VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

FACULTAT DE DRET

DEPT. DE DRET CONSTITUCIONAL I CIÈNCIA POLÍTICA
I DE L'ADMINISTRACIÓ

Programa de Doctorat en Dret, Ciència Política i Criminologia

TESIS DOCTORAL

Gobierno del Parc Natural de l'Albufera. Multidimensionalidad y gobernanza en un área protegida histórica

Presentada por:
Aida Vizcaíno Estevan

Dirigida por:
Joaquín Martín Cubas
J. Javier Cuenca Cervera
Beatriz Santamarina Campos

València, octubre de 2023

INFORME DIRECTORES/AS Y TUTOR/A PARA DEPÓSITO DE TESIS

Director (es) / Codirector (es):

1.- Apellidos y nombre: Martin Cubas, Joaquín N.I.F. 19850501Y, Departamento/Instituto: Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración Centro: Facultat de Dret

2.- Apellidos y nombre: Cuenca Cervera, J. Javier N.I.F. 24333513L, Departamento/Instituto: Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración Centro: Facultat de Dret

3.- Apellidos y nombre: Santamarina Campos, Beatriz N.I.F. 29165077L, Departamento/Instituto: Sociología y Antropología Social Centro: Facultat Ciències Socials

Tutor o tutora (si procede)

Apellidos y nombre. Cuenca Cervera, J. Javier N.I.F. 24333513L, Departamento/Instituto: Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración Centro: Facultat de Dret

Directores/as y tutor/a, respectivamente, de la tesis doctoral: «Gobierno del Parc Natural de l'Albufera. Multidimensionalidad y gobernanza en un área protegida histórica»

de D/Dña. Aida Vizcaíno Estevan,

estudiante del Programa de Doctorado **3123 Derecho, Ciencia Política y Criminología** (RD99/2011) de la Universitat de València, emiten informe favorable para la realización del depósito y la defensa de la tesis doctoral.

Fecha: 29 de octubre de 2023

Fdo.: Joaquín Martín Cubas — Director

Fdo.: J. Javier Cuenca Cervera — Director

Fdo.: Beatriz Santamarina Campos — Directora

Fdo..: J. Javier Cuenca Cervera — Tutor

ESCUELA DOCTORAL
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Facultad de Derecho. Doctorado. Avda. Tarongers, s/n.
46022-Valencia Telef. (+34) 96 386 41 00 Fax (+34) 96 382 85 96
Web: www.uv.es/doctdret e-mail: doctorado.derecho@uv.es

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

FACULTAT DE DRET

DEPT. DE DRET CONSTITUCIONAL I CIÈNCIA POLÍTICA
I DE L'ADMINISTRACIÓ

Programa de Doctorat en Dret, Ciència Política i Criminologia

TESIS DOCTORAL

Gobierno del Parc Natural de l'Albufera. Multidimensionalidad y gobernanza en un área protegida histórica

Presentada por:
Aida Vizcaíno Estevan

Dirigida por:
Joaquín Martín Cubas
J. Javier Cuenca Cervera
Beatriz Santamarina Campos

València, octubre de 2023

RESUMEN

Los espacios naturales protegidos son, desde el inicio de la gestión conservacionista en el siglo XIX, espacios políticos y de políticas públicas. territorios que trascienden su condición de naturaleza y devienen lugares patrimoniales de interés colectivo sobre los que se articula su gobierno y administración.

El objeto de esta investigación es el análisis en profundidad de un estudio de caso, el Parc Natural de l'Albufera de València (España), con el fin de contribuir al conocimiento científico sobre los espacios naturales protegidos, en particular sobre la figura de los parques naturales, desde el ámbito de las *ciencias* sociales. Para ello se emplea el enfoque teórico del análisis de las políticas públicas y de la antropología de la conservación, atravesados por la ecología política y el feminismo. El planteamiento metodológico se fundamenta en una nueva propuesta de análisis que recorre los espacios de poder del área protegida a través de cinco dimensiones: la político-electoral; la administrativa, multinivel y multisectorial; las acciones de conservación ambiental; las acciones de uso patrimonial; y la relación con las poblaciones locales y los actores. Es desde esta conjunción de escenarios desde donde se pueden analizar y comprender las políticas de gestión que se producen en este ÁP particular.

El Parc Natural de l'Albufera es un espacio natural periurbano, profundamente denso para la ciudad e identidad valenciana y con una historia política que hunde sus raíces en el siglo XIII. Su declaración como ÁP de ámbito local en 1980 y como parque natural autonómico en 1986, dan inicio a las políticas conservacionistas. Un recorrido conjunto de 37 años donde los modelos conservacionistas autonómico y local convergen y divergen en sus prácticas, estrategias, recursos y orientaciones. Esta investigación trata de delimitar y analizar las derivadas de ambos modelos e identificar los factores críticos de éxito o fracaso de cada uno de ellos. Y explicar, sobre todo, la bicefalia asimétrica complementaria que caracteriza la gestión conservacionista de la naturaleza del humedal.

Para finalizar, se proponen unas reflexiones de corte propositivo que quieren contribuir a la mejora de los procesos de gobierno y administración del Parc Natural de l'Albufera.

Palabras clave: Parc Natural de l'Albufera, conservación de la naturaleza, políticas públicas, patrimonialización, gobernanza.

Els espais naturals protegits són, des de l'inici de la gestió conservacionista en el segle XIX, espais polítics i de polítiques públiques. Territoris que transcendeixen la seua condició de naturalesa i esdevenen llocs patrimonials d'interés col·lectiu sobre els quals s'articula el seu govern i administració.

L'objecte d'aquesta investigació és l'anàlisi en profunditat d'un estudi de cas, el Parc Natural de l'Albufera de València (Espanya), amb la finalitat de contribuir al coneixement científic sobre els espais naturals protegits, en particular sobre la figura dels parcs naturals, des de l'àmbit de les ciències socials. Per a això s'empra l'enfocament teòric de l'anàlisi de les polítiques públiques i de l'antropologia de la conservació, travessats per l'ecologia política i el feminisme. El plantejament metodològic es fonamenta en una nova proposta d'anàlisi que recorre els espais de poder de l'àrea protegida a través de cinc dimensions: la polític-electoral; l'administrativa, multinivell i multisectorial; les accions de conservació ambiental; les accions d'ús patrimonial; i la relació amb les poblacions locals i els actors. És des d'aquesta conjunció d'escenaris des d'on es poden analitzar i comprendre les polítiques de gestió que es produeixen en aquest espai natural particular.

El Parc Natural de l'Albufera és un espai natural periurbà, profundament dens per a la ciutat i identitat valenciana i amb una història política que afona les seues arrels en el segle XIII. La seua declaració com a espai natural protegit d'àmbit local en 1980 i com a parc natural autonòmic en 1986, donen inici a les polítiques conservacionistes. Un recorregut conjunt de 37 anys on els models conservacionistes autonòmic i local convergeixen i divergeixen en les seues pràctiques, estratègies, recursos i orientacions. Aquesta investigació tracta de delimitar i analitzar les derivades de tots dos models i identificar els factors crítics d'èxit o fracàs de cadascun d'ells. I explicar, sobretot, la bicefàlia asimètrica complementària que caracteritza la gestió conservacionista de la naturalesa de l'aiguamoll.

Per a finalitzar, es proposen unes reflexions de tall propositiu que volen contribuir a la millora dels processos de govern i administració del Parc Natural de l'Albufera.

Paraules clau: Parc Natural de l'Albufera, conservació de la naturalesa, polítiques públiques, patrimonialització, governança.

ABSTRACT

Since the beginning of conservationist management in the 19th century, protected natural areas have been political and public policy spaces; territories that transcend their condition of nature and become heritage sites of collective interest, on which their governance and administration is articulated.

The aim of this research is the in-depth analysis of a case study, the Parc Natural de l'Albufera (València, Spain), in order to contribute to scientific knowledge about protected natural spaces; in particular about the figure of natural parks, from the field of social sciences.To this end, the theoretical approach is founded in public policy analysis and anthropology of conservation, crossed by political ecology and feminism. The methodological approach is based on a new proposal for analysis that explores the spaces of power in the protected area through five dimensions: political-electoral; administrative, multilevel and multisectoral; environmental conservation actions; heritage use actions; and the relationship with local populations and actors. It is from this conjunction of scenarios that the management policies produced in this particular natural space can be analysed and understood.

The Parc Natural de l'Albufera is a periurban natural space, deeply dense for the Valencian city and identity and with a political history that goes back to the 13th century. Its declaration as a local protected natural area in 1980 and as a regional natural park in 1986 marked the beginning of conservationist policies. A joint journey of 37 years in which the regional and local conservationist models converge and diverge in their practices, strategies, resources and orientations. This research attempts to delimit and analyse the derivatives of both models and identify the critical factors of success or failure of each of them. Moreover, to explain, above all, the complementary asymmetric bicephaly that characterises the conservationist management of wetland nature.

Finally, some reflections of a propositional nature are developed in order to contribute to the improvement of the governance and administration processes of the Parc Natural de l'Albufera.

Keywords: Parc Natural de l'Albufera, public policies, nature conservation, patrimonialisation, governance

La presente tesis se alinea con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) definidos por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,* en el año 2015.

La Agenda formula diecisiete objetivos y ciento sesenta y nueve metas que tienen por objetivo guiar las estrategias y actuaciones de estados, instituciones gubernamentales y no gubernamentales y entidades del ámbito político, económico, social y cultural para la consecución del desarrollo sostenible en el horizonte 2030. Es una propuesta de acción consensuada de carácter general que se implementa a nivel planetario.

En el caso de las políticas de conservación de la naturaleza y de la gobernanza y buen gobierno de las administraciones públicas que son objeto de esta tesis doctoral, los ODS vinculados directamente serían el 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15 y 16, si bien es cierto que el resto de los objetivos están presentes de manera indirecta.

5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para toda la población.

7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos y todas.

11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles

12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles.

13.Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

14.Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.

15.Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.

16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas

Los ODS se presentan como una oportunidad para alcanzar un mundo más sostenible, no obstante es perentoria una nueva manera de repensar la naturaleza y el lugar que ocupamos en ella, y, por tanto, es necesario abordar fórmulas alternativas para su protección y conservación. Esta investigación trata de contribuir a esa reflexión colectiva sobre la gestión el gobierno y administración de las áreas protegidas.

Esta tesis doctoral es el resultado de una larga vinculación con la Albufera y sus gentes. Es un punto y aparte con este microuniverso que despierta la curiosidad de quién tiene el interés en detenerse y mirarlo. En mi caso, es fruto de múltiples itinerarios que me han llevado una y otra vez, de manera directa o indirecta, consciente o inconsciente, al humedal. Y cada uno de estos recorridos han construido una mirada y un paisaje diferente que, espero y deseo, den forma a la Albufera que se presenta en esta investigación. Como socióloga y politóloga esos caminos exigen, mejor dicho, dependen de la interacción con las personas. Es por ello que esta tesis sólo se explica como resultado de una larga secuencia de encuentros, entrevistas, almuerzos, romerías, paseos, correos electrónicos y reuniones. Nombrar a todas y cada una de las personas que me habéis ayudado en este estudio es inabarcable pero quiero mostrar mi sincero agradecimiento a quiénes habéis tenido una implicación personal en él.

En primer lugar quiero dar las gracias a quiénes habéis compartido un rato de vuestro tiempo y os habéis convertido en *mis informantes*, una figura técnico-formal tras la que se descubren vivencias y recuerdos que me acompañarán siempre. Gracias a las personas de El Saler, El Palmar, Pinedo, Catarroja, Massanassa, Silla, Alfafar, Sueca, Sollana, Godella y València con quiénes he tenido el placer de conversar pausadamente sobre este particular rinconcito del mundo.

Gracias a los y las facilitadoras de información. Han sido muchas conversaciones presenciales y telefónicas, y muchas solicitudes de programas electorales, informes, actas, memorias de gestión, archivos municipales y políticos, datos presupuestarios, fechas… Un enorme gracias a todos y todas, en especial a quiénes integráis la estructura conservacionista del humedal: Viveros y Fotja Blanca. Y mi más querido recuerdo a las personas que veréis el resultado final pero habéis formado parte de este proceso. Gracias Boro y Rafa.

Gracias a mis directores de tesis Joaquín, Javier y Beatriz, nada menos que tres, por vuestra comprensión, paciencia y acompañamiento en este transitar entre disciplinas, lenguajes, administraciones, tiempos y hábitats. No era un reto sencillo pero creo que nos ha salido bien. Hemos mirado a la Albufera desde tres lugares diferentes y nos ha devuelto una postal hasta ahora poco conocida.

Gracias a las personas con las que he compartido grupo de investigación, tanto ESTRATVAL, Presentes Densos como GOBERPARK, por ayudarme a crecer como investigadora. En especial, gracias al equipo valenciano *goberparkiano* por habernos (re)encontrado y sostenido en el proceso.

Gracias a los compañeros y compañeras del Departamento por las sugerencias, los ánimos y los memes sobre la odisea doctoral.

Gracias amigas, de diferentes espacios y naturalezas, por acompañarme en estos años de renuncias y reclusión forzosa. Gracias por la comprensión. Un simple wasap, un ánimo, un matiz técnico, una acertada reflexión, unos huevos escoceses, una horchata o un paseo me hacían recordar que no estaba sola en un pasaje de soledad radical como es la tesis doctoral. Más que nunca toma sentido el concepto de interdependencia y apoyo mutuo. Ha sido una interesante experiencia compartida. Por cierto, gracias M.G.L. y V.M.A. por mostrarme el significado de la constancia.

Gracias familia por los ánimos. Gracias papá por enseñarnos a querer la Devesa y la Albufera. Gracias mamá y hermano por estar siempre ahí y ser mis segundos pares de ojos.

Y agradezco también a ese *teuladí* que ha venido tantas veces a visitarme, así lo pienso, y a sacarme de la nebulosa doctoral por unos instantes. De nada por la comida.

Índice

Índice de tablas 22
Índice de gráficos 23
Índice de imágenes 25
Índice de principales siglas y acrónimos..... 28

BLOQUE I. OBJETO, MÉTODO Y PERSPECTIVA ANALÍTICA

1. Introducción 33
1.1. Objeto, justificación y enfoque de la investigación..... 33
1.2. Objetivos y preguntas de investigación 42
1.3. Estructura de la investigación 45

2. Marco teórico y conceptual 49
2.1. Área protegida como espacio de políticas públicas..... 49
2.2. Posiciones epistemológicas de esta investigación 50
2.2.1. El enfoque de análisis de las políticas públicas..... 51
2.2.2. La antropología pública de la conservación..... 59
2.2.3. La ecología política..... 62
2.2.4. El feminismo..... 63
2.3. Modelo de análisis aplicado 64

3. Metodología de trabajo 69
3.1. Secuencia investigadora 69
3.2. Técnicas de investigación..... 70
3.2.1. El análisis documental 71
3.2.2. La entrevista 77
3.2.3. El cuestionario..... 79
3.2.4. La observación..... 81

BLOQUE II. LOS PARQUES NATURALES. EL CASO DE LA ALBUFERA DE VALÈNCIA

4. Las áreas protegidas en la actualidad 85
4.1. La protección de la naturaleza a nivel internacional..... 85
4.2. La protección de la naturaleza en la UE 90
4.3. La protección de la naturaleza en España 94
4.4. La protección de la naturaleza en el País Valenciano 104
4.5. La Metrópolis Verde: el Área Metropolitana de València 128

5. El caso de estudio: El Parc Natural de l'Albufera 131
5.1. Descripción biofísica..... 131
5.2. Descripción socioeconómica del PNA..... 136
5.3. La estructura pedánea del corazón del PNA..... 145
5.4. La normativa del PNA 152

BLOQUE III.LA PATRIMONIALIZACIÓN DE LA ALBUFERA Y LA DEVESA

6. La conservación en un sentido antiguo 157
6.1. Consideraciones previas 157
6.2. La regulación del realengo (1238-1557) 159
6.3. Visos de transformación (1557-1708) 162
6.3. La modernización de la Albufera (1708-1865)..... 165

7. La conservación en un sentido moderno 173
7.1. Las sombras del Estado como Señor de la Albufera (1865-1900) 173
7.2. Gobierno al alimón o el pistoletazo de salida de la conservación moderna (1900-1939) 177
7.3. La traición a la historia y El Saler per al poble (1939-1979) 188
7.4. La conservación de la Devesa como activador patrimonial (1979-1986)... 201
7.5. La declaración del Parc Natural de l'Albufera (1986-1994)..... 208
7.6. La reacción de la población local ante las nuevas imposiciones administrativas..... 210

BLOQUE IV. CONSECUENCIAS DE LA PATRIMONIALIZACIÓN

8. La dimensión política 223

8.1. Breve historia político-electoral de los municipios del PNA..... 223

8.1.1. La historia político-electoral de las pedanías de València..... 227

8.2. Los programas electorales municipales 229

8.3. La Albufera y la Devesa en los debates institucionales..... 243

8.3.1. En las Corts Valencianes 243

8.3.2. En las sesiones de investidura del Ajuntament de València..... 259

9. La Devesa y su Albufera. Los orígenes de la estructura administrativa de la conservación 265

9.1. La constitución de un «clúster de la conservación»..... 265

9.2. El eje político-administrativo 267

9.2. El eje normativo 269

9.3. El eje de la intervención medioambiental..... 270

9.4. El eje del uso público y la educación ambiental..... 281

10. La administración y gestión conservacionista 285

10.1. Memorias de gestión 285

10.2. Presupuesto y plantilla 292

10.3. Relaciones interadministrativas entre la OPNA y el SDA 299

10.4. Liderazgos político-administrativos 311

10.4.1. Extracción, selección y reemplazo de liderazgos..... 315

10.4.2. Las habilidades directivas..... 317

10.4.3. El combo de liderazgos políticos y técnicos y las ventanas de oportunidad..... 323

11. Las acciones de conservación medioambiental 327

11.1. Restauración e intervención en el territorio 327

11.2. Seguimiento de la biodiversidad 330

11.3. Vigilancia y control..... 336

11.4. Proyectos LIFE 338

12. Uso público 344
12.1. Definición y principales usos del espacio 344
12.2. Infraestructuras institucionales de uso público 349
12.3. Comunicación institucional 367
12.3.1. Páginas web institucionales 369
12.3.2. Social media 378
12.3.3. Publicaciones periódicas 380
12.4. Educación ambiental 385

13. El consumo patrimonial en el PNA 399
13.1. La marca «Albufera» 399
13.2. La restauración 407
13.3. El paseo en barca 426
13.4. Los BICs Inmateriales 436
13.5. La(s) marca(s) «Parc Natural l'Albufera» 443

14. La gobernanza y poder en el PNA 448
14.1. Un ecosistema fragmentado 448
14.2. La Junta Rectora y el Consejo Directivo 459
14.2.1. La participación en la JR 464
14.2.2. El desalineamiento del clivaje 468
14.2.3. Los principales temas abordados en la JR 471
14.2.4. Nuevos aires para la JR 481
14.2.5. La partidización del Consejo Directivo 485
14.3. La incorporación ciudadana al gobierno del PNA 488
14.3.1. Escenarios conjuntos de participación 490
14.3.2. Escenarios parciales de participación 496

15. Reflexiones finales 508

16. Bibliografía 533
17. Anexos 554

Índice de tablas

T1. Cuadro resumen de la secuencia investigadora. 66

T2. Cuadro resumen del ámbito y tipología de la documentación analizada. 68

T3. Cuadro resumen de los programas electorales según partido político, arena electoral, periodo analizado y número de documentos. 71

T4. Cuadro resumen de los discursos de investidura del municipio de València, según alcalde o alcaldesa y año. 71

T5. Cuadro resumen de los discursos de investidura y de los Debates de Política General de la Generalitat Valenciana, según Presidente del Consell y año. 72

T6. Superficie protegida en España por figura de protección, ha, 2020. 96

T7. Resumen de las etapas de la política conservacionista del gobierno valenciano según normativa, institucionalización, declaración de ÁP. 101

T8. Superficie protegida en el País Valenciano (solapada), ha y %, 2022. 120

T9. Áreas protegidas del País Valenciano y provincias, nº y ha, 2022. 1 21

T10. Figuras de protección del País Valenciano y provincias, ha y %, 2022. 121

T11. Superficie del Parque Natural de l'Albufera en hectáreas, 2022. 131

T12. Datos de superficie y población de los municipios del PNA, 2022. 133

T13. Empresas según sector económico de los municipios del PNA, 2020, nº y %. 135

T14. Superficie agrícola de los municipios del PNA, 2011. 137

T15. Establecimientos turísticos según categoría y municipio del PNA, 2021. 139

T16. Datos de superficie y población de las pedanías de València, 2022. 142

T17. Población de las pedanías de València según origen, 2021, %. 144

T18. Oferta de hostelería según tipología y distrito, 2020. 147

T19. Partido en el gobierno local según elección y municipio del PNA. 218

T20. Partido político en el gobierno según pedanía València, 1983-2023. 221

T21. Referencias y medidas sobre la Albufera en los programas electorales según partido político, 1979-2019. 223

T22. Proyectos LIFE de las dos oficinas conservacionistas del humedal. 333

T23. Clasificación de equipamientos de uso público. 343

T24. Embarcaciones de pasaje según puerto de atraque y sexo, %, 2021. 428

T25. 20 entidades más importantes del PNA según eje, 2022, media. 446

Índice de gráficos

G1. Superficie protegida por región biogeográfica de la UE, 2022. 90

G2. Evolución superficie protegida en España (sin solapes), ha, 2009-2020. 98

G3. Espacios protegidos en España con o sin instrumentos de gestión según superficie y número, %, 2020. 98

G4. Datos acumulados de superficie y número de espacios protegidos RN2000 con instrumentos de gestión aprobados en España. 99

G5. Inversiones Cap. 1 a 8 de los Presupuestos Generales 2011-2019 en los programas presupuestarios de la D.G. de Biodiversidad, Bosques y Desertificación del MITECO, €. 99

G6. Evolución de la superficie de acuerdos de custodia del territorio en España. 100

