginas— se incorporó como advertencia metodológica explícita para las fases posteriores del análisis.

Tabla 1. Resultados del piloto: matriz comparativa exploratoria (escala 0-3 por dimensión)

Humedal	Agua	Poder	Adapt.	Conflicto	Multinivel	Silencios
Cabanes-Torreblanca	2	2	2	1	2	2
El Hondo	3	3	2	2	2	2
La Mata-Torrevieja	2	3	1	3	3	2
L'Albufera	3	3	3	3	3	1
Pego-Oliva	3	2	2	2	1	3
Santa Pola	1	2	1	1	2	2

Fuente: elaboración propia. Escala 0 (ausente) a 3 (central) por dimensión agregada; validación piloto previa a la codificación del corpus completo (2017-2025).

La lectura principal del piloto es que las nueve dimensiones discriminan bien entre casos: L'Albufera y El Hondo presentan la máxima densidad institucional, mientras que Santa Pola muestra un perfil más biológico-conservacionista que propiamente hidrosocial. Tres lecturas resultan ilustrativas. En L'Albufera, el acta más densa del piloto, la DANA de 2024 organiza la agenda y convierte la restauración del parque en un problema de gobernanza integral, con deliberación multinivel real, aunque desigual. En El Hondo, el agua aparece de forma marcadamente operativa (embalses, riegos, calidad) y las comunidades de regantes se revelan como actores centrales, no externos. En Pego-Oliva, la reclamación de una comisión del agua y la constancia de que no existe todavía un PRUG convierten la ausencia de marco normativo en un hallazgo en sí mismo. En los seis casos, los silencios estructurales resultan elocuentes: la intrusión salina, el cambio climático o la sobreexplotación de acuíferos aparecen de forma marginal o no aparecen, lo que sugiere que son silencios operativos (producidos institucionalmente) y no una simple falta de datos.

3.5. Ajustes antes del análisis del corpus completo

A partir de los resultados del piloto se introdujeron seis ajustes operativos antes de escalar la codificación al corpus completo (2017-2025): (1) una fase 0 de auditoría documental que registra, para cada acta, su estado, formato, legibilidad, idioma y necesidad de OCR; (2) códigos de trazabilidad —archivo_mal_ubicado, acta_escaneada, borrador, documento_bilingüe, texto_no_extraíble— que documentan las incidencias del propio corpus; (3) un desglose de subcódigos de agua —calidad, cantidad/niveles, salinización, saneamiento, riego, infraestructura hidráulica, reutilización— para un análisis más granular; (4) un registro sistemático de los órganos auxiliares mencionados en las actas —Pacte de l'Aigua, Comisión del Agua, comités post-DANA, convenios y proyectos europeos—, clave para identificar los puentes institucionales del sistema; (5) la codificación del rol de cada actor en cada intervención

—informa, demanda, responde, decide, ejecuta, financia, autoriza o bloquea—, que permite distinguir con precisión los episodios de puente y de muro municipal; y (6) una normalización por extensión del acta, dado que no resulta metodológicamente correcto comparar frecuencias brutas entre actas de muy distinta longitud —el acta de 2025 de L'Albufera tiene 50 páginas frente a las 3-7 del resto de casos del piloto.

La conclusión operativa del ejercicio de validación es que el proxy confirma la estrategia metodológica general: las Juntas Rectoras pueden analizarse como registros institucionales de la gobernanza del agua y de los comunes, combinando codificación temática, lectura de actores y control sistemático de silencios. El principal ajuste no ha sido teórico, sino operativo: normalizar el corpus antes de la codificación masiva. Completada la validación documental, el enfoque queda listo para escalar al análisis del corpus completo, del que los resultados del siguiente epígrafe constituyen una primera síntesis cualitativa por parque y por dimensión (conservación, gestión y gobernanza), coherente con los patrones ya discriminados por el piloto.

4. Resultados: principales hallazgos

Los resultados del análisis permiten identificar patrones convergentes y divergencias relevantes entre los seis parques naturales estudiados, articulados en torno a los ejes propuestos por el marco de los comunes, el municipalismo y la gobernanza adaptativa.