G8. Número de PN según el año de declaración y superficie (ha), 1986-2020. 118

G9. PN y superficie declarada respecto al total por etapas, %, 1986-2022. 119

G10. Número de PN declarados, aprobación de PORN y de PRUG respecto al total por etapas, %, 1986-2022. 120

G11. Antigüedad de los PORN y PRUG aprobados respecto al año de declaración del PN por intervalos quinquenales, %, 2022. 121

G12. Presupuesto anual relativo de las entidades de gestión de ÁP de GVA. 123

G13. Evolución del presupuesto del departamento de Espacios Naturales de la GVA, 2002-2022, miles de euros. 124

G14. Superficie (ha) y producción (t) de arroz según zona arrocera de España, temporada 2016-2017. 137

G15. Superficie (ha) y producción (t) de arroz según provincia, 2019. 138

G16. Evolución de la población de las pedanías de València, 1991- 2021. 144

G17. Conjunto de pirámides de población de las pedanías de València, 2021, nº. 144

G18. Antigüedad de las viviendas de las pedanías de València según décadas, %. 146

G19. Población activa de 16 y más años en viviendas principales de las pedanías de València según actividad del establecimiento, 2021, %. 146

G20. Actividades de comercio y servicios de las pedanías de València. 147

G21. Categorías temáticas referencias a la Albufera programas electorales 226

G22. Número de intervenciones sobre la Albufera según debate, 1983-2023. 239

G23. Intervenciones según partidos políticos por años sobre la Albufera 240

G24. Años en los debates con referencia a la Albufera según grupos políticos. 241

G25. Grupo político en realizar la primera intervención sobre la Albufera . 242

G26. Categorías temáticas de la Albufera en los debates, 1983-2023, %. 242

G27. Intervenciones sobre la Albufera según posición institucional en los debates de investidura, 1979-2019, %. 254

G28. Número de intervenciones sobre la Albufera según partidos políticos en los discursos de investidura del o de la alcaldesa, 1979-2019. 254

G29. Años en que se referencia la Albufera en los debates de investidura según grupos políticos, 1979-2019, %. 255

G30. Memorias de gestión consultadas . 281

G31. Evolución número de páginas de las memorias de gestión, 1989-2021. 282

G32. Evolución presupuestaria de la OPNA y del SDA, 2002-2020, euros. 286

G33. Evolución de las plantillas de la OPNA y del SDA, 1989-2021. 290

G34. Evolución del número de visitantes según tipología en el Centro de Interpretación del Racó de l'Olla, 1994-2022. 387

G35. Evolución del número de embarcaciones registradas, 2004-2021. 425

G36. Número de embarcaciones registradas según tipología, %, 2003-2021. 426

G37. Ratio embarcaciones de pasaje registradas, 2003-2021. 427

G38. Número de embarcaciones de pasaje y titulares según sexo, %, 2021. 427

G39. Perfil titulares embarcaciones de pasaje según edad y sexo, nº, 2021. 428

G40. Embarcaciones de pasaje según antigüedad construcción y sexo, %, 2021. 429

G41. Grupos de entidades según tramos de importancia 2022, %. 448

G42. Evolución de la composición de la JR según tipología organizaciones. 457

G43. Composición actual JR según tipología organizaciones, 2019, %. 458

G44. Evolución de la asistencia a la JR, 2001-2022, %. 459

G45. Evolución de la asistencia a la JR según sexo, 2001-2022, %. 460

Índice de imágenes

I1. Ubicación del PNA. 29

I2. Paisaje del arrozal durante la perellonà. 30

I3. Junta de Redolins y sorteo de las caladas de pesca. 32

I4. Red de alcantarillado de Catarroja. 37

I5. Parques Naturales del PV declarados hasta 1988. 102

I6. Parques Naturales del PV declarados hasta 1996. 108

I7. Parques Naturales del PV declarados hasta 1999. 09

I8. Parques Naturales del PV declarados hasta 2007. 113

I9. Parques Naturales del entorno próximo y lejano del AMV 124

I10. El cordón dunar litoral. 126

I11. La Devesa. 128

I12. Zona de reserva de la Mata del Fang. 129

I13. Paisaje arrozal 130

I14. Municipios del PNA. 131

I15. Pedanias de València ubicadas en el PNA. 139

I16. Revista Valencia Atracción 182

I17. La Devesa o pinada en el entorno de El Saler, en los años 70 186

I18. Maquetas proyectadas para la urbanización de la Devesa 188

I19. Aplec de 1977. 191

I20.Recibo *Estudios Previos de la Devesa*, 1980 195

I21. Junta Constitutiva 202

I22. Normas de la Devesa, 1983. 204

I23. La Devesa en los años 80 205

I24. Campaña de restricción de la movilidad en la Devesa, 1984 206

I25. Bando municipal sobre la caza, 1986. 209

I26. Conjunto de pintadas en el embarcadero municipal, 1988. 210

I27. Programa Electoral de EUPV de 1995. 234

I28. Estudio microbiología de 1981. 264

I29. Anteproyecto Mallada Racó de l'Olla, 1985 268

I30.Butlletí informatiu de la Casa Verda de 1985. 271
I31. Materiales divulgativos Ajuntament de València años 80 274
I32. Cuaderno de Campo La Malladeta, 1985. 275
I33. Portadas de algunas memorias de gestión del PNA. 283
I34. Mapa Liderazgos de las oficinas conservacionistas, 1979-2023. 304
I35.Flamenco en la Web del PNA 324
I36. Cartel campaña «Las playas de Charlie», 2021 325
I37. Cartel conmemorativo del 10º aniversario del PNA 325
I38. Uso marca samaruc 326
I39. Romería del Crist de la Salut, 2011. 339
I40. Uso público en el paraje del Muntanyar de la Mona 341
I41. Escala de intensidad de los equipamientos de uso público 343
I42. Visita en la Oficina de Promoción Ambiental 345
I43. Vistas del Tancat de la Pipa y Tancat de Milia 345
I44. El Puerto de El Saler y el panel de normas de uso 350
I45. Restaurantes y el Port de Catarroja al fondo. 351
I46. Boletín del PNA nº 4 de 2018. 352
I47. Inauguración del Mirador del Pujol, 2002. 353
I47. Mirador del Pujol. 354
I49. Embarcadero de El Pujol 354
I50. Zona de merenderos de la Muntanyeta dels Sants en Sueca 357
I51. Páginas webs del PNA y del SDA 362
I52. Conjunto publicaciones en el PNA 377
I53. Reclamo turístico atributos identitarios El Palmar 392
I54. Mural en El Palmar con el retrato de Vicente Blasco Ibáñez 394
I55. Revista Valencia Atracción 1926 395
I56. Instagram de la cantante Rosalía 398
I57. Combo de atributos identificadores valencianos Romería Crist de la Salut de el Palmar. 399
I58. Cartelería publicitaria restauración El Palmar 401
I59. Reclamos turísticos gastronomía costera mediterránea. 402
I60. Cartelería gastronomía del PNA 404

I61. Aparcamiento y empresa de paseos en barca 406
I62. Paisaje restaurantes El Palmar 407
I63. Logo del Restaurant Mateu de El Palmar 409
I64. Selección de logotipos e imágenes de marca de restaurantes 410
I65. Establecimientos de estética moderna en El Palmar 411
I66. Establecimientos de estética tradicional en El Palmar 412
I67. Mural en El Palmar de especies naturales 413
I68. Ejemplos de «altar patrimonial» 414
I69. Carteles concursos gastronómicos en el PNA 417
I70. Paseo en barca en El Saler, 1960 419
I71. Barquero de El Saler haciendo la visita en tiempos de COVID 420
I72. Diferentes negocios de paseo en barca en El Palmar. 421
I73. Embarcaciones a vela por un canal de la Albufera 430
I74. Regata de vela latina. 430
I75. Redes secándose en la calada. 431
I76. Cartel de exhibiciones para el año 2023. 432
I77. Barca de vela latina compitiendo y barca de espectadores. 435
I78. Efectos de la putrefacción del agua en El Palmar 469

Índice de principales siglas y acrónimos

Agró – Acció-Ecologista Agró

AJV – Ajuntament de València

AMV – Área Metropolitana de València

AP – Alianza Popular predecesor del Partido Popular [Partido Político]

ÁP – Área protegida

CDS – Centro Democrático Social [Partido Político]

CPEP – Comunitat de Pescadors del Palmar

CHJ – Confederación Hidrográfica del Júcar

COMP – Coalició Compromís [Partido Político]

Cs – Ciudadanos de la Comunidad Valenciana [Partido Político]

DPG – DPG

DGEN – Dirección General de Espacios Naturales de Generalitat Valenciana

ENP – Espacio Natural Protegido

EU – Esquerra Unida País Valencià (EUPV) [Partido Político]

GVA – Generalitat Valenciana

ICONA – Instituto para la Conservación de la Naturaleza

IND – Partido Independiente Local [Partido Político]

OPNA – Oficina del Parc Natural de l'Albufera de Generalitat Valenciana.

OTDA – Oficina Técnica Devesa-Albufera del Ajuntament de València.

PCPV – Partido Comunista del Pais Valencià [Partido Político]

PNA – Parc Natural de l'Albufera

PORN – Plan de Ordenación de los Recursos Naturales

PP – Partido Popular de la Comunidad Valenciana (PPCV) [Partido Político]

PRUG – Plan Rector de Uso y Gestión

PSPV – Partit Socialista del Pais Valencià (PSPV-PSOE) [Partido Político]

SEO – Seo/Birdlife Valencia

SDA – Servicio Devesa-Albufera del Ajuntament de València.

UICN – Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

UV – Unió Valenciana [Partido Político]

BLOQUE I.
OBJETO, MÉTODO Y PERSPECTIVA ANALÍTICA

1. Introducción

Este punto de partida presenta una versión simplificada del objeto de estudio con la intención de mostrar los límites y complejidades del tema a abordar; para después, progresivamente, ir adentrándose en la profundidad teórico-analítica. Es por ello que este primer capítulo define el objeto, la pertinencia investigadora y el enfoque general desde el que se parte; un segundo apartado que presenta los objetivos e preguntas de la investigación; y un tercero aborda su estructura.

1.1. Objeto, justificación y enfoque de la investigación

Un humedal es un socioecosistema, de origen natural o antrópico, que se caracteriza por la inundación parcial o permanente de su territorio según la época del año. La variedad y diversidad de humedales en el planeta es enorme, pero en todos ellos el protagonismo absoluto recae en el agua. En el caso mediterráneo, como ocurre con la Albufera de València, es habitual encontrar humedales costeros o litorales, situados en las zonas bajas de las cuencas hidrológicas que les convierten en territorios de transición entre los ecosistemas terrestres y marinos. La riqueza de la biodiversidad de los humedales responde, por tanto, a su condición de frontera entre los medios terrestres y marinos.

La Albufera de València es un humedal situado a tan sólo 10 kilómetros al sur de la ciudad de València, tercera ciudad en tamaño e importancia de España, ubicada a las orillas del Mediterráneo, en el este de la Península Ibérica. Está considerado como uno de los humedales más importantes de la cuenca Mediterránea. La relevancia de las aves acuáticas que residen o visitan el espacio, así como la biodiversidad de flora y fauna mediterráneas, configuran su alto valor ecológico. De hecho, goza del reconocimiento internacional con su inclusión, en 1990, en la *Lista de Zonas Húmedas de Importancia Internacional de la Conferencia Ramsar*. En la actualidad, tiene una superficie de 21.120 hectáreas.



I1. Ubicación del PNA. Autoría: HansenBCN.

El ecosistema se compone de cuatro hábitats principales: si se realiza un recorrido desde la costa hacia el interior, el primero de ellos es la playa y el sistema dunar móvil, al que le sigue el bosque o sistema dunar fijo, ambos conforman la restinga. Ésta es la única que se ha conservado y sigue siendo funcional respecto al lago y su marjal, de cuantas albuferas existían en la costa valenciana (Sanjaume y Soriano, 2020). Si se continua hacia el interior, se encuentra el lago (2.713 hectáreas) y se finaliza con el marjal, que circunvala la laguna a excepción de la orilla este donde se ubica el bosque. La mayor parte de los terrenos están destinados al cultivo del arroz, una de las actividades económicas más importantes de la zona, que le sitúa como el cuarto espacio de producción arrocera de España (Ministerio de Agricultura, 2020). La importancia naturalística de este hábitat recae en su función como área de alimentación de aves acuáticas, siendo su diversidad ornitológica uno de los emblemas, pasados y presentes, de la Albufera. En este sentido, es *Zona de Especial Protección para las Aves* (ZEPA) por la Directiva 74/409 de la Unión Europea sobre la Conservación de Zonas Silvestres.



I2. Paisaje del arrozal durante la *perellonà*. Archivo personal de A. Vizcaíno. Enero 2016.

Estos cuatro hábitats conforman el socioecosistema que es objeto de la máxima protección natural otorgada por el gobierno autonómico en el año 1986, convirtiendo el Parc Natural de l'Albufera[1] (PNA) en el primero del País Valenciano[2] (Ruiz, Santamarina y Campo, 2023). Tras 37 años desde su declaración, conviven en este humedal los usos conservacionistas, económicos, urbanísticos, políticos, turísticos y recreacionales que se unen –o son producto– a la profunda estima y querencia de la ciudadanía por este lugar, que ha devenido en una de las fuentes identitarias del universo simbólico valenciano. Este territorio, extraordinariamente denso, produce una fuerte atracción para quien lo conoce.

[1] En esta investigación se va a hacer uso de la versión valenciana o castellana de los topónimos en función del dominio lingüístico del lugar o de la institución de origen.
[2] En esta investigación se va a emplear el término País Valenciano de manera general, a excepción de aquellos casos en que se haga referencia a documentos oficiales o citas literales que recurran al término Comunidad Valenciana o Comunitat Valenciana.

Es en el año 2004, cursando cuarto curso de la licenciatura de Sociología, cuando empecé a estudiar la Albufera de València. En concreto, en la asignatura de Antropología Social. Quise abordar el mal llamado «conflicto de las mujeres de El Palmar» a través de unas pocas entrevistas. La explosión mediática de aquel conflicto había zarandeado a la sociedad valenciana, en general, y a la albuferenca, en particular. Y a esta última me sentía muy próxima, pues formaba parte de mi vida desde bien pequeña. Ir al Col·legi Públic Lluís de Santàngel de El Saler, jugar en patios de arena a lanzarse piñas –de las cerradas, que duelen más– y crecer entre pinos modela necesariamente tu paisaje mental. En el mío, la Devesa y la Albufera ocupan un lugar central. Aquel estudio dio pie a una beca de colaboración del Ministerio de Educación y Ciencia en 2006 y fue la puerta de entrada a una beca de investigación etnográfica sobre la pesca tradicional en la Albufera, realizada entre 2008 y 2010 en el Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València. Ésta se convirtió en *la investigación*.

Fueron dos años de intenso trabajo de campo con las gentes de El Palmar y de El Saler para reconstruir las memorias colectivas sobre la pesca tradicional en el lago. Aquel fue mi primer acercamiento académico-profesional a la Albufera y se convertiría, sin saberlo, en el inicio de esta tesis doctoral. Conviví con la generación de hombres y mujeres que se habían criado en una Albufera idílica y cuasi ficticia en la que se podía beber directamente del lago, la que rebosaba de *gambeta* y en la que la conexión con la obra de Vicente Blasco Ibáñez era cercana. Algunos de los y las informantes tenían por familiares a los personajes que el naturalista valenciano había reflejado en la novela *Cañas y barro* (1902).

Eran los mismos hombres y mujeres que habían visto cómo el desarrollismo y el progreso de los años 60 y 70 del siglo XX traían consigo la crisis medioambiental del lago, de la que todavía hoy no se ha recuperado. Eran la memoria viva del paso de la sociedad tradicional a la sociedad moderna. Aquellas personas, saberes, arroces en el *Desguàs*, narrativas sobre la Albufera y, sobre todo, aquellos paisajes, olores, sabores y sonidos me acompañan desde entonces y han influido, queriendo y sin querer, en mi manera de mirar el mundo y sentir la vida.

Eran los mismos hombres y mujeres que habían visto como el desarrollismo y el progreso de los años 60 y 70 del siglo XX traían consigo la crisis medioambiental del lago, de la que todavía hoy no se ha recuperado. Eran la memoria viva del paso de la sociedad tradicional a la sociedad moderna. Aquellas personas, saberes, arroces en el *Desguàs*, narrativas sobre la Albufera; y, sobre todo, aquellos paisajes, olores, sabores y sonidos me acompañan desde entonces y han influido, queriendo y sin querer, en mi manera de mirar el mundo y sentir la vida.



I3. Momentos previos a la *Junta de Redolins* y sorteo de las caladas de pesca fija de la Comunitat de Pescadors del Palmar. Autora. Julio 2009.

De esa investigación surgieron varios artículos académicos, el libro *Pescar en la memoria. Sistemes de pesca tradicional a l'Albufera* escrito junto con Beatriz Santamarina Campos (2021) y un Trabajo Final de Máster (TFM). Todos ellos conforman los mimbres de esta tesis. Era el año 2011 y tras la mirada antropológica se asomaba, tímidamente, la politológica, para analizar la percepción de los locales sobre el proceso de patrimonialización del PNA. Aquellas primeras preguntas investigadoras se centraron en las imposiciones administrativas de la gestión *top-down* y de los saberes técnico-científicos frente a los conocimientos locales (Santamarina y Beltran, 2016; Talego, Del Río, y Coca, 2016).

El estudio de la Albufera quedó relegado en un rincón de mi despacho hasta el año 2019, momento en el que activo, definitivamente, la tesis doctoral. De las preguntas iniciales que dieron forma al TFM, el interés y la curiosidad han virado el rumbo hacia la acción político-administrativa y el papel de los actores intervinientes en este espacio natural protegido (ENP). Va tomando forma, así, este escenario político-social tan complejo. Comprender qué ha pasado –y pasa– en este área protegida (AP) es comprender, en cierto modo, qué cuenta la Albufera sobre la política y la sociedad valenciana (Joan Fuster, 1970; García Monerris, 1982; Sanchis Ibor, 1999). La cuestión es cómo un humedal puede desempeñar tamaña función.

Para dar respuesta a esta pregunta, es pertinente alejarse temporal y espacialmente del aquí y el ahora. Analizar un humedal tan significado como este implica dar comienzo al camino que se adentra en el binomio naturaleza-cultura, a modo de pares dicotómicos heredados del pensamiento clásico que van a ir convergiendo con el devenir de los siglos (Diegues 2000; Descola 2007; Descola y Pálsson, 2001; Santamarina, 2021). Qué es cultura y qué es naturaleza asoman más pronto que tarde al tratar de comprender un ÁP.

El surgimiento de las políticas de conservación de la naturaleza del siglo XIX va a suponer una nueva conceptualización del territorio (Nash, 1970; Solé y Bretón, 1986; Santamarina, Beltrán y Vaccaro, 2014; Casado, 2016) derivada, en gran medida, de las políticas gubernamentales implementadas como respuesta a los primeros movimientos ecocríticos (Santamarina, Vaccaro y Beltran, 2015; Gil-Farrero, 2018) y como instrumento de activación patrimonial (Vázquez, Morón y Valcuende, 2011). Estas políticas reorganizan y reordenan los recursos, usos, instituciones y población del espacio natural, es decir, todo aquello que quede dentro del nuevo perímetro de valor (West, Igoe y Brockington, 2006; Beltran, Pascual, y Vaccaro, 2008; Santamarina y Bodí, 2013; Beltrán y Santamarina, 2016). El recorrido histórico de las políticas de conservación supone observar las transformaciones en los territorios, pero también la resignificación de lo público, de los bienes comunes, de la ciudadanía y del mercado (Vaccaro, Beltran y Paquet, 2013; Brockington, Duffy y Igoe, 2008). En los últimos tiempos, la reconceptualización de lo natural y la dialéctica multiespecie encuentran en los espacios naturales un nuevo territorio de actuación y reflexión (Cortés, y Beltran, 2019).

Estudiar un ÁP implica atender a las hegemonías político-sociales que operan tras la toma de decisiones, a los discursos y a los agentes. Los espacios naturales son espacios políticos y conflictivos por definición (Adams y Hutton, 2007; Vaccaro y Beltrán, 2007; Del Mármol, Siniscalchi y Estrada, 2016; Fernández *et al.*, 2023) y la Albufera no es una excepción. Tampoco escapa a las tendencias globales de mercantilización de la naturaleza a través de la activación de la «maquinaria patrimonial» (Heinich, 2009; Adell *et al.*, 2015; Alonso, 2019). De esta forma, los territorios identificados, señalados y delimitados, se incorporan al mercado tras los operadores políticos de economía verde, desarrollo sostenible, turismo de la naturaleza o ecoturismo (Sánchez-Carretero *et. al.*, 2019; Del Mármol y Santamarina, 2019). Tal y como muestran organismos como UNEP-WCMC y IUCN (2022) o EUROPARC-España (2022), el crecimiento de las ÁP en la esfera internacional, estatal y local durante las últimas décadas es exponencial.

Este modelo de «conservación neoliberal» (Igoe, 2010: Holmes, 2011; Holmes y Cavanagh, 2016; Apostolopoulou, 2023) apela a nuevos significantes asociados a la autenticidad, lo natural, el bienestar, el patrimonio o la identidad, que transforman los usos y consumos de las AP (Frigolé, 2014; Santamarina y Moncusí 2015; Del Mármol y Estrada 2018).

En nuestro caso de estudio, los amagos y consumaciones de naturbanización de la Devesa han sido –y son– una constante desde que se convierte en propiedad municipal, proceso iniciado en 1911 y concluido en 1927, como lo es también su

proceso de reconversión económica desde un espacio de producción tradicional –pesca, arroz, forestal y caza– hasta un espacio de agricultura intensiva y de terciario, tanto de turismo urbano como del llamado «de sol y playa».

Su incorporación al circuito del turismo de masas mediterráneo de mediados de los años 60 y 70 del siglo XX, atraído fuertemente por el «exotismo albuferenco», se complementa con su inclusión en los circuitos de turismo natural tras la declaración de parque natural. Y, sobre todo, con la aparición del llamado «modelo Calatrava» –y sus elefantes blancos– tras la implantación en la ciudad de València de las nuevas políticas urbanas neoliberales (Boira, 2012; Rausell, 2010; Cucó, 2013; Boix, Rausell, y Abeledo, 2016; Rius-Ulldemolins, Hernàndez y Torres, 2016).

Desde entonces, la consolidación del ÁP se convierte en un activador de primer nivel para el recreo y ocio de cerca del millón y medio de habitantes del Área Metropolitana de València (AMV) (Martínez Llorens, 2019). Esta condición de parque natural periurbano (Campo, 2021) es una arista más de la profunda complejidad de la Albufera. Así, la fuerte presión antrópica a la que está sometida el PNA por la influencia de la industria valenciana y de la agricultura intensiva, se intensifica con el impacto del llamado uso público. Todavía más, la inesperada irrupción en 2020 de la pandemia producida por la COVID-19, va a situar en primer plano las cuestiones sobre el bienestar físico y mental y su consecuente relación con la naturaleza.

Un espacio que, de puertas hacia dentro, engrosa, de nuevo, esa complejidad *quasi* radical que presenta el caso de la Albufera. La particularidad deriva de la propiedad pública del suelo (Virgili Sorribes, 1951; Caruana, 1954, Momblanch, 1960; Lorente Marrades, 1960). Los hábitats de mayor valor ecológico y simbólico, esto es, el lago de la Albufera, la Devesa, el sistema dunar móvil y la playa, pertenecen al Ajuntament de València, al que habría que sumar una pequeña parte del territorio del marjal. El resto del litoral y el grueso del marjal arrocero se divide en doce municipios ubicados en torno al lago, con diferente tamaño e implicación político-institucional y económica.

Así, la gestión de la Oficina del PNA (OPNA) de la Generalitat Valenciana se circunscribe principalmente a estos hábitats, siendo el Servicio de Devesa-Albufera (SDA) del Ajuntament de València quien realiza la gestión directa sobre la restinga y el lago.

La autonomía y capacidad de esta administración local va a caracterizar el devenir histórico de la gestión medioambiental del ecosistema, ya que su capacidad de acción va a dar lugar a una bicefalia asimétrica entre las administraciones conservacionistas del PNA.

Este entramado institucional evidencia los diferentes ritmos, capacidades e implicaciones político-administrativas presentes en este ÁP. Las relaciones de sintonía y complementariedad, habituales en estos treinta y siete años, van a depender de la naturaleza y la voluntad de los equipos técnicos de ambas instituciones. Como también va a estar afectada por la dimensión política y electoral en el que la Albufera de València, pese a ser *sólo* un espacio natural, va a tener cierto protagonismo reflejo de su peso simbólico en el imaginario valenciano.

El gobierno del ÁP abre la puerta a la gobernanza (Peters, 2003; Prats, 2005; Aguilar Villanueva, 2014; Borrini *et al.,* 2014) y a la incorporación de las prácticas participativas (Brugué, Font y Gomà, 2003; De Castro, 2013; Barragán y Chica, 2015; Cortés Vázquez, 2017; Rabanaque et *al.*, 2022; Múgica, 2022), parejas al aumento de las demandas ciudadanas asociadas al corpus del buen gobierno (Parrado, 2004; Brugué, 2018; Cotino y Martínez, 2020), esto es, participación, transparencia, rendición de cuentas y evaluación, implementadas con mayor profusión a partir del cambio institucional producido a raíz del profundo cambio político-electoral de 2015 (Martín Cubas, 2015; Franch, 2020). La gobernanza hace acto de presencia sin pretensiones, en algunos espacios más proclive a ella, como en la Junta Rectora, la red de humedales artificiales o los procesos participativos (Jégou y Sanchis Ibor, 2019).

A ello se suma el crecimiento del interés medioambiental como consecuencia de la concienciación sobre el cambio climático. En este sentido, más allá de su tratamiento científico, presente en los estudios ambientalistas de la Albufera desde los años 70 (Dafauce Ruíz, 1975; Moliner et *al.*, 1982; Rosselló Verger, 1987; Piera, 1988), el tema aparece con fuerza en la segunda década de este siglo, convertida en una exigencia y preocupación social (Jégou, 2015; Requena, 2015; Mateu, 2017; Hamilton, 2018). Este hecho, unido al compromiso político del gobierno municipal surgido de las elecciones de 2015, ha situado a la Albufera y a su Devesa, de nuevo, en la agenda política y mediática valenciana. Sin duda, parece iniciarse una nueva época, que el tiempo dirá si similar a la de los años 70, con el movimiento social y ciudadano *El Saler per al poble* (Gregori, 2017; Martínez Llorens, 2017; Dolç, 2021) que activó la puesta en marcha de las políticas de regeneración y conservación de los años 80. Ciertos paralelismos políticos y mediáticos se observan de aquel entonces, hoy enfocados en el lago.

En cuanto a la posición teórico-académica, esta investigación emplea el enfoque de análisis de políticas públicas (North, 1995; Prats, 2002; Zurbriggen, 2006) y la antropología de la conservación (Beltran y Santamarina, 2016) para aproximarse al objeto de estudio. Como se verá en el siguiente capítulo, ambos pilares permiten el análisis del ÁP como un espacio político y de políticas públicas sobre los que comprender la gestión de la naturaleza.

Junto con estos dos enfoques, se asume la influencia directa de la ecología política (Santamarina, 2006; Vaccaro y Beltran, 2007; Delgado, 2013; Blaser y Escobar, 2016) y del feminismo (Puleo, 2008; Pascual y Herrero, 2010) en las maneras de estar y analizar el PNA y que sirven, entre otras, para producir desvelos hegemónicos.

Dar respuesta a las preguntas, subpreguntas y sus derivadas, no es tarea sencilla. La estrategia metodológica (Sanmartín, 2000) diseñada para lograrlo se fundamenta en la triangulación metodológica (Cea d'Ancona, 1996) que se basa en dos ámbitos informacionales interconectados y el empleo de cuatro técnicas de investigación social. El primero es el relativo a la revisión bibliográfica y al análisis documental, especialmente de material producido por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (Barragán y Chica Ruíz, 2015; Mendieta y Esparcia, 2018). El segundo ámbito informacional se basa en la interacción de la investigadora con los actores intervinientes a través de las entrevistas semiestructuradas (Corbetta, 2010), el cuestionario para el análisis de los actores (Lozares, 1996; Chaqués, 2004) y la observación participante (Vallés, 1997).

Se trata, sin duda, de un caso excepcional de complejidad administrativa, política, económica, social e identitaria. La atracción que ejerce la Albufera hacia quien la mira es indiscutible, desde los primeros textos romanos hasta los miles de *selfies* tomados bajo la etiqueta *#Albufera*. Y también hacia quien la observa. La particularidad de este ecosistema, de sus paisajes, de su biodiversidad y de sus gentes ha despertado multitud de estudios y relatos desde muy diversas disciplinas. Grandes nombres han asociado su obra a la Albufera: Antonio J. Cavanilles (1791-1793), Blasco Ibáñez (1902), Max Thede (1930), Plácido Virgili Sorribes (1951), Carmen Caruana (1954), Francisco Montblanc (1960), Joan Fuster (1970), Ricardo Sanmartín (1982), Carmen García Monerris (1982), Mara Cabrejas y Ernest García (1997), Carles Sanchis Ibor (2001), Manuel Rodríguez (2002); y los más recientes Anne Jégou (2015), Marina Requena (2015), Anna Mateu (2017), Carles Dolç (2017), Sarah Hamilton (2018) o Felipe Martínez (2019). La profusión de textos a lo largo de los últimos dos siglos es un indicador de la centralidad de la Albufera en el imaginario social, cultural, político o artístico en todo nuestro territorio, tanto de la ciudad como de su área de influencia.

Esta tesis tiene la voluntad de contribuir a esa genealogía investigadora con el análisis de la dimensión política-administrativa durante los primeros treinta y cinco años desde la declaración de parque natural, con el propósito de que sus resultados puedan revertir en la gestión del espacio. El estudio de los procesos de patrimonialización y la actuación de los agentes intervinientes puede convertirse en valiosas herramientas para las administraciones conservacionistas, poniéndose al servicio de los y las gestoras para implementar acciones más participativas e integradoras que caminen hacia la buena gobernanza.

Y lo hace desde una doble mirada, la politológica y la antropológica. Ambas van a convivir en esta investigación, atendiendo a diferentes temas o enfocando de manera diferente el mismo objeto. Este ecotono disciplinar tiene la voluntad de abordar los claroscuros y los márgenes de este complejo escenario político.

El objeto de estudio es el PNA como figura jurídica y su ramificación administrativa, esto es, la OPNA, perteneciente a Generalitat Valenciana, sin bien es cierto que se presta especial atención al papel que ha jugado el municipio de València a través del SDA del Ajuntament de València, y de sus pedanías enclavadas en el ENP. Su ubicación en el percibido como «corazón» de la Albufera ha facilitado que, históricamente, se les haya considerado centros neurálgicos de la actividad del lugar, tanto en el plano económico, como en el político y en el simbólico. Todavía más, al estar situadas en las zonas de mayor valor naturalístico del PNA, esto es, la Devesa, el lago y la playa, en ellas se han concentrado el mayor número de acciones conservacionistas impulsadas desde las administraciones del PNA, de ahí que resulte tan interesante aplicar el *zoom* sobre estos núcleos.

Este papel protagónico de la ciudad desde el punto de vista histórico, económico (pesca, arroz, explotación de recursos), urbanizador, turístico-recreacional, conservacionista, político y administrativo hace más que pertinente enfocar el estudio específico sobre su actuación, sin perjuicio de comprender que las dinámicas y complejidades del PNA adquieren una dimensión mayor en la que València es un actor relevante pero no único. Así, queda fuera de este estudio la interesante mirada desde el sur del humedal, en particular desde Sueca, territorio arrocero por excelencia, o de Cullera, núcleo turístico de primer orden. O las miradas desde la orilla oeste, caracterizada por la rápida conversión de la agricultura tradicional a la industrialización, y el consiguiente impacto en la cosmovisión sobre el lago. Situar la perspectiva en los diferentes territorios del ÁP, sobrerrepresenta o infrarrepresenta unos usos, unas prioridades, unos actores y unas cosmologías que construyen, entre todas, la realidad poliédrica de la Albufera. Su abordaje futuro complementaría los resultados del presente estudio. El análisis y el texto de esta investigación se dan por finalizados en julio de 2023.



I4. Red de alcantarillado de Catarroja. Autora. Junio 2023.

1.2. Objetivos y preguntas de investigación

El objetivo principal de esta investigación es analizar los 37 años de existencia del PNA, atendiendo especialmente a la dimensión político-administrativa y la dimensión actoral, es decir, con la atención puesta en los agentes que (inter)actúan en él, o, si se prefiere, analizar la actual gobernanza en el PNA de manera descriptiva y prescriptiva. Para ello, se plantean cuatro grandes objetivos, que engloban, a su vez, objetivos secundarios que guían las preguntas de la investigación.

Objetivo 1. Analizar el proceso de patrimonialización del PNA, desde el siglo XIII hasta la actualidad.

Objetivo 1.1. Reconstruir la secuencia histórica de la institucionalización de la Albufera y su Devesa, desde las primeras regulaciones y, sobre todo, desde la concesión de la titularidad pública de ámbito estatal (1845) y de ámbito municipal (1911-1927).

Objetivo 1.2. Conocer los hitos, crisis y liderazgos del *momentum* declarativo que se inicia en el año 1980 y finaliza con el decreto de constitución del parque natural en el año 1986. De este modo, se profundiza en los vínculos político-técnicos de los primeros gobiernos democráticos de la ciudad de València con el impulso del proceso declarativo autonómico.

Objetivo 1.3. Recuperar las memorias de la población local sobre la irrupción de la figura de Parque Natural, sus percepciones y sus experiencias.

Objetivo 1.4. Abordar los consensos y disensos actuales sobre la figura del PNA y su proyección futura como indicador de éxito de su consolidación.

La pregunta es si, en la actualidad, la fórmula de PNA ha superado las dudas iniciales de los años 80 y 90 y se ha consolidado como figura patrimonial asumida y aceptada por las poblaciones locales. En ese caso, es interesante observar si la *intercesión patrimonial*, en sus múltiples dimensiones como artefacto de autoridad institucional, haber nacido con el Parque Natural ya declarado, vivir del PNA o consumirlo, influye en la percepción positiva o negativa hacia el ÁP e, incluso, si es capaz de resituar o reubicar a los actores respecto a ella.

Objetivo 2. Analizar la dimensión político-administrativa desde la declaración de espacio natural protegido hasta la actualidad.

Objetivo 2.1. Conocer las narrativas políticas y los relatos de poder durante los 37 años de vigencia del parque natural a través de las grandes citas políticas de la Generalitat Valenciana y de la alcaldía de València; y de los programas políticos de los principales partidos políticos valencianos.

Objetivo 2.2. Identificar las posiciones de poder institucional en el PNA, pasadas y presentes, y cómo interactúan entre sí atendiendo a las especificidades del espacio.

Objetivo 2.3. Caracterizar la particular bicefalia administrativa presente en el espacio natural y sus implicaciones en la gobernanza.

Objetivo 2.4. Atender a la dimensión comunicativa de las principales administraciones conservacionistas.

Objetivo 2.5. Precisar los (des)encuentros existentes entre las administraciones conservacionistas y su evolución durante cerca de cuatro décadas, para comprender las transformaciones ocurridas en el territorio.

El momentáneo acercamiento a la realidad de los espacios naturales valencianos muestra cómo la Albufera ocupa una posición central, real y simbólica, en ellos. Una presencia que se observa, también, de manera clara en las declaraciones institucionales y políticas de la mayor parte de los partidos políticos valencianos. Cabe preguntarse si ese protagonismo es heredero del gran impacto que tuvo el movimiento de *El Saler per al poble* en la sociedad y en la clase política, hasta el punto de *blindar* políticamente el humedal hasta la actualidad, 50 años después. ¿Se produce, a su vez, un blindaje administrativo de las oficinas conservacionistas, en los mismos términos que en el plano político? ¿Esa protección institucional se ve reflejada en los modelos de gestión autonómico y municipal del PNA?

Objetivo 3. Analizar los imaginarios asociados al complejo patrimonial.

Objetivo 3.1. Conocer la transformación de los imaginarios colectivos de la Albufera y su Devesa tras la declaración de ÁP.

Objetivo 3.2. Discernir la aportación de las oficinas conservacionistas a la construcción y reproducción de los iconos de autenticidad y singularidad.

Objetivo 3.3. Radiografiar el entramado turístico-recreativo de restauración y paseo en barca por el lago para observar la presencia y apropiación que hacen del PNA.

El imaginario histórico asociado a la Albufera parece situarse en torno a las figuras más relevantes del regionalismo y del blasquismo valenciano. Cabe preguntarse si esa imagen continúa vigente en la actualidad y si ha impactado, en qué modo e intensidad, en la propia imagen que tienen los equipos conservacionistas sobre el humedal y sus prácticas. Además, ¿qué papel juegan los *social media* y la exposición mediática de los últimos años en la reconfiguración de la imagen del humedal? ¿Cómo maridan esos atributos bucólicos con las demandas virtuales del mundo actual?

Objetivo 4. Analizar el proceso de incorporación de la ciudadanía a la toma de decisiones y gestión del ÁP y su impacto en la implantación de la gobernanza democrática del PNA.

Objetivo 4.1. Realizar un diagnóstico aproximado del funcionamiento, utilidad, percepción e intercesión de la Junta Rectora en el gobierno y gestión.

Objetivo 4.2. Esbozar la tipología de actores y la evolución de sus posiciones desde el momento declarativo hasta la actualidad.

Objetivo 4.3. Identificar las redes formales e informales de actores y los atributos, intereses o comportamientos que las caracterizan.

Objetivo 4.4. Conocer el estado y evolución de las relaciones, es decir, el clima de interacción, entre los actores entre sí y respecto a las administraciones conservacionistas.

Objetivo 4.5. Trazar el recorrido histórico de la participación ciudadana.

¿Qué impacto ha tenido la irrupción del entramado institucional conservacionista en las redes de actores preexistentes en el humedal? ¿Se ha alterado la correlación de fuerzas? ¿Coexisten redes formales e informales donde se solapan actores y posiciones? ¿Qué implicaciones tiene para la propia gestión? ¿Y para la incorporación de los nuevos actores surgidos durante estas cuatro décadas?

Este conjunto de interrogantes, entre otros muchos, dan forma a una de las principales preguntas de esta investigación, que trata dar respuesta a la implantación de la gobernanza, y cómo ésta va dando respuesta o puede dar respuesta a las demandas presentes y futuras de la ciudadanía, autóctona y alóctona, del PNA.

Con todo, esta investigación pretende realizar un análisis crítico del proceso de patrimonialización de la Albufera de València y sus efectos a lo largo de sus primeras cuatro décadas de existencia. El análisis busca identificar los factores críticos de éxito y de fracaso del gobierno y gestión, así como radiografiar el estado de la gobernanza en el PNA.

1.3. Estructura de la investigación

La investigación se articula en cinco bloques que ordenan el contenido en torno al objeto investigado y al planteamiento teórico-metodológico; tres bloques centrales que contienen el análisis; y un último bloque referido a las reflexiones finales.

En el Bloque I se presenta la investigación a través de tres capítulos: el primero introductorio, al que le siguen el referido al marco teórico-conceptual y al marco metodológico. Este punto de partida presenta una versión simplificada del objeto de estudio, con la intención de mostrar los límites y complejidades del tema a abordar. Es por ello que el primer capítulo define el objeto, la pertinencia investigadora y el enfoque general desde el que se parte, además de presentar los objetivos y preguntas de la investigación y abordar la estructura del presente documento.

El segundo capítulo aborda los planteamientos teórico-conceptuales a través de la revisión bibliográfica de las obras clave que enmarcan esta investigación. En primer lugar se reflexiona el término de «área protegida» como espacio de políticas públicas que va a fundamentar esta investigación, para, a continuación, precisar las posiciones epistemológicas y la trama conceptual. Así mismo, se presenta el modelo de análisis que se va a aplicar para la aproximación al objeto de estudio.

El tercer capítulo del bloque presenta el método utilizado. Como se ha señalado en líneas precedentes, este estudio es producto de cerca de 20 años de relación académica con el humedal, por lo que es pertinente mostrar con detenimiento la secuencia investigadora con el objetivo de sintetizar las diferentes fases al tiempo que facilita la comprensión de los momentos, intereses y discursos que se producen en cada una de ellas. Por otro lado, se especifica la estrategia metodológica y el uso de las técnicas cualitativas (análisis de contenido, entrevista semiestructurada y observación participante) y cuantitativas (cuestionario).

El Bloque II hace referencia a los contextos que enmarcan el estudio. El primero de ellos se centra en la revisión multinivel de la conservación de la naturaleza, esto es, internacional, comunitaria, estatal, valenciana y metropolitana; y temporal, es decir, desde los orígenes con la conservación decimonónica hasta la actual.

Mientras que el segundo muestra el conjunto de particularidades biofísicas, socioeconómicas, políticas, normativas y culturales que caracterizan el caso del PNA.

El Bloque III también se compone de dos capítulos que se centran en el proceso de patrimonialización de la Albufera y la Devesa. El análisis histórico se inicia con las primeras regulaciones de uso del lago y la restinga en el siglo XIII hasta la modernización del humedal en el siglo XIX, con el objetivo de dar a conocer los usos pasados y la reconfiguración sociopolítica que lleva aparejada. El segundo capítulo concentra 150 años de historia reciente vinculada a la gestión pública del espacio, desplegada por el Estado, por el Ajuntament de València y por la Generalitat Valencia. Este hito, el paso de manos privadas a manos públicas, explica, en mucho, el proceso declarativo de los años 80. Se presta especial atención a las diferentes activaciones patrimoniales que tiene lugar en el humedal, desde las primeras demandas políticas de uso popular o ciudadano del espacio durante los primeros años del pasado siglo hasta al movimiento ciudadano, político, vecinal y ecologista que se produce en los años 70, *El Saler per al poble*, que tendrá una incidencia mayúscula en la protección y conservación futura del humedal. Por ello, se realiza un examen detallado de la declaración de espacio natural protegido de ámbito local, primero, y autonómico, después. Al final del capítulo se da voz a las comunidades locales que reaccionaron a la llegada de las diferentes figuras proteccionistas. Dicho de otro modo, el conjunto del bloque aborda cómo se ha llegado hasta la actualidad y cómo dialoga la Albufera con su entorno y sus gentes.

El Bloque IV, el de mayor amplitud, corresponde a las consecuencias o efectos del gobierno y gestión del PNA. Cada uno de los 7 capítulos trata una temática que, de manera conjunta, configuran la realidad del socioecosistema. El primero analiza la dimensión político-electoral de los municipios que configuran el PNA, así como la de la administración valenciana y de la estatal. La (a)sincronía o el (des)alineamiento político institucional es una variable clave para comprender las ÁP.

A su vez, se inspeccionan los debates de mayor rango institucional autonómico y municipal y los programas electorales para tratar de conocer la presencia, imagen y alcance del humedal en el plano político-electoral que, en definitiva, influye de manera inequívoca en su administración.

El segundo capítulo profundiza en el proceso de creación de la estructura administrativa conservacionista de los años 80. Como se verá a lo largo de la presente investigación, los primeros pasos político-institucionales ilustran parte del éxito de la conservación del ÁP, ya que permiten comprender las dinámicas e inercias que se van a derivar de esa configuración administrativa.

Se va a examinar, por tanto, la estrategia global que se implementa a través de los ejes político-administrativo, normativo, intervención restaurativa y de uso público. Un modelo y una misión conservacionista que se activan en apenas unos años.