4.1. Primacía de la gestión operativa sobre la planificación estratégica

El análisis de las actas revela, de manera consistente en los seis parques, una estructura temática dominada por cuestiones de gestión operativa: obras de mantenimiento e infraestructuras hídricas, control de caudales y vigilancia de calidad del agua, gestión del uso público y tramitación de expedientes administrativos. La planificación hidrológica a largo plazo y la adaptación a eventos extremos aparecen de forma esporádica. Son ejemplos ilustrativos el bloqueo prolongado del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) en El Hondo, la gestión reiterada de incidencias sobre la N-332 en Salinas de Santa Pola, o la centralidad de la reparación de infraestructuras de saneamiento —Colector Oeste, tanques de tormenta— frente a la planificación estratégica en L'Albufera.

Esta pauta es especialmente marcada en parques con mayor presión urbanística y turística —Salinas de Santa Pola, La Mata y Torrevieja—, donde la gestión del acceso tiende a desplazar los debates sobre el estado ecológico. En L'Albufera, en cambio, la calidad del agua acumula

mayor densidad discursiva, vinculada a los conflictos entre arrozales, comunidades de regantes y conservación del ecosistema.

4.2. El agua como preocupación central pero fragmentada

El agua aparece, en todos los casos, como eje central de las discusiones, pero su tratamiento está sistemáticamente fragmentado: los debates sobre disponibilidad —riego, caudales ecológicos, dependencia de la Confederación Hidrográfica del Xúquer o del Segura— raramente se conectan con los análisis sobre contaminación, eutrofización o salinización, pese a estar directamente interrelacionados. En Pego-Oliva, la Confederación Hidrográfica del Júcar reconoce dificultades para conocer los caudales reales bombeados por los pozos del entorno, mientras que en L'Albufera la eutrofización y la falta de datos sobre aportes externos aparecen como problemas paralelos y escasamente conectados.

Esta fragmentación discursiva reproduce, a nivel institucional, la fragmentación competencial descrita en la literatura sobre gobernanza valenciana: la Confederación Hidrográfica gestiona el agua como si el parque no existiera; el parque gestiona la biodiversidad como si la agricultura fuera un sector aparte; y quien lo padece es el ecosistema. Esta paradoja, señalada por los participantes en los talleres del proyecto BlueGreen Governance, tiene su correlato directo en el registro formal de las actas.

4.3. Asimetrías de poder y la posición ambivalente del municipio

El análisis de la distribución de la voz en las actas muestra una clara asimetría entre actores. Los representantes de la administración autonómica y los técnicos de los parques concentran la mayor parte de las intervenciones registradas, mientras que las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades locales y los representantes del sector académico aparecen con menor frecuencia y, cuando lo hacen, tienden a adoptar posiciones reactivas o consultivas. Esta asimetría se vincula con el carácter consultivo —no deliberativo ni vinculante— de las Juntas Rectoras. La lógica predominante es la del consenso tácito: se tiende a posponer las decisiones que implican conflictos reales entre sectores o a encontrar fórmulas que no satisfacen plenamente a ningún actor, evitando que los problemas estructurales se aborden de frente.

Dentro de esta estructura asimétrica, los ayuntamientos ocupan una posición singular: no forman parte del núcleo técnico-autonómico que concentra la voz dominante, pero tampoco se sitúan en el polo puramente social o conservacionista. El corpus analizado no documenta esa posición de forma homogénea en los seis parques —en Salinas de Santa Pola no se ha localizado

ninguna mención explícita a la actuación de un ayuntamiento concreto—, pero allí donde aparece, su comportamiento resulta ambivalente. En El Fondo, las actas recogen la implicación de los ayuntamientos en la financiación de infraestructuras y servicios de uso público del parque. En Marjal de Pego-Oliva, el Ayuntamiento de Pego colabora junto a la Comunidad de Regantes aportando archivos históricos de propiedad para acelerar la concentración parcelaria. En Lagunas de La Mata y Torrevieja, la ordenación del uso público mediante itinerarios cuenta con el respaldo explícito de los ayuntamientos. En estos episodios, el municipio traduce conocimiento y recursos de proximidad —archivos, respaldo político, capacidad de gestión— en insumos que facilitan la actuación conjunta con la administración del parque.