El tercer capítulo prosigue con el abordaje de la dimensión administrativa, una vez conocidos los orígenes, para centrarse en la evolución y situación actual de las administraciones conservacionistas del PNA. Este capítulo sostiene la estructura de la investigación, ya que en él se presentan las principales variables que ayudan a explicar, comprender y evaluar cualquier espacio de políticas públicas. Se atiende a la provisión de recursos presupuestarios y personales de ambas oficinas conservacionistas para comprender la capacidad real de una y otra para intervenir en la gestión. Para ello se sirve, además de los datos facilitados, de las memorias de gestión como documentos de gran valor analítico, ya que permiten observar de manera diacrónica los cambios que se producen a nivel interno y externo. Finalmente, adquiere gran relevancia explicativa las relaciones formales y informales que se producen entre la OPNA y el SDA, así como la dimensión micro que aborda los liderazgos técnicos y directivos de ambas instituciones gubernamentales. Sobre la base de estos dos capítulos vinculados a la administración, se articulan los siguientes capítulos temáticos.

El cuarto capítulo se centra en las acciones de conservación o de intervención medioambiental, no siempre acometidas desde las ciencias sociales, en las que se atiende a la temática, territorialización e (in)estabilidad de los programas, la selección de especies bandera que desencadenan interés político-mediática y ciudadano o al papel desempeñado por los grandes proyectos europeos que transforman el ÁP.

El quinto capítulo del bloque es el relativo al uso público en el humedal. En él se atiende al despliegue institucional vinculado a las infraestructuras y dotaciones de uso público y a la educación ambiental que realizan las instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, del PNA.

Esta dimensión se convierte en una variable explicativa fundamental del proceso de patrimonialización. Se trata, pues, de conocer las actuaciones y estrategias seguidas en términos de ocupación, comunicación y divulgación que realizan las administraciones conservacionistas en el territorio.

El sexto capítulo está íntimamente ligado al uso público y presta atención al aprovechamiento patrimonial del humedal. Un recorrido que se inicia en el siglo XIX y que trata de comprender la marca «Albufera», y cómo ésta dialoga con la marca, o tal vez marcas, «Parc Natural de l'Albufera».

Las fronteras entre uso y consumo patrimonial se diluyen para dar explicación al complejo entramado turístico-recreativo, presente en el humedal desde los años 30, que vive un nuevo estadio de desarrollo con la declaración del Parque Natural. En este capítulo se centra la atención en el papel que han jugado las administraciones conservacionistas en la (re)formulación de la imagen de la Albufera y del PNA, a través de su actuación en el proceso de declaración de nuevas figuras patrimoniales (BICI) y su interacción con los dos principales vectores turísticos del humedal, la restauración y el paseo en barca.

El séptimo y último capítulo del Bloque IV analiza la presencia o ausencia de la ciudadanía en los escenarios de deliberación y decisión. Para ello se identifica y caracteriza el entramado de actores intervinientes, así como las diferentes redes que existen con el objetivo de trazar, a partir de ellas, un recorrido a través de los escenarios formales e informales de participación. Se aborda, por tanto, el pasado, presente y futuro de la gobernanza en el humedal.

El Bloque V presenta las principales conclusiones y reflexiones alcanzadas con el desarrollo de esta investigación. A modo descriptivo pero también propositivo, trata de sintetizar aprendizajes y formular propuestas que puedan contribuir a la mejora o eficacia de las políticas de gestión y gobierno del ÁP. Este será el punto final de la investigación. Y un punto y aparte en mi relación con la Devesa y su Albufera.

2. Marco teórico y conceptual

Este capítulo se inicia con la definición de ÁP y su conceptualización como espacio de política y de políticas públicas, eso, un socioecosistema. A partir de esta reflexión general sobre el concepto y sus derivadas, se inicia la profundización teórica de los principales aspectos que se van a tener en consideración en esta investigación vehiculados a través de los enfoques epistemológicos en los que se enmarca. Finalmente, tras la delimitación del marco teórico-conceptual, se presenta el modelo de análisis que se va a aplicar para el estudio del PNA.

2.1. Área protegida como espacio de políticas públicas

Un área protegida, siguiendo a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), es un «espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado a través de medios legales o de otros medios eficaces, para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza y de los servicios de los ecosistemas y los valores culturales asociados (Borrini *et al.*, 2014: 5) (…) a través de la preservación, el uso sostenible, la restauración y el mejoramiento de los ambientes naturales» (Borrini *et al.*, 2014: 7). Es un acto administrativo por el que se dota de valor un espacio natural en base a unos argumentos político-ideológicos y científico-técnicos que buscan, en la (re)ordenación de ese territorio, la preservación de los ecosistemas, al menos en su sentido último. Una decisión que hace de la naturaleza un producto cultural (Descola y Pálsson, 2001; Vaccaro y Beltrán, 2007) y convierte las ÁP en «reductos sagrados, sacralizados y sacrificados» (Santamarina, 2009: 307) como consecuencia de una naturaleza que deviene valorada en tanto que protegida. Las ÁP son fruto de un momento social, político y económico global y local determinado. Una construcción político-social que responde a «idealizaciones cuidadosamente construidas del pasado natural y cultural» (Vaccaro y Beltrán, 61: 2008), que establecen qué debe ser preservado y qué no (Santana, 2003) y cuál va a ser la correlación de fuerzas de los intereses –y sus grupos– presentes en el territorio.

La declaración de ÁP le convierte en un espacio político que lleva asociado el aparataje institucional formal e informal necesario para su gobierno y gestión, implica una intervención planificada por el plano político-administrativo. La particularidad de las ÁP radica en que son espacios constitutivos y garantes de bienes comunes, los *comunes*, entendidos como «sistemas concretos de gestión y de mantenimiento de recursos sociales y ambientales» (Subirats, 2013: 25) que pueden ser excluyentes y, por tanto, privatizados. De ahí que su protección o su mantenimiento esté sujeto a la acción colectiva y proactiva de la sociedad (Subirats, 2013; Subirats y Rendueles, 2016).

Esta derivada redobla la naturaleza política del ÁP en tanto en cuanto produce dinámicas, cooperativas o conflictivas, de a-, ex- y reapropiación de estos bienes. Así, deben ser considerados sistemas socio-ecológicos (Ostrom, [1990] 2015; De Castro, 2013; Sanchis Ibor y Boelens, 2018; Díaz-Aguilar y Escalera-Reyes, 2018) donde se produce política y políticas que redefinen las relaciones de poder (Valcuende, 2012) entre actores, las consideraciones sobre la naturaleza (Santamarina, 2009) y la propia democracia (Subirats y Rendueles, 2016).

Los espacios naturales son, por tanto, espacios de políticas públicas, entendidas estas como «ideas de interacción», más allá de la concepción cibernética de *output* político (Easton, 1992), en que cooperan –en mayor o menor medida– lo público y lo privado, el estado y los grupos de interés para la dirección y gestión de los asuntos públicos (Chaqués, 2004: 34). Unas ideas que, según James G. March y Johan P. Olsen (2006) toman forma de instrumentos o dispositivos orientados a dar solución a los conflictos o situaciones políticas (Torres Espinosa, 2015). Son escenarios donde interactúan actores gubernamentales y no gubernamentales que producen procesos y resultados en forma de decisiones políticas que afectan, directa o indirectamente, a la gestión conservacionista del área protegida.

Estos breves apuntes sobre la definición de ÁP como espacio de política y políticas públicas sirve como punto de partida para presentar la propuesta teórico-analítica de esta investigación, que aborde la multiplicidad de fenómenos que se producen dentro de estos. Se parte de cuatro posiciones ideológico-teóricas, dos propias de las disciplinas politológica y antropológica, y dos transversales, la ecología política y el ecofeminismo, que se ensamblan, en un encuentro dialógico no exento de complejidad, para delimitar un marco teórico y analítico que permita explicar y comprender los espacios políticos de naturaleza, en general, y del PNA, en particular.

2.2. Posiciones epistemológicas de esta investigación

Esta investigación parte de cuatro posiciones ideológico-teóricas para abordar el caso del PNA: el enfoque de análisis de políticas públicas, la antropología pública de la conservación, la ecología política y el feminismo. A partir de ellas se configura una propuesta de análisis que combina las miradas, herramientas, claves de bóveda, vocabularios y matices. Sobre ellas se sustenta la posición personal que intenta comprender la realidad desde una posición situada pública, ecológica y feminista ante la Albufera y la realidad.

2.2.1. El enfoque de análisis de las políticas públicas

Este enfoque trata de explicar, en un sentido amplio, las políticas públicas a través de un particular uso de métodos, conceptos, operadores, técnicas y lenguajes (North, 1995; Noguera y Esparcia, 2000). Tiene como finalidad apoyar o contribuir, con sus resultados, al desarrollo del conocimiento teórico y aplicado para que los tomadores y tomadoras de decisión puedan hacerlo de la manera óptima (Noguera y Esparcia, 2000: 3). Para esta aproximación, se encuentra acomodo en el neoinstitucionalismo teórico que se combina con gran carga explicativa sobre los actores. Por tanto, se entroncaría en el neoinstitucionalismo sociológico (Prats, 2002: 41), culturalista[3] (Zurbriggen, 2006) o el nuevo institucionalismo centrado en actores, que trata de explicar el mundo a partir del juego que se produce entre la estructura (Chaqués, 2004) y los actores (Mayntz, 2005).

Por ello, se entienden aquí las instituciones en un sentido amplio, esto es, tanto las meramente formales (normativa, organizaciones y agencias gubernamentales, tribunales) como las informales (*outputs*, códigos, agenda oculta, historia, sistema de creencias, partidos políticos o grupos de interés) que operan e influyen en la construcción política (Ostrom, [1990] 2015; North, 1995; Peters, 2003). Unas instituciones intervinientes que son producto del contexto político, social y económico en el que se inscriben (Olsen, 1997: 31) e influyen en el escenario político, social y económico futuro.

La importancia que las instituciones siguen teniendo en la estructura (Chaqués, 2004: 21) y en la sociedad (Peters, 2003: 36) refuerza el interés por el uso de este enfoque teórico. Ahora bien, en el actual contexto se reconfiguran como un actor más, eso sí, relevante en un entramado interactivo que trasciende su concepción clásica como una arena política y unas normas de juego (North, 1990; Ostrom, [1990] 2015). En este sentido, en el que se no sólo se incorporan los actores locales sino que tienen un papel protagonista en su conservación, entienden Elinor Ostrom ([1990]2015) y Salvador Parrado (2004) las instituciones robustas que suelen ser garantía de éxito en la gestión de los bienes comunes. En palabras de Guy Peters, el nuevo institucionalismo es más un género con diversos planteamientos y epistemologías, en ocasiones contradictorias según los diversos énfasis, que un ejemplar acabado de modelo teórico-explicativo (2003: 14).

[3] Cristina Zurbriggen sostiene que en el institucionalismo culturalista convive el institucionalismo histórico, enfocado en las organizaciones y las instituciones, entre quienes destacan March y Olsen, Skocpol y Evans o Hall; y el institucionalismo sociológico, en el que entiende las instituciones –formales e informales– como resultado de procesos de construcción social que sirven de marco de referencia para la inserción e interacción de los actores, entre quienes destacan Meyer y Rowan, DiMaggio, Scott o Power (Zurbriggen, 2006: 71). En esta investigación se comparte este enfoque mixto, pues no se entiende un fenómeno actual sin su derivada histórica. Como se verá en los capítulos correspondientes, la importancia del momento histórico en que se produce la declaración de un ÁP impacta y condiciona la configuración del entramado actoral legitimado para interactuar con la política y la administración.

La revisión del institucionalismo clásico (Medina, 2009) se produce en un contexto derivado de la crisis del estado-nación y la crisis del modelo de nueva gerencia pública (Peters y Pierre, 2005; Prats Català, 2005; Pascual Esteve, 2011) que espolea la necesidad de comprender el funcionamiento y papel de las instituciones al albur de la gobernanza (North, 1995) y la incorporación de la ciudadanía en la política de la última parte del siglo XX (Subirats, 1992). La preeminencia de la interacción ciudadana da lugar a nuevas reformulaciones teóricas que superan el plano institucional formal para adentrarse en la acción colectiva y, en especial, en los actores sociales (Molins, 1998) y las instituciones informales.

El foco de análisis situado sobre el actor tiene una doble dimensión, la micro y la ecosistémica. En el caso de un área natural protegida como la Albufera, que se configura casi como un microuniverso cerrado y con un fuerte imaginario histórico, político, económico e identitario, el rol del actor como individuo se convierte en una necesidad explicativa en tanto en cuanto apela a los liderazgos e individuos de poder. En este sentido, el enfoque se aproximaría al institucionalismo racionalista (Zurbriggen, 2006: 69) que se centra en los intereses y preferencias que moldean los comportamientos individuales. Esta pequeña ventana teórica se abrirá únicamente para analizar los liderazgos políticos, administrativos y locales en el PNA si bien es cierto que la dimensión ecosistémica, esto es, la red o la comunidad, es la que domina en el análisis actoral que se va a realizar en esta investigación. Así pues, incorporar elementos de la teoría de grupos refuerza el análisis sobre los actores y su interacción con la administración pública. Un enfoque que trata de comprender cómo se comporta la representación e intermediación de intereses y cómo se distribuye el poder, la conexión entre los conflictos sociales y la organización de intereses y la toma de decisiones (Medina y Muñoz, 2016: 22) en un territorio (García Guitián, 2016: 66).

Esta corriente, presente en la ciencia política y de la administración desde los estudios seminales de Bently de principios del siglo XX (Medina, 2009), se sitúa en un *meso* nivel supra individual –comportamientos y atributos– e infra institucional –estructuras formales– que tiene las conexiones entre grupos de interés como objeto de estudio (Rodríguez Díaz, 2005: 9). La teoría de grupos es una de las fuentes de producción académica que nutre los análisis reticulares, más especialmente a partir del paradigma de la gobernanza cuando aumenta considerablemente la participación y el papel de los grupos de interés en la política y la administración. En el caso de esta investigación, se torna capital comprender cómo los grupos de interés afectan a las políticas públicas del ÁP. Los grupos de interés devienen actores (Molins, 1998: 22) del proceso político, junto con las instituciones públicas, por el papel de influencia –acción o inacción– ante las decisiones y posturas de la política y de la administración.

Entendidos éstos como grupos reconocidos y reconocibles por el resto de los actores, tienen un interés creado, aunque no pueda «identificarse con meridiana concreción» (Medina y Muñoz, 2016: 25), buscan influir en el proceso sin ejercer responsabilidades de gobierno (Schmitter, 1985; Jordana, 1996; Chaqués, 2004; Medina Iborra, 2009; García Guitián, 2016; Medina y Muñoz, 2016) y son conscientes de su identidad colectiva (Kriesi, 1998).

Además de la intermediación, o por consecuencia de ésta, los grupos de interés tienen la capacidad de diseñar la agenda de los poderes públicos (Aguilar Villanueva, 2014; López Rodríguez, Peterson y Platero, 2014), como derivada del seguimiento institucional que realizan para comprobar y monitorizar la concreción de sus intereses, y que en la práctica orienta y condiciona la agenda, en este caso, conservacionista del ÁP.

El entramado de grupos de interés es producto de su historia y es fuertemente dependiente del contexto institucional en el que actúa (Medina y Muñoz, 2016: 31). La importancia del legado institucional o la *path dependece* (Zurbriggen, 2006) a la hora de explicar un sistema de grupos de interés o una red de actores es fundamental, ya que produce posiciones de poder y de exclusión, ensalza y derriba liderazgos y condiciona las relaciones entre actores, del mismo modo que condiciona fórmulas administrativas que se consolidan u osifican.

En un ÁP, el legado institucional se traduce, entre otras, en la selección de actores legitimados de los órganos de participación o en las posibles inercias institucionales derivadas de unas prácticas administrativas originadas en un momento y con un grupo técnico determinado.

Da lugar, así, a una comunidad de políticas públicas entendida como las redes donde existe interdependencia entre los actores, recursos disponibles, valores, reglas de juego y estrategias en escenarios complejos (Subirats, 1992) para la elaboración de políticas públicas (Molins, 1998). Son más o menos compactas (Klijn, 2005: 230), con una naturaleza relativamente cerrada y con elevadas barreras de entrada. El concepto de «redes de políticas públicas» tiene su origen en las sectoriales económicas e industriales para tratar de explicar los entornos más o menos delimitados en que los actores, más o menos estables, interactúan en torno a los intereses del sector (Jordana, 1996) y, en el caso de las ÁP, en torno a un territorio o unos recursos. En cierto sentido, la frontera con la teoría de *stakeholders,* generalizada por Ed Freeman[4] (1984), es difusa al entenderse como el conjunto de actores –colectivos o individuales– intervinientes en el escenario de la gestión de una política pública (De Miguel Molina, De Miguel Molina y Catalá-Pérez, 2020).

[4] IESE Business School, «La evolución del concepto stakeholders en los escritos de Ed Freeman». UCI BIBLIOTECA. [Consulta 19 de junio de 2023].

Las comunidades de políticas públicas se configuran, según Klijn (2005), a modo de contextos, de escenarios con cierta estabilidad en el que los actores, las reglas –formales e informales– y los impactos producen múltiples interacciones que provocan diferentes tomas de decisión. Unas comunidades donde los actores tienen determinados intereses, no necesariamente excluyentes entre sí, que activan los comportamientos y discursos hacia la gobernabilidad, en este caso, de un área protegida entendida como intermediación y no como ejercicio de autoridad (Kentoft, 2007: 613).

De esta manera, siguiendo a Joan Prats, se apela a la gobernabilidad de una sociedad, una comunidad o un espacio público, como la capacidad de un sistema público para afrontar los problemas y los conflictos sociales a partir de ciertas instituciones (Barreda y Cerrillo, 2012: 13) y esto se produce sólo si hay una interrelación entre los actores estratégicos que toman decisiones colectivas en el seno de esa estructura (Prats Català, 2005) a modo de urdimbre institucional que produce gobierno (Cerrillo, 2012).

Es, por tanto, la idea de comunidad de políticas públicas un concepto que aplica con soltura a la realidad de un ÁP cuya delimitación territorial, actoral, administrativa y simbólica configura una comunidad de grupos e individuos, actores intervinientes que influyen en la gobernabilidad y en los productos –en un sentido amplio– que de ella se derivan.

En este punto se hace necesaria la invocación al concepto de *campo* de Pierre Bourdieu (1997) como el marco donde se producen unas interacciones a propósito de la posición relativa que ocupan los actores y que, de ellas, se derivan las formas y productos de esas interacciones. Son los múltiples capitales acumulados –relacional, económico, político o simbólico– y las disposiciones de los actores –*habitus*– los que entran en acción para la competencia, conflictiva o cooperativa, de los actores.

La acción de los grupos de interés se alinea y se ve potenciada por la gobernanza al ser garantía de una mayor participación y la posibilidad de alcanzar mayores consensos que redunda en una mayor eficiencia de las políticas públicas (García Guitián, 2016: 77). Un contexto de gobernanza como el que nos encontramos requiere, desde el punto de vista analítico, prestar atención a cómo se toman las decisiones, quiénes las toman y qué resultados tienen (Arellano, Sánchez y Retana, 2014: 121). Es necesario repensar las relaciones entre las administraciones multinivel, los grupos de interés y la ciudadanía en su conjunto. Un cambio en las maneras que produce, según Elena García Guitián siguiendo a Halpin, que los grupos de interés se perciban como agentes facilitadores de políticas públicas, sobre todo ante los escenarios de complejidad multinivel y multiactoral de finales del siglo XX y principios del XXI (2016: 71).

No cabe olvidar que los gobiernos y las instituciones gubernamentales no son las únicas que se enfrentan a escenarios cambiantes, inciertos y volátiles; los actores privados también afrontan desafíos que trascienden sus propios intereses y concitan el interés general (Prats, 2005: 157). Ahí radica la interdependencia propia de la gobernanza, la consciencia de la profunda conexión y necesidad de dar respuesta conjunta a los retos que afectan a la totalidad aunque, si se quiere, con diferente intensidad según las circunstancias.

La gobernanza es entendida como los arreglos institucionales (North, 1995; Longo, 2012) que adoptan y ejecutan decisiones públicas, o en la esfera pública, en escenarios de complejidad (Ochoa, 2019), diversidad (Pascual Esteve, 2008a) y dinamismo (Kooiman, 2005). Implica una nueva y diferente manera de gobernar y gestionar (Subirats, 1992) que se caracteriza por la interacción entre la pluralidad de actores (Arellano, Sánchez y Retana, 2014), las relaciones horizontales, la búsqueda de equilibrios entre lo público y la sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad (Cerrillo, 2005: 136). La idea fuerza de la gobernanza es la coordinación entre actores (Arellano Sánchez y Retana, 2014), muchas veces contrapuestos, en la búsqueda de un resultado preferiblemente satisfactorio para la mayoría de las entidades involucradas.

El primero de ellos, el burocrático o weberiano (Prats, 2005; Brugué, 2018), es el propio de la administración de fines del siglo XIX y buena parte del siglo XX. Se caracteriza por una profunda centralización (Brugué, Font y Gomà, 2003) cuasi monopolística del estado, una ciudanía pasiva (Campillo, 2003), una sumisión plena de la administración al derecho y la definición nítida entre lo público y lo privado (Prats, 2005; Sanz León, 2006). Su perdurabilidad coincide con el surgimiento, plenitud y agostamiento del estado del bienestar. La «euforia planificadora» (Mayntz, 2005: 85) entra en declive en los años 70 y la siguiente década con el aterrizaje del modelo neoliberal conservador a la economía y la política occidental. El impacto en la administración supone la redefinición de su papel y su función democrática y el surgimiento de un segundo paradigma, la llamada «nueva gestión pública» (Sanz León, 2006).

Este modelo gerencial se caracteriza por un cambio en la concepción de la ciudadanía, que se convierte en ciudadano-consumidor de servicios públicos (Subirats, 1992; Brugué, Font y Gomà, 2003; Sanz León, 2006), un estado protector y reducido, y un interés prioritario en la eficacia y eficiencia en la organización administrativa (Alguacil, 2012: 153) para la provisión y gestión directa de servicios públicos (Pascual Esteve, 2011: 19) basado en un nuevo argumentario de mejora, estrategia, resultados, retos u objetivos (Prats, 2005: 152). La ruptura del rígido modelo burocrático por las fórmulas más flexibles y adaptables a la realidad abren el camino tanto a la comprensión de una administración más próxima como a la incorporación de la ciudadanía a través de los grupos de interés.

La política y la administración se configuran y estructuran en torno a este modelo que empieza a dar síntomas de desacoplamiento con las nuevas exigencias de participación de la sociedad finisecular y las dificultades para adaptarse a los complejos escenarios –globales y cambiantes– de las últimas décadas y que dan paso al tercer y actual paradigma de la gobernanza (Brugué, Font y Gomà, 2003; Mayntz, 2005; Prats, 2005; Chaqués y Palau, 2006; Campillo, 2013; Aguilar Villanueva, 2014). Este paradigma conlleva unas nuevas maneras de comprender las interacciones (De Castro, 2013), entendidas como procesos, diálogos y decisiones que se producen en el entramado institucional entre actores gubernamentales, no gubernamentales y ciudadanía.

En este marco se concibe un Estado descentralizado y con una ciudadanía activa en el marco de la democracia participativa (Brugué, Font y Gomà, 2003). Es un modelo que reconoce la complejidad social y la pluralidad de actores que se concitan en ella (Alguacil, 2012: 154) y facilita la coordinación y diálogo (De Castro, 2013).

De esta manera, la gobernanza incorpora el apellido «interactiva» (Kooiman, 2005; Cerrillo, 2005; Jentoft, van Son y Bjørkan, 2007) o «democrática» (Pascual Esteve, 2008a; Cerrillo, 2012; Aguilar Villanueva, 2014; Martín Cubas *et al.*, 2019) que se caracteriza por la pluralidad de actores públicos y privados y de objetivos, la interdependencia y la interacción directa entre ellos, con o sin mediación de los poderes públicos (Cerrillo, 2005: 25), que ceden cuota de poder y protagonismo (Cerrillo, 2005; Prats, 2005) a los nuevos actores de la política, que pasan de ser escuchados a entrar en el espacio decisional (Brugué, Font y Gomà, 2003: 7). En el marco de la *Do-crazy* (Lloret y Farinós, 2018) tiene lugar un cambio del rol de la ciudadanía, que asume su nueva condición de sujeto activo en la gobernabilidad administrativa (Cerrillo, 2012; Brugué, 2018). Es un paradigma que entiende la política y la administración como espacios elásticos de complejidad y ensanchamiento creciente en el que se incorporan, progresivamente, nuevas formas de gobernar y nuevos sujetos decisores. Las ÁP no escapan a los efectos de estas nuevas dinámicas e incorporan elementos de mayor participación de grupos de interés y de ciudadanía no organizada (Sanz y Torres, 2006).

En este sentido, no debe confundirse gobernanza para gestores, a modo de lógica interna multinivel, con gobernanza para la ciudadanía (Cerrillo, 2005: 20), la que establece relaciones con y entre los actores políticos. De ahí que la clave de bóveda se sitúe sobre las políticas públicas como escenarios donde los actores intervienen, proponen y deciden (Peters, 2003; Cerrillo, 2005; Klijn, 2005; Esparcia y Escribano, 2014).

Además, se suma la dimensión multinivel de la gobernanza en la que es capaz de conectar los individuos con las grandes corporaciones institucionales o privadas (Kooiman, 2005: 67). En un ÁP están activados los tres niveles de acción, el micro, el meso y el macro señalados por Kooiman (ibid.), ya que las dinámicas globales afectan de manera directa o indirecta a los actores gubernamentales y no gubernamentales, así como a los sujetos y las relaciones que establecen con el entramado institucional.

En el caso específico de los espacios naturales, Feyerband Borrini y su equipo (2014) parten de la definición de gobernanza de Graham para construir el concepto oficial que adopte la UICN en 2014. El autor entiende la gobernanza como «las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo son ejercidos el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz los ciudadanos y otros interesados en el espacio natural» (Borrini *et al.*, 2014: 10).

A partir de esta definición y en función del actor principal que ostenta la responsabilidad del territorio, establecen una tipología de gobernanza: la gubernamental –se entiende instituciones públicas–, la compartida entre diferentes actores, la privada –individuos u organizaciones– y la gobernanza por parte de las comunidades locales (Borrini *et al.*, 2014: 29) y que, además, está estrechamente vinculada al aterrizaje de los modelos *bottom-up* administrativos.

El modelo de gestión de la gobernanza o de la administración neopública, en palabras de Concepción Campillo (2013), es el *bottom-up* o de abajo arriba, en contraposición al modelo *top-down* o arriba abajo, que entiende la toma de decisión en múltiples planos, no necesariamente en la escala directiva (Torrens, 2006: 948). En los espacios naturales, el estudio de Elinor Ostrom ([1990] 2015) mostró las bondades de abrir el espacio decisional para la protección de los territorios o los bienes comunes a las comunidades locales y a la incorporación de la participación de la ciudadanía local y alóctona de las ÁP (Hayes, 2006). Una propuesta que se realiza desde la convicción democrática de la participación y los saberes locales y no desde la lógica del rendimiento de los recursos o el territorio (De Castro, 2013: 84).

El éxito de la política pública vira del diseño institucional y la aplicación racional de los recursos, propia del paradigma gerencial, a la implicación e interacción de los actores (López Rodríguez, 2014: 180). Es un modelo que, sin descuidar la racionalidad, control y eficacia de la gestión, incorpora un nuevo papel para la ciudadanía, esto es, participar, diseñar, implementar, evaluar o controlar.

Sitúa el énfasis en el aprendizaje institucional y obliga a una repolitización de los y las representantes públicas en relación con la política, la administración y el papel de la ciudadanía en ella (Campillo, 2013).

El modelo *bottom-up* no se ciñe exclusivamente a la incorporación de la ciudadanía, sino que se entiende como un cambio hacia fórmulas de mayor y mejor adaptación a los escenarios y los actores cambiantes. Sería, en palabras de Joan Subirats, una gestión del «ir tirando» (Subirats, 1992: 114), a modo de comprensión de la relevancia de la variable ambiental, los tiempos de la participación y los requerimientos de los escenarios cambiantes.

La incorporación de la ciudadanía no sólo complementa y refuerza (Martín Cubas, 2016) sino que legitima el proceso político –decisión, diseño, implementación, evaluación– y produce valor público (Longo y Gil, 2006: 48) aunque su origen no sea exclusivamente público (Longo, 2012 y 2019).

La potencialidad del carácter horizontal del modelo *bottom-up* se convierte en un catalizador de conocimientos, experiencias, creatividades, innovaciones y prácticas extra-institucionales (Pascual Esteve, 2008b).

Este modelo supone hablar de una administración relacional (Martin Cubas, 2015), cuyo desafío es la gestión de redes (Alguacil, 2012: 157) y el esfuerzo por una mejor información y comunicación institucional, inversión en la habilidad política de la ciudadanía, la descentralización y la participación, el diálogo y la cooperación (Pascual Esteve, 2008a; Martín Cubas, 2016). Los grupos de interés cooperan y, sobre todo, se corresponsabilizan de la política y de las políticas públicas (Alguacil, 2012: 159). En cierto modo, la gobernanza «es representante del interés colectivo» (Peters y Pierre, 2005: 51) y actúa como facilitadora o coordinadora en su dimensión multiactoral y policéntrica.

Una de las derivadas de la gestión relacional de un ÁP debe ser su impacto en la cohesión social y en la proximidad de la ciudadanía con las instituciones conservacionistas. Este indicador, el de la proximidad, goza de un protagonismo discreto frente a la confianza, la apatía, la lealtad o la simpatía, pero es un aspecto clave desde el punto de vista de la salud pública y democrática de un territorio. En este sentido, la gestión relacional puede y debe ser el principal instrumento para alcanzarlo, ya que conecta con legitimidad de la figura patrimonial, la calidad democrática y la participación (Pascual Esteve, 2008b).

Para ello es necesario una reconfiguración de estructuras y funcionamiento de la administración que sean capaces de gestionar estos nuevos escenarios interactivos. El papel que reserva para la administración pública es el de mediadora con vocación de imbricarse en los cambios, no acomodarse a ellos (Brugué, 2018: 23). En un sentido interno y externo, es decir, debe tener la capacidad de articular el diálogo en el ámbito técnico intra, inter y supra departamental; en el ámbito político; y en el amplio y heterogéneo ámbito actoral.

El estudio de las habilidades necesarias para la gestión relacional ocupa buena parte de la literatura politológica, al entenderse como un requisito imprescindible en el proceso de adaptación, individual y estructural, al nuevo paradigma. Los liderazgos públicos deben estimular la cohesión interna, la diversidad, la confianza del equipo; tener habilidades para la colaboración y entendimiento en el contexto de la interacción interadministrativa y con el entorno político (Longo, 2012: 65); y finalmente, desarrollar habilidades para la gestión relacional con los actores locales, la ciudadanía y la red de grupos de interés (Longo y Gil, 2006; Pascual Esteve, 2008b; Longo, 2012).

Salvador Parrado define tres habilidades deseables en los liderazgos de un ÁP: de activación de los actores y la red; de orquestación o sostenimiento de la red –supervivencia–; y de modulación de los incentivos, recompensas y castigos –en sentido amplio– que mantengan el equilibrio de su autoridad (Parrado, 2004: 15). En el caso de un ÁP, la escala actoral y territorial permite una aproximación a las formas y maneras de liderar desde la política, a la administración o la intermediación de intereses. El factor humano en escenarios acotados tiene una gran capacidad de agencia, de ahí que sean un campo de estudio imprescindible.

2.2.2. La antropología pública de la conservación

La antropología de la conservación es una subdisciplina de la antropología ambiental que tiene como objeto de estudio las áreas protegidas. La aceleración de los procesos de patrimonialización natural de las últimas décadas (Beltran y Santamarina, 2016: 86) impulsa el interés antropológico por estos espacios y la producción de estudios etnográficos sobre las comunidades humanas que los habitan (West *et al.*, 2006), gran parte de ellos centrados en los efectos derivados de las imposiciones político-administrativas que se producen con y a propósito de la declaración de área protegida (Santamarina, Vaccaro y Beltran, 2014). En tiempos recientes, ha tenido lugar un creciente interés de los y las investigadoras de esta subdisciplina en el aparataje institucional y, más concretamente, en la dimensión administrativa y cómo esta afecta a las políticas públicas que se elaboran y desarrollan en las ÁP (Martínez Iglesias, Lerma y Garcia, 2022: 45).

Este acercamiento hacia la meso estructura político-administrativa supone un primer encuentro, una atención compartida, entre la antropología y la ciencia política y de la administración cuya combinación podría suponer innovaciones teórico-analíticas al estudio de las ÁP. En esta investigación, la antropología de la conservación se convierte en el principal vehículo analítico para aterrizar en el ÁP elegido, la Albufera, ya que se sirve de la abundante producción académica sobre las áreas protegidas y de las reflexiones sobre la naturaleza, los procesos declarativos y las consecuencias de la gestión conservacionista.

La revisión de la historia de la conservación como espacio político de poder ha ocupado buena parte de la producción antropológica de esta subdisciplina a nivel internacional (Bosque, 1996; Roigé, 2006; Frigolé, 2007; Sierra, 2019; García Rodríguez, 2023), así como a nivel estatal y valenciano (Santamarina, Vaccaro y

Beltran, 2014; Beltran y Santamarina, 2016; Gil Farrero, 2018; Campo, 2019; Ruíz, Santamarina y Campo, 2023). Una revisión que trata de definir los procesos de institucionalización que normaliza el fenómeno de la conservación de la naturaleza, esto es, el «conjunto de acciones encaminadas a favorecer el mantenimiento de unas características fundamentales que definen la especificidad de un determinado territorio frente a los impulsores de cambios que pueden amenazar su integridad física y su continuidad temporal» (Díaz Aguilar y Escalera-Reyes, 2018: 215) y que, en la mayoría de ocasiones, dan lugar a procesos de patrimonialización en los que no sólo se produce valor, sino también atracción y, por tanto, deseo por parte de la sociedad. En esta última dimensión, la de la patrimonialización, la antropología de la conservación es especialmente prolija. Su producción académica ha fluctuado, en el campo de las ÁP, sobre tres pilares conceptuales: el primero es el de la dicotomía cultura-naturaleza (Descola y Pálsson, 2001), a partir del cual se ha asentado la conceptualización de las áreas protegidas y sus usos, una dicotomía probablemente ya superada.

El segundo es el estudio de la manifestación del poder del estado sobre el ÁP y las comunidades que lo habitan, con las exclusiones, contradicciones y tensiones que les acompaña (Vaccaro y Beltran, 2007; Vaccaro, 2008; Coca y Zaya, 2008; Boya, 2008; Santamarina, 2009) y cómo esto se plasma en las fórmulas de gestión conservacionista liberal –siglos XIX-XX– y neoliberal –actual– (Santamarina, 2009; Apostolopoulou y Adams, 2018), entre ellas, las expulsiones de la gestión de los recursos o la imposición de saberes científico-técnicos frente a los saberes locales (Coca y Quintero, 2006; Beltran, 2008; Longo, 2012; Jiménez-Esquinas y Quintero, 2018).

El tercer pilar gira en torno al estudio del consumo urbano (Hernández León, 2008) y cómo la incorporación a los circuitos turísticos (Pascual y Florido, 2005) deviene en una mercantilización del territorio, sus usos y sus productos a través de la revalorización de su pasado, su identidad y su paisaje (Espeitx, 2004; Roigé y Estrada, 2007; Calero, 2016; Del Mármol y Santamarina, 2017). El mercado patrimonial (Prats Canals, 1996; Santana, 2003; Medina, 2007; Davallon, 2014) demanda y potencia una imagen cultural (Quintero y Valcuende, 2008) y unas marcas naturales (Aguilar Criado, 2014; Ruíz y Santamarina, 2022), con la consecuente construcción de una suerte de fetichismo patrimonial (Del Mármol, 2012) que incrementa su valor de manera exponencial.

El encaje, a modo de complementación *natural*, del mercado y la naturaleza bajo las fórmulas, con sus matices, de desarrollo sostenible, ecodesarrollo o turismo de naturaleza (Lacosta, 1997; Prats Canals, 2003; Frigolé, 2007; Muñoz Flores, 2008; Rodrigues y Pascual, 2008; Ruíz Ballesteros, 2018) les convierte en operadores de primer orden de la mercantilización y la introducción de fórmulas privatizadoras de las ÁP (Igoe, 2010; Requena, 2015).

La gestión conservacionista no escapa a la dimensión económica, más bien se apoya (Cortés y Beltran, 2018) y se subordina a ella (Subirats, 2013). La tensión entre producción y conservación late con fuerza en las áreas protegidas (AP) en una suerte de contradicción radical (Roigé, 2006; Santamarina, 2009; Del Mármol, 2012; Valcuende, 2012; Frigolé, 2014; Apostolopoulou y Adams, 2018; Tomé, 2018).

En los últimos tiempos, como sostiene Svein Jentoft y su equipo, la gobernanza interactiva en los espacios naturales es un modo de gobernar que es sensible al conocimiento y saberes locales que los incluye en el gobierno del AP (Jentoft, 2007: 612), una de las grandes debilidades y exclusiones históricas de las ÁP (Reyes García, 2009; Innerarity 2020) tal y como ha desvelado la antropología de la conservación de manera insistente. Los estudios más recientes apuntan a las nuevas fórmulas de inclusión en la gobernabilidad y la incorporación de los saberes locales a la gestión administrativa (West, Igoe y Brockington, 2006; De Castro, 2013; Cortés y Beltran, 2018; Jiménez-Esquinas y Quintero, 2018; Múgica, 2022).

A partir de estas reflexiones, se configuran los entendimientos sobre un ÁP y sobre cómo estudiarlo. Además, la aportación de la antropología viene a suplir la discreta atención que la ciencia política y de la administración ha dedicado a las ÁP.

La producción politológica ha tenido por objeto el estudio de políticas públicas sectoriales vinculadas a los recursos estratégicos, de las instituciones de gobierno –habitualmente concernientes a esos recursos estratégicos–, de las asociaciones de defensa del territorio –en el campo de los movimientos sociales– o de la dimensión normativa de la política medioambiental. En estos casos sí se observa una producción abundante y extensa, pero el interés de esta investigación parte de la concepción, meridianamente holística, del ÁP como espacio político y de políticas públicas. Probablemente la antropología, de entre las ciencias sociales, es la disciplina que ha abordado con mayor profusión el estudio de las áreas protegidas como unidades políticas.

La antropología pública de la conservación, al menos la línea principal de la corriente española, ha adoptado una «perspectiva crítica, colaborativa y comprometida» (Santamarina, 2022) con la sociedad y la democracia en la que se inserta.

Además de la trasferencia de conocimiento que surte de la producción académica, esta posición se obliga a tener un papel activo en la contribución a la gobernanza de los espacios naturales, no sólo con su conocimiento, sino también con su práctica situada. En este punto, se produce el segundo encuentro entre las principales disciplinas de esta investigación: el enfoque del análisis de las políticas públicas y la antropología pública de la conservación.

Ambas tratan de comprender e identificar las debilidades y las bondades del gobierno de los espacios naturales y buscan contribuir a su mejora tanto en la gestión, en un sentido directo, como en el fortalecimiento del espacio público y político, en un sentido indirecto. Sobre estos dos pilares se aplica el tamiz de la ecología política y del ecofeminismo, que actúan de centinelas ante las dinámicas de dominación que fluctúan en los espacios naturales.

2.2.3. La ecología política

La tercera posición ideológico-teórica de esta investigación es la ecología política, que se utiliza para aproximarse a la concepción y gestión de la naturaleza. Esta corriente teórica, surgida a finales de los años 60 como consecuencia de la crisis ecológica y el cambio de los valores que estaban experimentando las sociedades occidentales (Casquete, 1998) y que toma forma durante los 80 (Delgado Ramos, 2013: 47), pone en relación la naturaleza, la cultura y el poder (Blaser y Escobar, 2016), muy especialmente el sistema de producción capitalista y la conceptualización de la naturaleza que se deriva de ella.

Entiende el medio ambiente como el «escenario donde diferentes actores sociales, con potenciales políticos desiguales, compiten por el acceso a los recursos naturales» (Vaccaro y Beltrán, 2007: 15). Este marco analítico de postulados críticos entiende lo ambiental como «un todo interrelacionado» (Sierra, 2019: 35) en el que se reflejan los conflictos estructurales de la sociedad (Santamarina, 2006).

La ecología política es un enfoque óptimo para comprender las dinámicas que se producen en las áreas protegidas en relación con el uso, consumo y gestión de la naturaleza (Vaccaro y Beltran, 2007) y cómo las instituciones gubernamentales y no gubernamentales se reubican en torno a las posiciones de control o exclusión de las decisiones (Vaccaro, Beltran y Paquet, 2013).

Además, es una propuesta teórico-analítica que contextualiza esa naturaleza delimitada en un marco histórico, social, económico y político, al tiempo que facilita la identificación de las dinámicas globales en la escala local (Delgado, 2013) procurando así una comprensión completa y compleja del ÁP.

En este sentido, esta investigación se enmarca en la tercera generación de ecología política, siguiendo a Mario Blaser y Arturo Escobar, que la caracterizan con un mayor interés por las redes de actores y la profusión de investigaciones etnográficas, que trascienden el debate sobre la dicotomía naturaleza-cultura de los primeros momentos e incorpora la dimensión de reconocimiento y profundización en la producción de saberes no occidentales (Blaser y Escobar, 2016: 2) para la ecología política y, en este caso, para las ÁP.

2.2.4. El feminismo

La última de las posiciones ideológico-teóricas de esta investigación es el feminismo como estrategia para prestar atención a las cuestiones relacionadas con las mujeres como sujetos de y en la política y gestión de un ÁP. Concebido éste como un espacio político se espera, tal y como muestra la tradición feminista, que se reproduzcan las desigualdades estructurales (Pateman, 1988) que sitúan a las mujeres en una posición secundaria respecto a los hombres. La atención sobre el lugar y la acción de las mujeres en todas las dimensiones del ÁP trata de sustanciar el proceso de desvelo de las dinámicas patriarcales que pueda ser de utilidad para el avance del conocimiento teórico-práctico de las ÁP y para ponerse al servicio de quienes gobiernan la Albufera.

En esta investigación se parte de una posición ecofeminista que entronca con la tradición republicana de igualdad y ciudadanía (Amorós, 1994), que se aleja de las corrientes próximas al esencialismo diferencialista (Puleo, 2008: 40), según el cual las mujeres tienen una mayor conciencia y mejor relación con el planeta por su predisposición *natural* a los cuidados, asumiendo de manera acrítica la asignación patriarcal de roles. El ecofeminismo que se plantea en esta investigación abraza la ética del cuidado al planeta desde la posición de los derechos y la ciudadanía universal que interpela a todos, hombres y mujeres, siguiendo la estela de Celia Amorós (1994), Carole Pateman (1995) Alicia Puleo (2008), o Martha Nussbaum. El lugar de partida es el de la configuración de lo público y lo colectivo sobre la base de los derechos y deberes universales.

A partir de esta conceptualización, se añade el tamiz ecológico de posturas analítico-reflexivas más recientes que conciben una naturaleza con capacidad o agencia, tales como Isabelle Stengers (2017) y Vinciane Despret (2019), y cómo la teoría feminista se aproxima a estos postulados, en la línea de los trabajos de Marta Pascual o Yayo Herrera (2010).

Posiciones que se centran en las distribuciones de poder en el desigual acceso y control de los recursos, en el reconocimiento al papel desempeñado en la gestión de los bienes comunes y en su defensa, ampliamente invisibilizado (Pascual y Herrero, 2010: 3), a su participación en la gobernanza del área protegida o la superación de la concepción dicotómica mujer-naturaleza-pasión y hombre-cultura-razón, herencia de la Atenas clásica, como bien señala Nicole Louraux (2017).

Por tanto, este enfoque ecofeminista se complementa con las propuestas clásicas de análisis de políticas públicas que tratan de conocer, analizar, desvelar y evaluar la afectación o producción de las mujeres en el sistema político-institucional y en las políticas públicas, como son las múltiples aportaciones académicas Maria Bustelo, Capitolina Díaz, Mª Ángeles Durán o Pippa Norris. Se adopta, pues, una posición de vigilancia ante esta investigación para abordar el caso del PNA desde la perspectiva feminista

2.3. Modelo de análisis aplicado

Un ÁP es un espacio político donde operan una o varias instituciones sobre un territorio, unas comunidades y unos usos, atravesado por lógicas glocales multidimensionales y multidireccionales que influyen y condicionan la realidad del AP. El producto de esta operación es, además, de las dinámicas entre actores, unas políticas públicas definidas, elaboradas, implementadas y evaluadas por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales del ÁP.