En otros episodios, en cambio, el ayuntamiento entra en tensión con el criterio de conservación o queda expuesto a los límites de la coordinación multinivel. El caso más explícito se documenta en Prat de Cabanes-Torreblanca, donde el Ayuntamiento de Torreblanca defiende tratamientos aéreos con helicóptero contra los mosquitos por razones de salud pública y turismo, mientras que la Dirección del Parque propone sustituirlos por drones para evitar impactos sobre la avifauna. En Lagunas de La Mata y Torrevieja, el propio corpus señala que algunos ayuntamientos muestran una orientación más integradora hacia el uso turístico, en contraste con la orientación más restrictiva de la dirección del parque y los actores conservacionistas. Y en Marjal de Pego-Oliva, el Ayuntamiento de Pego denuncia la falta de colaboración de la administración estatal en los vertidos de Monte-Pego: un episodio que no retrata al municipio como origen de un bloqueo, sino como actor cuya capacidad de mediación entre el territorio y la institucionalidad pública queda limitada por decisiones de otras administraciones sobre las que no tiene control. Para L'Albufera y Salinas de Santa Pola, el corpus analizado no ofrece evidencia narrativa suficiente para caracterizar de forma fundada la posición del municipio, más allá de su mención genérica como actor de la dimensión de gestión en la tabla comparativa del corpus para el caso de L'Albufera; esta ausencia se señala aquí como resultado, no se rellena por inferencia.

En los parques con mayor presencia de organizaciones de la sociedad civil —Marjal de Pego-Oliva, L'Albufera—, se detectan además episodios de mayor conflictividad discursiva en las actas, con intervenciones que cuestionan explícitamente las decisiones adoptadas o los criterios empleados. Sin embargo, incluso en estos casos, la capacidad de incidencia efectiva de estos actores sobre las decisiones finales parece limitada, lo que retrata a las Juntas Rectoras como espacios de participación más simbólica que sustantiva para la ciudadanía organizada no institucional.

4.4. Los comunes del agua: presencia implícita y silencios estructurales

El análisis desde la perspectiva de los comunes revela un panorama complejo. Emergen en las actas elementos que pueden interpretarse como formas implícitas de *commoning*: acuerdos tácitos entre comunidades de regantes y técnicos del parque sobre caudales mínimos, sistemas de alerta informal sobre contaminación y prácticas de monitoreo ciudadano en torno a la avifauna o la calidad del agua. El reconocimiento institucional de los pescadores de L'Albufera dentro del Régimen Especial del Mar, aprobado por unanimidad en la Junta Rectora, es un ejemplo elocuente de institucionalización parcial de un saber históricamente comunitario. Estos elementos no suelen estar formalizados como reglas colectivas explícitas, pero constituyen infraestructuras informales de gobernanza que merecen ser reconocidas.

Por otra parte, los silencios estructurales son especialmente elocuentes. El cambio climático aparece de forma marginal en la mayoría de las actas, asociado generalmente a incidencias puntuales —sequía, avenidas, proliferación de algas— sin traducirse en marcos de planificación prospectiva. La sobreexplotación de acuíferos, la intrusión salina y los modelos extractivos que generan la escasez hídrica aparecen escasamente tematizados. La integración multinivel está prácticamente ausente como objeto de debate explícito en las actas. En el caso de la DANA del 29 de octubre de 2024, las actas posteriores al evento muestran una respuesta institucional excepcional: universidades, administraciones públicas y organizaciones sociales colaborando en tareas de monitoreo, análisis y restauración, que contrasta con la fragmentación habitual. Esta respuesta de emergencia ilustra que las capacidades de coordinación existen, pero solo se activan ante situaciones de crisis extrema, sin trasladarse a los marcos de gobernanza ordinaria.