El modelo analítico empleado en esta investigación se basa en la propuesta de Ernesto Martínez, Ángela Calero, Santiago M. Cruzada y Oriol Beltran (2022) surgida en el marco del proyecto GOBERPARK. El equipo propone una «etnografía para la gestión conservacionista» que se centre en a) las acciones de conservación, b) en las acciones relacionadas con el uso patrimonial, c) las relaciones con las poblaciones locales y d) la organización intra e inter-institucional (Martínez Fernández *et al.*, 2022: 40). Esta estructura trata de abordar todas las dimensiones del ÁP. En el caso de la presente investigación, se propone una adaptación de este modelo al caso del PNA, que dé respuesta a su particular naturaleza como humedal periurbano (Prados, 2011; Hernández Puig, 2016; Campo, 2021) y a su potencia como operador político-identitario para la ciudad de València. De esta manera, se distribuyen los pesos analíticos con la inclusión de dimensiones tradicionalmente estudiadas desde la politología, que contribuyen a un mejor y más completo conocimiento del ÁP en su conjunto.

Es una propuesta diseñada para una aproximación *meso* estructural que sitúa el foco de análisis en el plano intermedio de los entramados institucional y actoral que, además, le permite ascender o descender en función de los requerimientos analíticos. En esta investigación hay una propensión hacia el nivel micro que implica un mejor acceso a los discursos, comportamientos e interacciones de las personas que actúan y habitan el PNA, aproximándose a las formas etnográficas de abordar la política (García Espín, 2017)[5]. La propuesta mutaría, así, de una «etnografía para la conservación conservacionista» a un «modelo de análisis político para los espacios naturales» que se estructura de la siguiente manera:

1. La **dimensión político-electoral** engloba los análisis sobre el comportamiento de voto en las diferentes arenas que afectan al ÁP. El carácter multinivel de las áreas protegidas y/o la gobernanza multinivel de sus recursos invita a prestar atención a los resultados electorales y a la gobernabilidad en tanto en cuanto repercuten directamente en la gestión y gobierno del ÁP. La capacidad transformadora de la política, en cierto modo radical (Arendt, 1997), se plasma, además de en su creación, en los profundos cambios institucionales o de orientación de los usos del territorio, en la selección de actores autorizados o en los niveles de exigencia conservacionista implementados. Estos fenómenos que pueden provocar cambios estructurales están sujetos a la voluntad política legitimada por las urnas. La diversidad o convergencia de partidos e ideologías en las múltiples instituciones que forman parte de un ÁP, produce alineamientos o desalineamientos políticos, fruto de la lógica electoral, que afectan a las dinámicas conservacionistas y al ecosistema actoral local, atravesado por las relaciones económicas, políticas, sociales y patrimoniales.

2. La **dimensión administrativa multinivel y multisectorial** se centra en el análisis de los elementos constitutivos del gobierno y la gestión conservacionista: el diseño institucional que atiende a los monopolios, bicefalias o poliarquías administrativas; los modelos de gestión; la capacidad formal y real de intervención, eso es, el catálogo de competencias, los presupuestos, plantillas y equipamientos, la naturaleza y configuración de los equipos de trabajo; las relaciones de las administraciones conservacionistas con el conjunto de instituciones presentes en el ÁP que no tienen que estar, necesariamente, implicadas en la conservación; y a los liderazgos técnicos y políticos implicados en la gestión conservacionista. Es pertinente enfocar el análisis del factor humano de las administraciones (Barragán y Cuenca, 2020: 205) en todos los niveles y sectores.

[5] Patricia García Espín (2017) y Javier Auyero (2019) señalan la escasa utilización de esta técnica y la particular comprensión de la realidad que lleva aparejada, en la disciplina politológica y en las maneras de comprender los fenómenos político-administrativos. Sirva esta investigación como un nuevo caso en la excepcionalidad española.

En este caso, resulta fundamental identificar los factores que producen cambio o estabilidad administrativa y a la robustez o debilidad institucional, como factores de éxito de un ÁP. Es clave prestar atención al diseño y configuración administrativa que se produce en el momento declarativo para comprender las dinámicas institucionales –internas y externas– posteriores, proclives a la osificación, inercia o innovación administrativa.

3. La **dimensión de las acciones de conservación** es un espacio privilegiado de análisis por su condición transfronteriza, en la que convergen elementos de las cinco dimensiones propuestas, ya que éstas son producto de la dimensión política y administrativa, que a su vez conectan directamente con el uso patrimonial del ÁP, en tanto que son las políticas que incentivan o desincentivan su presencia; y con el entramado actoral y la ciudadanía local y alóctona del ÁP. Analizar las acciones de conservación, tradicionalmente infra-atendidas por las ciencias sociales al entenderse como cotos privados de las ciencias naturales, supone el descubrimiento de una nueva manera de comprender la naturaleza y su gestión. Se debe prestar atención a los hábitats prioritarios y secundarios de protección; a las especies emblema, reintroducidas o invasoras; al seguimiento de la biodiversidad, uno de los indicadores fetiche de la mejora o degradación de los ecosistemas; a las tareas de mantenimiento, vigilancia y control como espacios de política cotidiana y trinchera conflictual; o a la trazabilidad –iniciativa, objeto, financiación, *partners*, territorios– de los grandes proyectos de intervención en el ÁP. El músculo de las acciones conservacionistas refleja, en definitiva, la capacidad real de acción de la administración conservacionista así como la comprensión y definición que hace del ÁP y de la naturaleza.

4. La **dimensión de las acciones relacionadas con el uso patrimonial** corresponde al catálogo de «acciones desplegadas desde la administración del espacio protegido en relación con el llamado uso público» (Martínez Fernández, 2022: 41) que engloba las infraestructuras, la educación ambiental, las campañas de divulgación y las iniciativas de activación patrimonial. Al tiempo que se analiza la derivada turística que, como constata la abundante literatura antropológica, parece una consecuencia automática y casi irremediable de la patrimonialización de la naturaleza, especialmente sensible al vaivén político-ideológico por su potencialidad económica. Debe prestarse atención también a cómo la política de uso público afecta a nivel interno en las administraciones, por ejemplo en la reconfiguración de plantillas especializadas o de partidas presupuestarias; y a nivel externo, ya que las cuestiones vinculadas al uso público apelan directamente a un escenario de encuentro entre política, administración, grupos de interés y ciudadanía, local y alóctona. La magnitud e intensidad de las demandas de uso público han convertido esta dimensión en prioridad máxima para el gobierno y gestión de un ÁP.

5. La **dimensión de las relaciones con las poblaciones locales** es el último apartado, probablemente por su importancia y transversalidad en la gestión actual de las ÁP. Los actores ni son homogéneos ni estáticos, se adaptan a los escenarios cambiantes y con ello, sus discursos y percepciones acerca del propio ÁP, sus usos y su gestión.

Del mismo modo que varía, con el paso del tiempo, la posición y la correlación de fuerzas respecto al poder del ÁP produciendo alineamientos o desalineamientos de los grupos que afectan directamente en la gobernanza del mismo. En este apartado se propone prestar atención a la diacronía –aparición, mantenimiento y desaparición– de los grupos integrados o excluidos del poder; a su implicación en las políticas públicas y a su capacidad de influencia interna y externa; se apela a la incorporación de saberes y conocimientos locales en las dinámicas de gestión; interpela al análisis de la participación, en cualquiera de los peldaños de la escalera de Arnstein (Gadea, 2005); y a los procesos de reapropiación y resignificación de la figura patrimonial. Se trata de aproximarse a la gobernanza del ÁP a través de sus escenarios formales e informales, que procuran diálogos, confrontaciones, consensos y alianzas.

Comprender la(s) red(es) de actores –naturaleza, origen, distribución, dirección, representación, fuerza– para comprender la gestión de un espacio político y de políticas públicas. En cierto modo es la puesta en escena de las cuatro dimensiones precedentes. Entendemos que este modelo produce una comprehensión completa del gobierno y gestión del PNA y, aún a sabiendas de la complejidad y dificultad del estudio de un fenómeno político como un ÁP, puede ser una fórmula de aproximación flexible y adaptable a la naturaleza del área protegida, así como a los niveles analíticos y a las particularidades político-administrativas.

3. Metodología de trabajo

Los lugares, los tiempos y las técnicas de esta investigación han sido diversos, pasados, presentes, complejos, que en conjunto dan forma al encaje informacional sobre el que se confecciona esta tesis doctoral. La selección de cada una de estas dimensiones responde al interés por comprender el objeto de estudio desde una posición particular. Huelga decir que el impacto de la pandemia del COVID-19 supuso la interrupción del trabajo de campo planificado para el año 2020 y 2021. Las entrevistas semiestructuradas como espacios de diálogo requieren un clima de confianza entre informante y entrevistadora que difícilmente puede lograrse a través de la pantalla del ordenador o del teléfono. Por este motivo, se decidió posponer el trabajo de campo, en la medida de lo posible, hasta que la situación sociosanitaria mejorase. La suerte o la desgracia de este estudio es que es producto involuntario de este complejo momento histórico.

En este capítulo se aborda, en su primer punto, la secuencia temporal porque es importante para comprender el dilatado proceso investigador que se inicia en 2008 y que pone un punto y aparte con este estudio; y un segundo apartado en el que se presentan las cuatro técnicas de investigación, cuantitativas y cualitativas empleadas en el estudio.

3.1. Secuencia investigadora

Los inicios de esta investigación doctoral se sitúan en el año 2019, si bien es cierto que, en puridad, la aproximación científica comienza en el año 2008 con la investigación *Usos tradicionales en el lago de la Albufera. Memoria oral* dirigida por la profesora Beatriz Santamarina Campos, que finalizó en 2010. Los cerca de veinte meses de trabajo cimentaron los pilares fundamentales de la relación con el objeto de estudio. Y sobre éstos se han ido construyendo los sucesivos diálogos, con sus luces y sus sombras, que se ha tenido a lo largo de estos 14 años de interacción con el humedal.

El segundo periodo de estudio se produjo en los años 2010 a 2012 y tiene el objetivo de profundizar en la percepción de los locales sobre el proceso declarativo y sus consecuencias. En él se desarrolló el corpus teórico, la mirada académica, sobre la patrimonialización cultunatural del PNA.

El tercer y último periodo corresponde con la propia investigación doctoral que se inicia en el año 2019 y finaliza en 2023. El objetivo se centra en la gestión administrativa del PNA una vez superados los 35 años desde su declaración.

En él, se producen cuatro espacios de investigación: a) el propio trabajo de campo de la tesis, llevado a cabo entre 2019 y 2023; b) el proyecto ESTRATVAL (*Sostenibilidad y competitividad urbanas en un contexto global. El área metropolitana de València*, CSO2013-46863-C3-1-R), desarrollado entre 2016 y 2019, en el que se realiza una serie de entrevistas con el foco de atención puesto en el área metropolitana de València y su dimensión medioambiental; c) el proyecto GOBERPARK (*Antropología de la conservación. Una aproximación comparativa a las genealogías y el desarrollo de los parques naturales en España*, PID2019-106291RB-I00), vigente entre 2020 y 2023, en el que se realizan entrevistas orientadas a la reconstrucción de la historia de la conservación natural en el País Valenciano –siendo la Albufera el primero de ellos–, así como del abordaje de la gobernanza en los parques naturales valencianos en la actualidad; y d) el proyecto *Presentes Densos* del Institut Valencià d'Art Modern (IVAM), sobre arte situado en el PNA, en sus dos ediciones, 2020-2021 y 2022. Estos cuatro espacios de investigación aportan lecturas y conversaciones diversas que influyen en las maneras de analizar y comprender las múltiples dimensiones del ÁP. Se entiende que esta aproximación desde la politología, antropología, geografía y el arte moderno confieren una mirada particular a un territorio particular.

T1. Cuadro resumen de la secuencia investigadora.

Periodos	Años	Objetivo
I	2008-2010	Sistemas de pesca locales de la Albufera
II	2010-2012	Percepción local sobre el proceso declarativo del PNA
III	2019 -2023	35 años de PNA (investigación doctoral) +Proyecto ESTRATVAL +Proyecto GOBERPARK +Proyecto Presentes Densos 2020-2022 (1ª y 2ª edición)

3.2. Técnicas de investigación

Para este estudio doctoral se parte del concepto de «investigadora de campo» (Sanmartín, 2000) en la que se analizan documentos, se entrevista a informantes, se consultan archivos y se observa. Es una experiencia participativa con multitud de ámbitos informacionales y con la aplicación de diferentes técnicas de investigación. Así, esta investigación parte de la «triangulación metodológica» (Cea d'Ancona, 1996) que emplea, de manera combinada las técnicas del análisis de contenido, la entrevista, el cuestionario y la observación no participante que producen información primaria o emplean información secundaria para construir el análisis sobre el objeto de estudio.

Se identifican, por tanto, dos ámbitos informacionales, uno relativo a la recopilación documental y otro producto de la interacción con los actores intervinientes en el PNA.

3.2.1. El análisis documental

En el **primer ámbito informacional** se ha realizado una recopilación documental a partir dos vías de trabajo: la revisión bibliográfica sobre el objeto de estudio y la compilación de documentación e información producida por administraciones públicas, incluidos los archivos históricos, y entidades de carácter privado.

La estrategia bibliográfica ha desarrollado en tres ejes temáticos: en primer lugar, la aproximación socio-histórica a la Albufera y sus gentes; en segundo lugar, los procesos de patrimonialización y la gobernanza en espacios naturales; y en tercer lugar, la situación actual del PNA en conjunto y de los principales espacios de análisis que se abordan en esta investigación: la dimensión político-institucional, el ordenamiento jurídico, los datos estadísticos generales, la gestión medioambiental, los liderazgos y las redes sociales existentes en el área protegida.

La compilación y análisis documental es uno de los dos pilares metodológicos de esta investigación, junto con las entrevistas semiestructuradas. Se han consultado fuentes documentales de organizaciones gubernamentales (PNA y SDA) y no gubernamentales (partidos políticos, asociaciones, fundaciones) con la finalidad de conocer los objetivos, las estrategias, los recursos, los actores implicados y los discursos (Mendieta y Esparcia, 2018) que las instituciones de estudio plasman en estos documentos. En este sentido, el análisis de contenido de diferentes documentos públicos de origen institucional (Barragán y Chica Ruíz, 2015: 8), en cierto modo sintetizadores de políticas públicas, se convierte en un elemento capital para comprender la política y la gestión del ÁP.

Así, el contenido se centra en la situación actual del PNA desde sectores tradicionales como el pesquero y el arrocero, hasta descriptores turísticos y hosteleros, etc. En este sentido, cuestiones fundamentales como la evolución del presupuesto institucional, de la plantilla, de la implementación de las acciones y planes desarrollados, de la incorporación de la participación ciudadana o de la transformación del espacio decisional, han sido analizadas de manera exhaustiva.

Esta investigación se ha sustentado en el análisis de las memorias de gestión de la OPNA (Generalitat Valenciana) y del SDA (Ajuntament de València), en tanto que administraciones centrales en la gestión del ÁP.

T2. Cuadro resumen del ámbito y tipología de la documentación analizada.

Ámbito	Tipología del documento
Administrativo	Memorias de gestión del PNA Actas de la Junta Rectora del PNA Página web oficial y *social media*
	Memorias de gestión del SDA (Ajuntament de València) Página web oficial y *social media*
	Información estadística sociodemográfica, económica, electoral, etc.
	Barómetros de opinión de la ciudad de València
	Informes sobre espacios naturales (GVA)
Normativo	Local, autonómica, estatal y comunitaria
Político-electoral	Programas electorales autonómicos y municipales (València)
	Discursos de investidura alcaldía de València y Consell de la Generalitat Valenciana
Histórico	Documentación histórica sobre la Albufera (1883-1922) en el Archivo Histórico Municipal de València Archivo histórico de la Revista Valencia Atracción (1926-1947) del Museu Valencià d'Etnologia Actas históricas de la Comunitat de Pescadors del Palmar (1889-1996)

Se ha recurrido a la información aportada por las dos administraciones sobre los programas y actividades medioambientales, los conflictos, la comunicación institucional y la participación ciudadana realizada en el área protegida. Es decir, toda aquella información englobada tanto en las memorias anuales de gestión como en otros documentos de menor entidad, como los informes sectoriales, que complementan la información general sobre la gestión del espacio.

Las memorias del PNA (Generalitat Valenciana) están disponibles en la página web [6], en formato digital, desde el año 2008. Se han analizado 19 documentos. Las actas de la Junta Rectora no están disponibles en la web y se han solicitado formalmente para realizar esta investigación. Se ha tenido acceso a 19 actas de las 32 celebradas desde 2001 a 2022. Las memorias del SDA (Ajuntament de València), que no están disponibles en acceso abierto, han sido facilitadas para su consulta tras la realización de una solicitud formal a dicho servicio, y se han podido consultar 27 documentos desde el año 1989. De nuevo, quisiera reiterar mi agradecimiento a las personas implicadas en el proceso en ambas administraciones porque sin ellas hubiera sido imposible realizar este trabajo.

[6] Véase https://parquesnaturales.gva.es/es/web/pn-l-albufera/memorias-de-gestion.

Asimismo, se ha llevado a cabo una explotación estadística, de corte descriptivo no exhaustivo, de los datos sociodemográficos y económicos del territorio analizado, tanto del PNA en su conjunto, como de los trece municipios que lo componen y de las cuatro pedanías que son objeto prioritario de esta investigación. La información se ha obtenido a través de la Oficina de Estadística del Ajuntament de València y del archivo digital *Argos* de la Generalitat Valenciana. Los datos relativos al volumen de viajes y usuarios de las líneas de autobús público que circulan en el PNA han sido proporcionados por la Empresa Metropolitana de Transporte de València (EMT), previa solicitud formal.

La ausencia de datos exhaustivos y de calidad sobre y dentro del PNA como entidad jurídica dificulta un análisis completo y en profundidad sobre su situación real. Se echan en falta estadísticas precisas sobre el impacto de las actividades económicas, del uso público o del turismo dentro del espacio natural, incluso sobre la tipología de visitantes, al igual que una mayor información sobre la percepción de la ciudadanía de València, medida únicamente a través de preguntas aisladas de los barómetros municipales. Así, a pesar de que la Albufera es un espacio profundamente analizado en comparación con otras áreas naturales protegidas, sería deseable un mayor grado de exigencia en la producción de la información y en los datos públicos que se recogen y producen en las administraciones implicadas; y, sobre todo, mayores garantías en su publicación y accesibilidad.

Por otro lado, se ha analizado la documentación jurídica desde la declaración de ÁP hasta la actualidad (anexo). A esto se suma el análisis de la normativa estatal desde la primera ley sobre el patrimonio natural, en el siglo XIX, con el objetivo de reseguir el relato de la conservación en España y en el territorio valenciano, profundamente condicionado por la visión centralista del poder. Este viaje histórico permite observar las diferentes fases de la conservación natural de las áreas protegidas, desde los inicios como espacios de construcción identitaria, hasta convertirse en lugares que sirven de *contraprestación* verde a la depredación urbanística del territorio, en especial en el caso valenciano (Santamarina, 2008; Campo, 2021).

También se han consultado las actas de la Comunitat de Pescadors del Palmar, que constituyen una fuente de información de primer orden. Esta entidad recoge en sus actas toda la historia de su institución y, además – y puesto que su actividad se desarrolla en el lago de la Albufera–, refleja de forma indirecta las transformaciones que han tenido lugar en él desde mediados del siglo XIX.

El análisis de estas fuentes documentales ha aportado un interesante enfoque al estudio, pues introduce una visión local del espacio, de las relaciones y de los cambios que se producen. Las actas consultadas se inician en el año 1889 y finalizan en 1996, si bien las más interesantes para esta investigación son las que se corresponden con las últimas décadas del siglo XX, cuando tiene lugar la crisis ambiental de la Albufera y, unas décadas después, la declaración como parque natural. La consulta de los libros de actas se realizó en la misma sede de la Comunidad, durante el mes de julio de 2009, como parte de la primera investigación relativa a la pesca tradicional en la Albufera. Ver anexo para más detalle.

Por otro lado, se ha considerado interesante analizar la presencia de la Albufera, su Devesa y de la figura patrimonial en los programas electorales de los principales partidos políticos de la ciudad de València. La centralidad que ha tenido –y tiene– este ÁP permite observar no sólo su protagonismo, sino la trazabilidad de las políticas y de los discursos en torno a ella. Se ha optado por este análisis porque son estos documentos, a modo de contrato tácito entre el partido político y el electorado-ciudadanía, los ejes que vertebran la acción política tanto del gobierno como de la oposición. No obstante, no es objeto de esta tesis discernir entre «lo dicho y lo hecho» políticamente en la ciudad de València –que sería interesante y pertinente–, por lo que no se profundizará en la trazabilidad del compromiso político y su acción. Sí se abordará, de manera general, su presencia en la historia reciente y las transformaciones en los discursos y los imaginarios, incluyendo, indudablemente, los silencios en los que haya podido incurrir la política municipal sobre la Albufera.

En este ámbito, el proceso de recopilación documental ha sido más laborioso de lo esperado, ya que ninguno de los partidos políticos tiene digitalizada su documentación anterior al siglo XXI. Es significativo, asimismo, el hecho de no haber encontrado ningún archivo completo, además de los más de once meses de espera que han sido necesarios para acceder a la documentación definitiva empleada en esta investigación. Con todo, la información contenida en los documentos consultados permite vislumbrar las diferentes actitudes de los partidos políticos hacia el humedal a lo largo de casi cuarenta años.

Únicamente no se ha tenido acceso al archivo de Unió Valenciana, partido de corte valencianista, situado en el espectro ideológico de la derecha, que formó parte de los primeros gobiernos conservadores de la ciudad de València y del autonómico, en coalición con el Partido Popular, dirigido por la alcaldesa Rita Barberá Nolla (1991) y por el presidente Eduardo Zaplana Hernández-Soro (1995).

T3. Cuadro resumen de los programas electorales según partido político, arena electoral, periodo analizado y número de documentos.

Partido	Nivel	Periodo analizado	Nº
Partit Socialista del País Valencià (PSPV-PSOE)	Local	1988; 1995; 2007-2019	6
	Autonómico	1995	1
Partido Popular de la Comunidad Valenciana (PP)	Local	2007-2015	3
	Autonómico	2015-2019	2
Esquerra Unida del País Valencià (EUPV)	Local	1995	1
	Autonómico	1995; 2007-2019	5
Unió del Poble Valencià (UPV) Bloc Nacionalista Valencià (Bloc) Compromís (COMP)	Local	1987-2003; 2015-2019	7
	Autonómico	1987-2003	5
València en Comú – PODEM (POD)	Local	2015-2019	2
	Autonómico	2015-2019	2
Ciudadanos (CS)	Local	2015-2019	2
	Autonómico	2015-2019	2

Nota metodológica: el análisis sobre los programas electorales se finalizó meses antes de las elecciones locales y municipales de 2023, por lo que esta última convocatoria no se ha podido analizar con el tiempo y pausa suficiente.

Además de los programas electorales, se ha considerado oportuno analizar la presencia de la Albufera y/o la Devesa en los discursos de investidura de los alcaldes y las alcaldesas de la ciudad de València desde la Transición, con el propósito de identificar el peso simbólico de este ÁP en el discurso de la máxima autoridad municipal en el entorno del PNA.

T4. Cuadro resumen de los discursos de investidura del municipio de València, según alcalde o alcaldesa y año.

Alcalde o Alcaldesa	Año
Fernando Martínez Castellano	1979
Ricard Pérez Casado	1979, 1983, 1987
Clementina Ródenas Villena	1988
Rita Barberá Nolla	1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011
Joan Ribó i Canut	2015, 2019

Nota metodológica: el reciente discurso de investidura de la nueva alcaldesa de València, Mª José Catalá Verdet no se encuentra disponible en la página web del Ajuntament de Valènica al cierre de este texo.

Para finalizar el recorrido por la dimensión político-institucional, se han analizado los discursos de investidura de los seis presidentes de la Generalitat Valenciana, así como sus discursos en los *Debates de Política General*, que constituye la sesión parlamentaria más importante del año.

T5. Cuadro resumen de los discursos de investidura y de los Debates de Política General de la Generalitat Valenciana, según Presidente del Consell y año.

Presidente	Discurso de Investidura	Debate Política General
Joan Lerma i Blasco	1983	1984-1986
	1987	1988-1990
	1991	1992-1994
Eduardo Zaplana Hernández-Soro	1995	1996-1998
	1999	2000-2001
José Luís Martínez Olivas	2002	
Francisco Camps Ortiz	2003	2004-2006
	2007	2008-2010
Alberto Fabra Part	2011	2012-2014
Ximo Puig i Ferrer	2015	2016-2018
	2019	2020-2021
Carlos Mazón Guixot	2023	

De manera general, y para cerrar este apartado sobre recopilación documental, deben reseñarse las dificultades encontradas a la hora acceder a buena parte de los documentos utilizados en esta investigación, desde las memorias de gestión –a excepción de las del PNA, accesibles en la web desde 2008– hasta los pequeños datos que dan soporte a los diferentes análisis desarrollados.

Esta opacidad ante una información producida y gestionada por las administraciones públicas, contrasta de manera ostensible con las facilidades para acceder a las personas, es decir, al grueso de información obtenida en el trabajo de campo. Podría decirse, incluso, que la obtención de la documentación ha respondido más a la intercesión de la dimensión informal –entendida como la influencia personal y de la red de contactos personales– que a los canales formales, en los que la complejidad del entramado administrativo hace que los procesos de solicitud sean extremadamente lentos e incluso infructuosos. Por momentos, el proceso investigador ha tenido más de odisea doctoral que de tesis, haciendo decaer la confianza en la modernización, la calidad y la accesibilidad de las administraciones públicas valencianas.

3.2.2. La entrevista

La entrevista ha sido el segundo gran pilar informacional de esta investigación, junto con el análisis documental. Su realización ha permitido conocer las percepciones, actitudes y valoraciones de los actores ante las problemáticas actuales del PNA, la diacronía de la gestión o los retos de futuro. Para la aproximación teórica, se han consultado textos sobre la propia metodología cualitativa, como los de Miguel S. Valles (1997), Ricardo Sanmartín (2000), Ricardo Sanmartín o Piergiorgio Corbetta (2010), que se suman al grueso de casos de estudio de corte antropológico realizados en las ÁP.

Utilizar la entrevista en el marco de un trabajo de campo con influencias antropológicas implica un proceso de escucha, de silencios, que comienza mucho antes del encendido de la grabadora. Implica una profunda reflexión sobre qué se quiere alcanzar con esa conversación y sobre qué puede suponer esa conversación en el o la informante (Sierra, 2019). La cavilación exige, pues, el compromiso por parte de la investigadora del uso responsable no sólo del contenido –la entrevista– sino de su impacto en el universo objeto de estudio. El apoyo teórico-práctico de los materiales consultados sirven de acompañamiento en este proceso.

Las entrevistas, en esta última fase investigadora, han sido semiestructuradas (Corbetta, 2010; Mendieta y Esparcia, 2018). El guion se ha elaborado a partir de la aproximación teórica al tema, del estudio de la situación del área protegida, y de las hipótesis y objetivos de la investigación. El eje vertebrador ha sido la situación actual del PNA y las derivadas de su gestión, así como la dimensión participativa y todo lo concerniente a los agentes intervinientes en el ÁP.

Este guion se estructura en cinco grandes bloques temáticos, que profundizan de manera progresiva en cada uno de los temas. Su diseño semiestructurado permite adecuarse a los ritmos y prioridades del informante, observándose así una intraconexión temática no siempre coincidente con el diseño original y produciéndose, en alguna ocasión, nuevos desvelos en las relaciones.

1. Estado actual y evolución desde la declaración: fortalezas y debilidades actuales, imagen del PNA, impacto de la crisis económica y de la COVID-19.
2. La relación de las dos oficinas conservacionistas del PNA: presencia, comunicación, diálogo, liderazgos, etc.
3. Los usos actuales del PNA y los conflictos derivados.
4. La gobernanza: las interacciones, cooperación y conflictos entre los agentes del PNA, la existencia de redes formales o informales y el papel de la JR
5. El futuro a medio plazo del PNA: fortalecimiento o debilidad político-administrativa de la figura del PNA, la respuestas ante el cambio climático.

El número de entrevistas totales realizadas en estos 14 años de investigación han sido 79, distribuidas en el tiempo y según los proyectos, de la siguiente manera:

- Primer periodo (2008-2010): 26 entrevistas a hombres y mujeres del mundo pesquero de El Palmar y El Saler.
- Segundo periodo (2010-2012): 7 entrevistas a personal administrativo vinculado con el PNA.
- Tercer periodo (2018-2023): 46 entrevistas, subdivididas en tres ámbitos:
- **Proyecto ESTRATVAL**: un total de 12 entrevistas a informantes de la administración pública y del ámbito académico, con la mirada puesta en la imbricación del PNA en el área metropolitana y el abordaje de una hipotética área metropolitana verde.
- **Proyecto GOBERPARK**: un total de 3 entrevistas a personas clave en los inicios de la conservación natural en el País Valenciano, que desarrollaron esta actividad en el PNA.
- **Investigación doctoral**: un total de 41 entrevistas a personal técnico y político vinculado con el PNA y a representantes de grupos de interés del PNA.

El número de informantes total ha sido de 85 personas, el 70% han sido hombres y el 30% mujeres. Cabe incluir un matiz importante para comprender esta distribución: el primer periodo investigador, el estudio etnográfico sobre la pesca local, se centró mayoritariamente en hombres al ser éstos quienes desempeñaban esta función de manera tradicional.

Conforme la investigación ha ido aproximándose al plano político-institucional, la presencia de mujeres ha ido aumentando hasta situarse en un 35%. No obstante si, de nuevo, se presta atención al detalle, se observará como la mayor parte de las personas entrevistadas representantes de los grupos de interés locales –agricultura, ecologista, vecinal, hostelería, turismo– son hombres, siendo todavía, un espacio de menor acceso para las mujeres.

El sistema de codificación de las entrevistas se ha diseñado con el objetivo de sintetizar la mayor información disponible sobre la posición del informante para favorecer la comprensión del discurso que realiza.

La estructura de citación se compone de:

- Número romano: indica el periodo investigador.
- E (entrevista= seguido de un número árabe: indica el número de entrevista.
- Posición o entidad que representa: (A) administración pública –autonómica o local–; (U) universidad; (G.I.) grupo de interés local –agricultura, regante, ecologista, turismo, empresa, hostelería, vecinal; (G.I.N.L) grupo de interés

- no local –agricultura, regante, ecologista, turismo, empresa, hostelería, vecinal; (P) representante político –actual o pasado–; y (L) local –persona individual que habita en el PNA–.
- Sexo: (H) hombre y (M) mujer.
- Sirva a modo de ejemplo: una entrevista realizada en el periodo 2019-2023, a una mujer representante de un grupo de interés local (III-E.75-G.I.-M).

Desde el punto de vista de la ética y la confidencialidad, se es muy consciente de la facilidad para identificar a las personas que forman parte de esta investigación. Por este motivo, se ha solicitado el permiso a cada una de ellas para citar textualmente su discurso. Del mismo modo, al inicio de cada entrevista se advertía sobre la posibilidad de no registrar partes de la conversación, pasajes vinculados casi todos ellos al señalamiento de mala praxis política o administrativa. De esta manera, se detenía la grabación o se hacía explícito por parte del o la informante el intervalo no registrable. Se quiere señalar la predisposición de todas las personas que ocupan una posición de representación política, administrativa o de grupo de interés del PNA a su visibilización o la de su entidad, al entender que estaban cumpliendo bien con el compromiso público, bien con la función de intermediación o representación. Se quiere agradecer su confianza y compromiso con la investigación pero finalmente se opta por anonimizar totalmente las citas, incluso, alterando pronombres o tiempos verbales para evitar la trazabilidad.

El trabajo de campo se ha realizado mayoritariamente en valenciano, por ser la lengua vernácula de los y las informantes. Las entrevistas se efectuaron en su mayor parte en el PNA, tanto en las sedes de las entidades como al aire libre. Tan sólo tres de ellas se han realizado por vía telefónica o videoconferencia y una de ellas a través del correo electrónico, por la situación personal de la persona entrevistada. Todas las entrevistas han sido grabadas en soporte digital y documentadas gráficamente con el apoyo de una cámara fotográfica. Se han transcrito todas las entrevistas para su posterior vaciado y análisis.

3.2.3. El cuestionario

El desarrollo en las últimas décadas de los *análisis de redes* aplicado a las políticas públicas, instituciones y comunidades se convierten en un campo teórico interesante para aplicar en los espacios naturales como lugares *naturales* de interacción reticular. Al ser las redes una arista más de la investigación –sin ocupar la centralidad de ésta–, el foco de análisis se ha situado concretamente en los ligámenes relacionales entre los diferentes actores que interactúan hoy en el PNA.

Se ha realizado una aproximación básica a los análisis reticulares siguiendo las aportaciones metodológicas de Carlos Lozares (1996), Laura Chaqués (2004), Iván Medina (2009) y Javier Esparcia y Jaime Escribano (2014)

A través del cuestionario, se ha tratado de definir las redes de actores, así como las posiciones de centralidad y reputación y prestigio de los agentes, atendiendo a la medición de la cercanía-proximidad entre sí, el grado de cooperación y de conflicto, así como la identificación de los liderazgos en el PNA. La selección de actores se ha derivado de las entrevistas realizadas.

Se ha diseñado un cuestionario breve que tiene como objetivo conocer las interacciones y flujos con el propósito de identificar la existencia de redes de actores en el PNA. La estructura de las preguntas trata de medir la importancia, el grado y dirección de la relación, y su naturaleza. Al final, se consultaba sobre el ambiente de las relaciones entre actores:

1. **Grado de importancia** de las entidades en el PNA a través de escala de 4 posiciones (mucha, bastante, poca, ninguna).
2. **Grado de colaboración** («proyectos comunes, posiciones similares») con las entidades del PNA a través de cuatro posiciones: sin relación, relación sin colaboración, relación y colaboración esporádica, y relación y colaboración habitual.
3. **Grado de discrepancia** («diferencias de criterio, disputas mediáticas, etc.») con las entidades del PNA a través de cuatro posiciones: sin relación, relación sin discrepancias, relación y discrepancias esporádicas, y relación y discrepancias habituales.
4. El **ambiente entre los actores o entidades del PNA**: se solicitaba ante los escenarios pasado (hace 25 años), presente y futuro (de aquí a 25 años), la caracterización de un ambiente de conflicto («oposición o rivalidad»), de coexistencia («compartir el territorio con poca interacción»), de convivencia («buen ambiente, buenas relaciones») y de cooperación («actuaciones conjuntas, posiciones consensuadas»).

Se envió a un total de 41 entidades y tuvo una tasa de respuesta del 66%. En anexo se incluye el listado completo de participantes, a quienes se agradece enormemente su paciencia y su dedicación. Tuvo una aplicación *online*, se realizaron 3 recordatorios y tuvo una duración de 3 meses, entre junio y agosto de 2022. Finalmente, por limitaciones temporales de la investigación no se ha podido realizar un análisis en profundidad de los datos obtenidos que serán utilizados, sin ningún género de dudas, para publicaciones futuras. Para la presente, se ha optado por una explotación descriptiva no estadística de los resultados.

3.2.4. La observación

Las conversaciones informales, los comportamientos en determinados espacios o las actitudes de los y las protagonistas proporcionan una información valiosísima para la investigación, que únicamente es perceptible mediante la mirada atenta. La observación participante es la técnica de investigación característica del estudio etnográfico (Vallés, 1997: 145) de una comunidad o un fenómeno social. En ella se trata de explorar el campo a un nivel intangible, es decir, captando detalles y percepciones difícilmente registrables con otra técnica de investigación. Esta observación fue uno de los pilares del estudio primigenio, correspondiente a la primera fase investigadora, realizada sobre la pesca tradicional en la Albufera, en la que no sólo se estructuraba la observación sino que se participaba en las actividades cotidianas y extraordinarias con frecuencia y constancia. Sin embargo, en esta última fase, el protagonismo de esta técnica ha sido menor, puesto que el grueso de la información se ha obtenido a través de la recopilación documental y de las entrevistas semiestructuradas.

Aún así, la constante presencia en *el terreno* ha permitido la realización de observaciones, en esta ocasión, no participante que han completado y enriquecido los resultados de la investigación. Se entiende aquí la observación no participante a modo de «observador como participante» que señalara Junker en 1960, es decir, en el que se adquiere un rol de distancia prudente con el objeto o comunidad de estudio, con una interacción limitada y que no trata de acceder a niveles profundos de análisis o a descripciones densas (Vallés, 1997: 153). Además, en esta ocasión, la observación se ha realizado en un menor número sesiones, más concentradas en el tiempo y con nuevos escenarios en cada ocasión, condicionantes que dificultan la continuidad tanto de la acción observadora como de la relación con las personas que habitan estos espacios.

Para esta investigación, se ha diseñado una estrategia de observación participante con el objetivo de analizar la apropiación de la Albufera, de su patrimonio e, incluso, de la figura de parque natural que realiza el sector económico de la restauración y del recreo, y cómo se plasma en la gastronomía, en la imagen o marca comercial y en los relatos turísticos (Vizcaíno, 2015, 2018 y 2021). El primer nivel se centra en la distribución espacial del restaurante, dentro o fuera del municipio, playa, carretera o arrozal, calle principal o secundaria, etc.; un segundo nivel relativo al exterior o fachada del establecimiento, que atendiera al nombre, logo, imágenes y reclamos comerciales, etc.; un tercer nivel, el diseño interior, la ornamentación, el estilo, la presencia de elementos tradicionales, la comercialización de productos locales, etc.; y un cuarto nivel de análisis sobre la carta gastronómica del restaurante.

En la mayoría de los establecimientos visitados se pudo conversar con los y las titulares sobre el origen, los cambios en las demandas de productos o platos estrella, la estacionalidad, etc. gracias a la *intercesión* de informantes clave que acompañaron durante el recorrido e hicieron de *cicerone* entre el establecimiento y la investigadora.

Se ha realizado en la franja este del PNA, desde Pinedo –en la entrada norte– hasta El Perellonet –en el vértice sur–, con el objetivo de recorrer el territorio pedáneo de Pinedo, El Saler y El Palmar, y poder ver, además, la posible particularización territorial de la apropiación. Se realizaron un total de 5 sesiones de trabajo y se visitaron 20 restaurantes, 17 en El Palmar y 3 en El Saler, además de comprobar los logos y fachadas de todos los restaurante ubicados en Pinedo playa y pueblo (9), El Saler playa y pueblo (10) y El Palmar (27).

No obstante, se ha considerado pertinente incorporar un análisis prospectivo de menor intensidad en El Perellonet (València) El Perelló, el Mareny de Barraquetes y el Mareny Blau, entidades menores o zonas pertenecientes a Sueca, porque forman parte del *continuum* litoral sobre el imaginario binomial Albufera-Playa (turismo tradicional valenciano de segunda residencia). Se ha realizado a través de las páginas web y de la plataforma *Google Maps*. El trabajo de campo tuvo lugar entre el otoño de 2021 y el otoño de 2022.

Todas las observaciones se han ido registradas en diversos diarios de campo que si bien no adquiere rango de técnica propiamente dicha en esta investigación (García Rodríguez, 2023), es una herramienta valiosa que recoge de manera sistemática los comentarios, las actitudes o los comportamientos que se producen en las sesiones de observación que reflejan de una manera informal y/o no verbal, los discursos y posiciones de los y las protagonistas (García Espín, 2017).

En la fase de análisis e interpretación se ha recurrido en numerosas ocasiones a estos documentos, pues ha aflorado información oculta de la que no se era consciente en el momento de la recopilación. De esta forma, el diario de campo o, si se prefiere, cuaderno de campo, ha sido una pieza de gran relevancia para comprender el discurso y las actuaciones de los informantes. Los diferentes diarios de campo se han incorporado al texto con la codificación siguiente: «Diario de campo» seguido de la fecha de realización de la observación.

- (Diario de campo, 29/7/2021).

BLOQUE II.
LOS PARQUES NATURALES.
EL CASO DE LA ALBUFERA DE VALÈNCIA

4. Las áreas protegidas en la actualidad

En este capítulo se realiza la revisión de la conservación de la naturaleza en las diferentes escalas administrativas con el objetivo de aproximarse al estado actual de las áreas protegidas. Para ello, se realiza una sintética revisión histórica de los principales hitos producidos a lo largo de los tres siglos de existencia de políticas de conservación de la naturaleza. En el primer apartado se atiende al plano internacional y los orígenes propiamente dichos de la conservación de la naturaleza. El segundo apartado centra en la política comunitaria. El tercero aborda la dimensión estatal y, a continuación, se presta una mayor atención a la derivada autonómica. Finalmente se incorpora la escala metropolitana por ser una particularidad del caso valenciano: la existencia de tres parques naturales en apenas 20 kilómetros de distancia. Es probable que estemos asistiendo a la creación política de la metrópolis verde de València.

4.1. La protección de la naturaleza a nivel internacional

Los orígenes de las políticas de conservación de la naturaleza se inician con la declaración de Parque Nacional de Yellowstone en 1872, y con las posteriores declaraciones en territorio estadounidense y europeo[7] (Corbin, 1989) hasta la I Guerra Mundial (Gil Farrero, 2018; Sierra, 2019)[8]. En pleno proceso industrializador de los países occidentales, las relaciones entre cultura y naturaleza constituyen uno de los ejes del pensamiento político, económico y social. Y con él, el giro de atención sobre la naturaleza misma. No obstante, como sostiene la literatura científica, el cambio de concepción se produce con anterioridad, en los ambientes ilustrados del siglo XVII y XVIII ante los primeros efectos de degradación de los bosques (Gil Farrero, 2020), producidos por la extracción maderera necesaria para la transformación socioeconómica que se está produciendo en los países occidentales. Un cambio que, siguiendo a Carolyn Merchant a través de Judit Gil Farrero, implica la reconceptualización de la naturaleza como objeto a conservar y no como objeto a dominar. Idea reforzada por el pensamiento romántico del siglo XIX, que va a influir en la concepción de los parques nacionales como espacios que contienen, protegen y perpetúan la naturaleza prístina y pura y, por tanto, como reservorios de valores auténticos de la sociedad que pierde sus referentes ante el devenir de la revolución industrial y la nueva dimensión planetaria del mundo.

[7] Los primeros parques nacionales, de corte paisajístico-alpino y fuertemente vinculados al desarrollo científico-natural (Camprubí, 2016; Gil Farrero, 2018; Sierra, 2021) y al movimiento excursionista (Riechmann y Fernández Buey, 1994; Martí-Henneberg, 1996), son los declarados en Suecia (1909), Suiza (1914), España (1918), URSS (1919) y Alemania (años 20).

[8] Para una revisión exhaustiva de los orígenes y evolución de las políticas de conservación a nivel internacional, europeo y español, véase la inspiradora investigación doctoral de Sara Sierra i Ferrero (2021).

La escala local, el parque nacional, frente a la trasgresión de todos los límites conocidos: la insalubridad y contaminación, la intensa urbanización y atomización de la población de las ciudades, el incansable ritmo productivo, el acelerado avance tecnológico y comunicativo y la profusión de mercados, materias e intercambios comerciales. La realidad urbana frente a la naturaleza. El decisor político, urbano, busca en ella los anclajes de la sociedad tradicional que se desdibuja ante la nueva sociedad industrial y encuentra en la figura de Parque Nacional los operadores para su salvaguarda y disfrute.