4.5. Convergencias y divergencias entre parques

La comparación entre los seis parques permite identificar tanto patrones transversales como divergencias significativas vinculadas a las especificidades ecológicas, sociales e institucionales de cada humedal. Las convergencias son notables: en todos los casos se observa la primacía de la gestión operativa, la fragmentación discursiva del agua, la asimetría de poder en favor de la administración autonómica y la escasa presencia de planificación estratégica adaptativa. Estos patrones apuntan a dinámicas estructurales del propio modelo de Juntas Rectoras, más que a características específicas de cada territorio.

Las divergencias, en cambio, están vinculadas a la complejidad ecológica, social e institucional de cada humedal, y también a la evidencia disponible sobre el papel del municipio

en cada caso. L'Albufera concentra el mayor volumen de actas y de conflictos documentados, con una gobernanza más densa y multiactor, aunque el corpus analizado no permite caracterizar con detalle la actuación municipal más allá de su mención genérica en la tabla comparativa de actores. Marjal de Pego-Oliva y Prat de Cabanes-Torreblanca son los casos con evidencia textual más rica sobre el municipio, y en ambos aparece la misma ambivalencia: colaboración documentada (archivos de propiedad en Pego-Oliva; residuos y subvenciones de mantenimiento en Cabanes-Torreblanca) junto con episodios de tensión o de límite (la dependencia de la colaboración estatal en Pego-Oliva; el conflicto sanitario-ambiental por el control de mosquitos en Cabanes-Torreblanca). El Hondo y Lagunas de La Mata y Torrevieja muestran, respectivamente, un episodio de puente (financiación de infraestructuras; respaldo a la ordenación del uso público) y un episodio de tensión con el criterio conservacionista (orientación municipal más favorable al turismo en La Mata-Torrevieja). En Salinas de Santa Pola, por último, el propio corpus no registra menciones explícitas a la actuación de un ayuntamiento concreto, lo que constituye en sí mismo un dato relevante sobre la desigual visibilidad del municipio en las actas de las distintas Juntas Rectoras.

5. Discusión: muros y puentes entre lo común, el municipio y la institucionalidad pública del agua

Los resultados obtenidos permiten interpretar la gobernanza del agua en los humedales valencianos no únicamente como un problema de gestión técnica, sino como un conflicto estructural vinculado a las formas contemporáneas de producción institucional, distribución del poder y reconocimiento de los saberes. Desde la perspectiva de los comunes, las Juntas Rectoras funcionan como instituciones híbridas: formalmente participativas, pero estructuralmente limitadas en su capacidad deliberativa y transformadora. Los mecanismos de *commoning* que emergen de las actas son reales, pero operan en los márgenes de la institucionalidad formal, de manera tácita y sin reconocimiento explícito. La teoría de los comunes postula que la sostenibilidad de los recursos compartidos depende de reglas claras, mecanismos de monitoreo y sanciones graduadas (Ostrom, 1990). En los casos estudiados, estas condiciones están parcialmente presentes: hay monitoreo técnico, hay reglas de acceso al agua, pero los mecanismos de corresponsabilidad y aprendizaje adaptativo son frágiles y dependientes de voluntades individuales o de ciclos políticos.

Entre los puentes destacan la creación de comisiones y mesas técnicas del agua —en L'Albufera y en Pego-Oliva—, concebidas para trasladar las decisiones sobre caudales desde la

confrontación política hacia criterios técnicos compartidos; los convenios de custodia del territorio como fórmula para intervenir sobre parcelas privadas mientras persiste la indefinición jurídica de la propiedad; la «Marca Parques» en Salinas de Santa Pola, que articula conservación y economía local; y, de manera destacada para los fines de este artículo, la aportación municipal de conocimiento documental y de proximidad en Pego-Oliva y la implicación de los ayuntamientos en la financiación de infraestructuras en El Hondo. Estos episodios ilustran cómo la institucionalidad pública, en determinadas condiciones, absorbe y reconoce prácticas que se originan en el terreno social —el conocimiento de los archivos locales, la capacidad de gestión de proximidad, el saber histórico de los pescadores—, en una dinámica que recuerda a la agenda municipalista de reconexión de las instituciones con el bien común descrita por Blanco, Gomà y Subirats (2018), aunque desplazada aquí desde el ayuntamiento como institución soberana hacia el municipio como actor entre varios dentro de una arquitectura multinivel.

Entre los muros, en cambio, sobresalen la fragmentación competencial entre administraciones —Generalitat, confederaciones hidrográficas, Estado y ayuntamientos—, que genera situaciones de bloqueo institucional y dilución de responsabilidades; el carácter meramente consultivo y no vinculante de las Juntas Rectoras, que limita la capacidad de la participación para traducirse en decisión efectiva; los episodios en que el municipio defiende prácticas económicas o usos locales frente al criterio de conservación de escala superior, como el conflicto sobre el control de mosquitos en Prat de Cabanes-Torreblanca; y las reconfiguraciones institucionales de escala superior, como el deslinde del Dominio Público Marítimo-Terrestre, que trasladan competencias hacia la Administración General del Estado y generan incertidumbre sobre el margen de acción de los actores locales, con independencia de su voluntad de cooperar.

Desde la gobernanza adaptativa, los resultados muestran que las Juntas Rectoras tienen una orientación predominantemente reactiva. Construir mecanismos que activen esas capacidades de manera preventiva y continua es el reto central de la gobernanza adaptativa para los humedales mediterráneos, y pasa, en buena medida, por consolidar el papel del municipio como puente estable y no solo como actor ocasional de emergencia.

Finalmente, los silencios estructurales detectados en las actas —el cambio climático, la sobreexplotación de acuíferos, la integración multinivel— son especialmente relevantes también desde la óptica municipalista: señalan problemáticas de escala supralocal que exceden

la capacidad de cualquier puente exclusivamente municipal, y que requieren, por tanto, una articulación institucional que trascienda tanto el localismo como el tecnicismo autonómico. Hacer visibles estos silencios es la condición para comenzar a superarlos, y para situar al municipio en un lugar más estable dentro de esa arquitectura multinivel.

6. Conclusiones y agenda de investigación

El análisis inductivo y comparado de las actas de las Juntas Rectoras de los seis parques naturales valencianos permite formular las siguientes conclusiones.

En primer lugar, las Juntas Rectoras constituyen instituciones de los comunes parcialmente desarrolladas: disponen de espacios de participación multiactor, de mecanismos de seguimiento técnico y de capacidad para articular acuerdos tácitos de gestión. Sin embargo, su funcionamiento está condicionado por asimetrías de poder, por el predominio de la gestión operativa sobre la planificación estratégica y por la escasa vinculación entre las decisiones formales y los procesos de gobernanza multinivel.

En segundo lugar, el municipio ocupa en estas instituciones una posición como puente cuando aporta conocimiento, recursos o respaldo de proximidad —la aportación documental en Pego-Oliva, la financiación de infraestructuras en El Hondo, el respaldo a la ordenación del uso público en La Mata y Torrevieja—, y entra en tensión con el criterio de conservación o queda expuesto a los límites de la coordinación multinivel en otros episodios —el conflicto por el control de mosquitos en Prat de Cabanes-Torreblanca, la orientación más favorable al turismo en La Mata y Torrevieja, o la dependencia de la colaboración estatal que el propio Ayuntamiento de Pego denuncia en los vertidos de Monte-Pego—. En Salinas de Santa Pola y, con matices, en L'Albufera, el corpus analizado no permite documentar con detalle esta posición municipal, lo que constituye en sí mismo un hallazgo sobre los límites del propio registro institucional.

En tercer lugar, la fragmentación discursiva del agua en las actas reproduce y refuerza la fragmentación institucional y competencial que caracteriza la gobernanza de los humedales valencianos. Superar esta fragmentación requiere no solo reformas organizativas ni una agenda exclusivamente municipalista, sino marcos de gobernanza capaces de integrar el agua como bien común —ecológico, social y cultural— en lugar de tratarla exclusivamente como recurso productivo, y de estabilizar el papel del municipio como puente entre las escalas local y supralocal.

En cuarto lugar, los silencios estructurales identificados —cambio climático, sobreexplotación, integración multinivel— constituyen indicadores de las limitaciones actuales tanto de la gobernanza adaptativa como del municipalismo ambiental en estos espacios. Hacerlos visibles y trasladarlos al centro de la agenda de las Juntas Rectoras es una condición para avanzar hacia una gobernanza más robusta, preventiva y justa.

Como aportación metodológica, el artículo defiende la complementariedad entre el análisis documental inductivo de las actas y las metodologías participativas —talleres, entrevistas, focus groups— que se aportaran en futuras investigaciones. Estas últimas capturan percepciones y saberes de los actores mientras que las actas reconstruyen la gobernanza cotidiana en su expresión institucional formal, y de cómo se construyen en ella los muros y los puentes entre las prácticas sociales y la institucionalidad pública.

Como agenda de investigación futura, el artículo propone: (1) escalar la codificación validada en el piloto al corpus completo de actas (2017-2025); (2) desarrollar protocolos comparativos que identifiquen qué configuraciones institucionales favorecen el tránsito de formas implícitas de *commoning* hacia instituciones formales de los comunes; (3) incorporar el análisis de silencios estructurales como dimensión sistemática en los estudios de gobernanza adaptativa; (4) explorar herramientas digitales y sistemas de seguimiento compartido para fortalecer el monitoreo y la corresponsabilidad; y (5) profundizar, en diálogo con la literatura sobre nuevo municipalismo, en las condiciones bajo las cuales los ayuntamientos actúan como puente y no como muro en contextos de gobernanza ambiental multinivel no urbana, extendiendo así el debate municipalista más allá de sus escenarios habituales de estudio.

Fuentes de financiación

La investigación se desarrolla en el marco del Proyecto BlueGreen Governance (2024-2027), cofinanciado por la Unión Europea dentro del Programa Horizon Europe (Proyecto número 101086091) y por Research and Innovation UK (UKRI) bajo la garantía de financiación Horizon Europe del gobierno británico (Proyecto número 10108603). Las opiniones y puntos de vista expresados son exclusivamente de los autores y no reflejan necesariamente los de la UE ni de UKRI. La investigación está también financiada por el Programa para la promoción de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en la Comunitat Valenciana (CIACIF/ACIF).

Conflicto de intereses

Se declara que no existe ningún conflicto de intereses en relación con la publicación de este artículo.

Bibliografía

- AEMET (2024). *Informe sobre proyecciones climáticas regionalizadas para España*. Agencia Estatal de Meteorología.
- Barbier, E. B., Hacker, S. D., Kennedy, C., Koch, E. W., Stier, A. C., & Silliman, B. R. (2011). The value of estuarine and coastal ecosystem services. *Ecological Monographs*, 81(2), 169-193. <https://doi.org/10.1890/10-1510.1>
- Blanco, I., Gomà, R., & Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (20), 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- Bollier, D. (2014). *Think like a commoner: A short introduction to the life of the commons*. New Society Publishers.
- Bollier, D., & Helfrich, S. (2019). *Free, fair, and alive: The insurgent power of the commons*. New Society Publishers.
- Dardot, P., & Laval, C. (2014). *Común: Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Gedisa.
- Fobé, E., Blatrix, C., Douguet, J. M., Salès, K., Dinh, L., Trubbach, S., Platjouw, F. M., Johannesen, E., Kvanneid, A. J., Beunen, R., & Nijamdeen, M. (2024). *Blue Green Governance Project deliverable 1.1*. https://bggovernance.eu/wp-content/uploads/2024/10/BGG_Deliverable1_1_PolicyReport.pdf
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441-473. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>
- Gómez, S., & Garrido, A. (2026). From commons to commoning as resistance efforts to blue injustice: A sociohistorical and ethnographical approach. *People and Nature*. <https://doi.org/10.1002/pan3.70242>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE Publications.
- Luján Climent, I., Enguer, J., Aldeguer, B., & Barberá, O. (2025). Governance innovation for coastal wetlands: Dependencies, challenges, and opportunities in the Valencian Community. *Ocean and Society*, 2. <https://doi.org/10.17645/oas.10286>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

Pastor, F., et al. (2025). *Análisis hidrometeorológico de la DANA del 29 de octubre de 2024. Informe técnico*. AEMET.

Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo: Las virtudes del municipalismo*. Catarata.