En este sentido, la reconceptualización de la identidad nacional de las sociedades occidentales va a tener una derivada en la naturaleza. Los vasos comunicantes entre naturaleza, construcción nacional y burguesía han sido ampliamente estudiados y analizados por la academia (Roigé y Estrada, 2010; Sierra, 2019; Gil Farrero, 2020; Campo, 2021). La figura de parque (recreo) nacional (identidad) va a responder a los requerimientos del contexto en tanto que en ellos se plasma, asociada a la autenticidad, los valores esenciales de la comunidad, entendida como nación y estado, ambos en proceso de expansión durante la segunda mitad del siglo XIX. La consolidación de la identidad nacional a través del aparataje estatal, especialmente en el caso estadounidense (Sabine, 2006), va a poner a disposición de sus fines el redescubrimiento y ensalzamiento del ÁP. La repolitización de la naturaleza (Riechmann y Fernández Buey, 1994; Santamarina, Vaccaro y Beltran, 2014; Sierra, 2019) en el paso del uso extractivo-productivo tradicional hacia el recreativo-contemplativo con el trasfondo de la conservación, el recreo y el interés científico (West, 2006; Santamarina, 2009; Sierra, 2019) como operadores hegemónicos de legitimación de la nueva sociedad burguesa. La naturaleza, por tanto, debe ser protegida de su destructor, la sociedad moderna industrial de la que no es posible escapar, y salvada por los custodios de los valores modernos y del progreso social.

La resignificación decimonónica de la naturaleza se fundamenta en la naturaleza prístina, salvaje, objetiva a ojos racional-científicos, aculturales y sin presencia humana (Brockington y Schmidt-Soltau, 2004; Diegues, 2005). Huelga decir que los moradores de aquellos primeros parques nacionales eran minorías no blancas que, aunque su presencia en el territorio se remontase varias generaciones atrás, eran invisibles al interés científico-técnico dominante (Ciencias Naturales) e invisibles al constructo de ciudadano liberal. La exclusión y expulsión de los locales en las áreas protegidas ha sido una constante hasta nuestros días. Así, la primera etapa de la conservación de la naturaleza en territorio occidental se fundamente en el interés científico, el componente nacionalista-patriótico y el aspecto lúdico-recreacional (Sierra, 2019:56).

La *Convención relativa a la conservación de la fauna y la flora al estado natural*, Londres 1933, uniformiza la definición y gestión de la conservación, en especial, de los parques nacionales. Joaquín Bosque, siguiendo a Marjanedas, señala que la Convención sienta la idea de la condición pública de la conservación, realizada por el estado; en la que existe primacía del uso naturalístico, tanto en la zonificación diferenciada con los demás usos, como en la facilidad para que el público pueda acceder a ella y observarla; en los que la orientación hacia el recreo y provecho de la sociedad es importante y en los que se prohíbe la caza o colección de flora (Bosque, 1996:14).

El punto de inflexión, el paso de la conservación decimonónica a una «conservación neoliberal», se va a producir tras la II Guerra Mundial (Santamarina, 2009), con la creación de la *Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza* (UICN) en 1948. Se trata del organismo, auspiciado bajo el paraguas de la ONU, encargado de prestar atención a la naturaleza en el nuevo mundo surgido de la guerra. La nueva estructura supraestatal, la ONU, llamada a arbitrar el escenario internacional bipolar, crea la entidad que, en apenas unas décadas, se convierte en la institución de referencia internacional para la ordenación de la conservación de la naturaleza a través de los postulados y cosmovisiones occidentales. Es en 1956 cuando se sustituya, en sus siglas, la P por la C, es decir, la *Protección por la Conservación*, antesala del cambio de paradigma político de vinculación con la naturaleza[9].

Los efectos de la segunda industrialización, unidos al cambio del sistema de valores occidental con los primeros vestigios de presencia posmaterialista (Inglehart, 1997), propician el surgimiento del movimiento ecologista. Los postulados de este nuevo movimiento social (Casado, 1997; Jiménez Sánchez, 2003; López Ruíz, 2013) se centran en identificar, denunciar y detener las consecuencias directas del sistema productivo, especialmente la contaminación y degradación de los ecosistemas, y en la puesta en duda del propio sistema productivo a través de la teorización de los límites del planeta (Garcia i Garcia, 2004; Santamarina, Vaccaro y Beltran, 2014).

La respuesta a esta nueva demanda política tiene su correlación en el crecimiento del número de áreas protegidas a nivel mundial, más allá del territorio occidental, así como en la celebración de un seguido de conferencias mundiales sobre la naturaleza bajo el liderazgo de UICN, responsable de sedimentar, conclusión tras conclusión, la estructura institucional y la filosofía de la conservación de la naturaleza hegemónica y occidental.

[9] Para profundizar en el debate entre conservación y preservación durante el siglo XIX y XX, véase Santamarina, Vaccaro y Beltran (2014) y Sierra (2019).

En 1969 se redefine el concepto de Parque Nacional en el que se consolida la primacía del estado como principal actor de la política de conservación y se reconoce la importancia del visitante en su relación con el área protegida (Sierra, 2019). La evidencia del binomio naturaleza-turismo desplaza, de manera progresiva, el concepto primigenio de la conservación decimonónica como espacio de contemplación. El área protegida va mutando de espacio productivo extractivo a productivo terciario.

En 1970, 1971 y 1972 se celebran algunas de las conferencias mundiales más importantes en materia de conservación natural: Estrasburgo, Estocolmo, Ramsar, *Club de Roma*, *Cumbre de la Tierra* o Yellowstone. Este trienio excepcional de la conservación supone la declaración de los primeros patrimonios naturales «de la Humanidad» –auspiciados por UNESCO y UICN–, la imbricación con los postulados eco-desarrollistas y el turismo de naturaleza, que dan lugar a una nueva conceptualización de área protegida como un espacio interrelacionado interna y externamente (Santamarina 2013; Sierra, 2019). Además, dos elementos que hoy son clave para la conservación comienzan a dar sus primeros pasos: la idea de que la crisis ecológica y la pérdida de la biodiversidad se afronta con políticas globales, una suerte de inicio de la gobernanza global (Santamarina, Vaccaro y Beltran, 2014); y la irrupción de entidades privadas de corte ecologista reconocidas como actoras de las áreas protegidas. Las grandes ONG ecologistas como WWF o Greenpeace, timoneles del movimiento ecologista de escala global –no hay que perder de vista el escenario bipolar de las décadas de los 60, 70 y 80–, y, por tanto, actoras de primera magnitud en la exportación e implantación de fórmulas de conservación occidental en los entonces llamados *países del tercer mundo*, devienen protagonistas de la política de conservación a escala internacional (Apostolopoulou y Adams, 2018).

A lo largo de los años 80 continúa su crecimiento, impulsada por el conocimiento acumulado durante las últimas, tanto a nivel teórico como práctico, que se suma a la dilatada historia de gestión de los primeros parques nacionales occidentales.

La atención sobre las áreas protegidas trasciende el interés científico-natural y comienza a prestarse atención a los humanos que residen en ellas gracias a los primeros movimientos de reivindicación de las comunidades locales, impulsados por los movimientos de descolonización de los años 70[10], que, de alguna manera, influyen en el reconocimiento de los saberes y conocimientos tradicionales de las áreas protegidas.

[10] La influencia de estos movimientos sociopolíticos se refleja en la primera ley de Patrimonio Inmaterial de la UNESCO de 1974 (Sierra, 2019).

La década de los 80 y la *Cumbre de Río* (1992) consolidan la fase neoliberal de conservación de la naturaleza a través de la vinculación inequívoca de protección y desarrollo sostenible (Santamarina, Vaccaro y Beltran, 2014).

Dicho de otra manera, la estrategia económica como soporte infraestructural del área protegida para el desarrollo y crecimiento del nivel de vida que tiene lugar en ellas. El *Congreso de Colorado* (1984) reconoce la involucración de las poblaciones locales de las áreas protegidas en su gestión (Sierra, 2019) y, a partir de este momento, se considera la biodiversidad y el conocimiento tradicional como pérdidas irrenunciables para la humanidad. Se pone fin a la ventaja de cien años que el apego a la naturaleza llevaba sobre el apego humano. Se diluye la concepción elitista y colonialista (Sierra, 2019) de la conservación en la que los humanos –no blancos, desposeídos, acientíficos– del territorio eran invisibles.

Los años 90 inician una nueva etapa en las políticas de conservación en las que se incorpora la dimensión participativa y de gobernanza (Brugué, Font y Gomà, 2003; Sanz y Torres, 2006; Santamarina, Vaccaro y Beltran, 2014; Sierra, 2019), motivada por la ampliación de la conciencia democrática vinculada a la implicación ciudadana en todos los aspectos de la sociedad, incluida la protección de la naturaleza. En esta década, se produce un aumento del número de figuras declaradas, estudios, normativa, instituciones y número de actores con relevancia de las áreas protegidas. La «conservación comunitaria» (Santamarina, Vaccaro y Beltran, 2014; Sierra, 2019) se consolida en la *Declaración de Durban* (2003), que refuerza la idea de conexión y continuidad territorial, ecosistémica, política y social de espacios naturales.

En estos años se pone en tela de juicio la figura del ÁP como herramienta eficaz frente la pérdida de biodiversidad, a tenor de los indicadores mundiales de degradación ambiental o especies en peligro de exclusión.

En este sentido, la revisión de las fórmulas de gestión va a orientarse hacia una profundización en la dimensión social de la conservación (Santamarina, Vaccaro y Beltran, 2014) y la reconfiguración del espacio decisional en ellas, con la inclusión de un mayor número de actores y de diferente naturaleza. Fórmulas mixtas público-privadas para la gestión de los espacios naturales van a ir parejas a la revitalización de la actividad económica vinculada al sector terciario y al turismo (Frigolé, 2014) y a la consideración de estos espacios como productores de servicios ecosistémicos para el ser humano en su lucha contra el cambio climático. Sobre estos parámetros se define ÁP en la actualidad, que rige y encamina la política de conservación hegemónica mundial.

En la actualidad, el estado de las áreas protegidas a nivel mundial no parece haber mostrado una mejora en la última década. Según los datos del informe *Naturaleza 2030. Una naturaleza, un futuro* de UICN para 2021-2030, se ha perdido un 25% de los hábitats mundiales, y la cobertura de protección mundial alcanza el 43%, cifra insuficiente para evitar el colapso de muchos ecosistemas y los gobiernos del mundo «no están bien encaminados» a cumplir los objetivos definidos por la *Estrategia de la Biodiversidad Biológica 2011-2020*.

4.2. La protección de la naturaleza en la UE

La política comunitaria en materia de medio ambiente da sus primeros pasos con el *I Programa de Acción en materia de Medio Ambiente* 1973-1977 (en adelante PMA), aprobada en 1973, que establece los principios rectores de la pretendida armonización de la política medioambiental de los estados miembros (en aquel momento la CCE-9, con la reciente incorporación de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca). El II PMA de 1977-1981 continua la línea establecida en el primer PMA, y las directrices se encaminan a la prevención más que a la solución de los problemas ambientales (López Ruiz, 2013). En 1979 se aprueba el *Convenio de Berna*[11] (1979), que supone la implementación, por primera vez, de la tutela de especies europeas en peligro de extinción y la incorporación de la política de conservación a la planificación económica. El salto cualitativo de la política comunitaria tiene lugar a partir del III PMA 1982-1986 que recoge las conclusiones de Berna, con especial énfasis a la integración del medio ambiente con una lógica transversal al resto de sectoriales.

El IV PMA, 1987-1992, evidencia la incapacidad de los estados miembros para detener la degradación ambiental de los ecosistemas europeos y la falta de armonización de las políticas de conservación estatales con las comunitarias (López Ruiz, 2013). Una de las medidas derivadas del PMA es la aprobación, en 1990, de la Directiva sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente como medida que «mejorará la protección medioambiental[12]» comunitaria. *El Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht* de 1992, incorporó «un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente» entre los objetivos de la Unión[13].

[11] https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/convenios-internacionales/ce-conv-int-berna.aspx

[12] Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

[13] Artículo 2, artículo 3 a partir de 2010.

El siguiente PMA, 1993-2000, lleva por título *Hacia un desarrollo sostenible* e incorpora las conclusiones de la *Cumbre de Río* de 1992 con la transformación de la economía europea hacia postulados del desarrollo sostenible.

El programa incorpora instrumentos financieros e incentivos económicos que dan soporte a las acciones enmarcadas en el último PMA del siglo XX, que se refuerza con los acuerdos de la *Estrategia de Lisboa* (2000-2001), las cuales marcan las líneas maestras de la economía europea de la siguiente década y vinculan economía y medio ambiente a través del desarrollo sostenible. El binomio acompañará, a partir de entonces, la economía comunitaria. En el *Consejo de Göteborg* de 2001 se adopta la *Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Unión Europea* con el objetivo de intensificar la institucionalización del medio ambiente en la UE (López Ruiz, 2013:209).

El *VI Programa de Acción en materia de Medio Ambiente 2002-2012*, tiene un marcado carácter continuista respecto al V PMA e incorpora el cambio climático como principal reto para la UE, así como la perspectiva participativa en las áreas protegidas a través de la cooperación con ONGs y empresas privadas (López Ruiz, 2013). En este sentido, en 2003 se aprueba la Directiva[14] sobre la participación ciudadana en la gestión y elaboración de instrumentos de los espacios naturales protegidos al tiempo que se actualiza la Directiva sobre el acceso público a la información medioambiental. La *2ª Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad 2020*, aprobada en 2011 y heredera de los compromisos adquiridos en la *Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica* celebrado en Nagoya (Japón) en 2010, buscaba intensificar la acción comunitaria y de los estados miembros en la reducción del ritmo de degradación y pérdida de biodiversidad europea.

Como parte de las acciones a desarrollar con esta Estrategia, además del reforzamiento de la *Red Natura 2000* (RN2000), se reconoce «plenamente el valor económico de los servicios ecosistémicos y la necesidad de restaurarlos para beneficio de la economía» (Informe Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad 2020, 2011). El VII PMA, *Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta 2013-2020*, incorpora el concepto de economía circular[15] y la «biodiversidad se protege y se valora para que la resiliencia de nuestras sociedades resulte fortalecida» (Comisión Europea, 2013).

---

[14] Directiva 2003/35(CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE (EIA) y 96/61/CE (IPPC) del Consejo.

15 «La economía circular es un modelo de producción y consumo que implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes todas las veces que sea posible para crear un valor añadido. De esta forma, el ciclo de vida de los productos se extiende» (Parlamento Europeo, 2015). Consultado 16/07/2022 en https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20151201STO05603/economia-circular-definicion-importancia-y-beneficios

La orientación hacia los servicios ecosistémicos y la lucha contra el cambio climático en materia medioambiental de la Comisión marcan la acción de la última década. La *Estrategia sobre la Biodiversidad 2030* de la UE (2020) redunda en el papel de la economía sostenible para la consecución de los retos medioambientales:

- Debe alcanzarse, al menos, el 30% de superficie terrestre y marina de la UE, en especial con el reforzamiento y ampliación de las áreas protegidas de la RN2000.
- Reducción a la mitad del uso de plaguicidas que favorezcan la recuperación de ecosistemas degradados, así como la plantación de 3.000 millones de árboles.
- Asignación 20.000 millones de euros destinado a la protección y fomento de la biodiversidad a través de financiación comunitaria, estatal y privada.
- Contribución a la creación de un marco mundial sobre la biodiversidad.

Esta Estrategia recibirá, a lo largo de estos años, cerca del 30% del presupuesto de la UE[16] (Consejo Europeo, 2020), que suponen en torno a 260.000 millones de euros y equivalen al 1,5% del PIB de la UE de 2018. La Estrategia forma parte del corpus de iniciativas definidas en el *Pacto Verde Europeo o The European Green Deal*[17], presentado por la Comisión Europea en diciembre de 2019. El objetivo de este pacto es alcanzar la neutralidad climática en la UE para el año 2050 y convertir la economía comunitaria en una economía sostenible. En todo caso, el *Pacto Verde Europeo* es, en esencia, una estrategia para la transformación estructural de la economía europea que en su camino afecta a la conservación y a la protección de la biodiversidad. Como sostuvo la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en 2019:

> «El Pacto Verde Europeo es nuestra nueva estrategia de crecimiento, un crecimiento que aporta más de lo que consume. Muestra cómo transformar nuestro modo de vivir y trabajar, de producir y consumir, para que vivamos de forma más sana y nuestras empresas sean innovadoras. (…) Si somos los primeros en dar este paso y si lo hacemos con premura, contribuiremos a que nuestra economía sea líder mundial. Vamos a poner todo nuestro empeño en lograrlo, por el bien del planeta y de la vida que sustenta, por el patrimonio natural de Europa, por la biodiversidad, por nuestros bosques y por nuestros mares. Si demostramos al resto del mundo cómo ser sostenible y competitivo, podemos convencer a otros países para que se nos unan»[18].

[16] https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/10/23/council-adopts-conclusions-on-the-eu-biodiversity-strategy-for-2030/.

[17] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es.

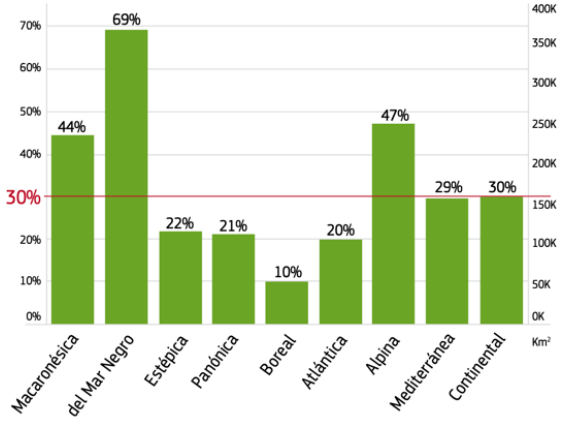
[18] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_6691.

En abril de 2022 se aprobó el *VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente 2021-2027*[19], con especial énfasis en la transición ecológica, el avance hacia una economía del bienestar («crecimiento regenerativo») y la detención de la degradación medioambiental. El grueso de los objetivos prioritarios está vinculado a los procesos de descarbonización de la economía europea y el reto de una UE climáticamente neutra en 2050.

Desde hace unas décadas, se ha observado un importante crecimiento de la superficie protegida a nivel europeo, que se corresponde con el creciente interés internacional y comunitario en materia de protección y conservación medioambiental. Blanca Lozano sostiene que la política de protección de la naturaleza es el segundo ámbito en el que más se legisla a nivel comunitario, tras la sectorial de la *Política Agraria Común* (López Ruiz, 2013:209).

Según la Agencia Europea de Medio Ambiente, cerca del 26% de la superficie de la Unión Europea 27 tiene algún nivel de protección natural, siendo la región del mundo con mayor número de figuras de conservación (BISE 2022), que no de superficie protegida. La política de conservación de la naturaleza concita a los estados miembros y sus subestructuras estatales a una acción ordenada y compartida en torno a las directivas comunitarias. Estas, a su vez, al igual que la normativa estatal, están alineadas con los criterios internacionales de UICN.

G1. Superficie protegida por región biogeográfica de la UE, 2022.



Fuente: *Boletín RN2000*, 02/2022.

[19] https://www.boe.es/doue/2022/114/L00022-00036.pdf

Las Directivas[20] que soportan la estructura de la conservación en la UE, son las conocidas como las llamadas *Directiva Aves* y la *Directiva Hábitats*. La primera se crea en 1979 y actualmente está en vigor a través de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres que establece el régimen normativo de conservación a largo plazo de la avifauna europea. El objetivo es la salvaguardia de las especies, así como de sus hábitats. La figura de protección ZEPA, Zona de Especial Protección de Aves, es la fórmula más extendida para el desarrollo de esta Directiva y es uno de los pilares de la RN2000.

La segunda es la Directiva 92/43/CEE sobre la conservación de los hábitats naturales de fauna y flora silvestres, creada en 1992 con el objetivo de la protección de los hábitats y las especies europeas, a excepción de la avifauna. La Directiva Hábitats establece el marco normativo de las figuras LIC (Lugar de Interés Comunitario) y ZEC (Zona de Especial Conservación), los otros dos pilares de la RN2000. El LIC es una figura de protección transitoria (impedir deterioro o degradación) hasta que se produce la aprobación del reglamento de uso y gestión del área protegida, que se convierte en ZEC.

Así, estas figuras conforman la RN2000, que «es la red de áreas protegidas más grande del mundo y el principal instrumento en materia de conservación de la naturaleza de la Unión Europea.

Es la única red internacional de áreas protegidas con un marco legal (Directivas Hábitats y Aves) de obligado cumplimiento para los Estados miembros, cuyo objetivo es alcanzar y mantener en un estado de conservación favorable determinados hábitats y especies a escala de región biogeográfica en el caso de la Directiva Hábitats» (Boletín RN2000, 2022: 34). Se crea en el año 1992 al albur de la llamada *Directiva Hábitats*, con el objetivo de construir la política de conservación que sea capaz de armonizar la acción de los estados miembros frente la pérdida de biodiversidad.

4.3. La protección de la naturaleza en España

La conservación en España, entendida como preservación pública y moderna, se sitúa entre mediados del siglo XIX y la Guerra Civil (Casado, 2000; Ramos, 2006; Santamarina, Vaccaro y Beltran, 2014; Gil Farrero, 2018; Santamarina, 2019; Sierra, 2019).

[20] «Las directivas son actos legislativos en los cuales se establecen objetivos que todos los países de la UE deben cumplir. Corresponde a cada país elaborar sus propias leyes sobre cómo alcanzar esos objetivos» (Unión Europea, 2022).

El impulso industrializador que inundaba los países occidentales y que se convierte en el motor de la activación patrimonial de la naturaleza, tiene un menor alcance en el caso español debido a la débil implantación industrial y, por tanto, una menor relevancia político-económica de la burguesía y del liberalismo (Álvarez Junco, 2010). El envite patrimonial, en España, va de la mano de la construcción de la identidad nacional, sea cual fuere su territorio; del interés naturalístico en los círculos de corte científico y del influyente papel de los grupos excursionistas, a mitad camino entre ambas dimensiones[21].

El contexto regeneracionista en que se enmarcan las primeras declaraciones (Campo, 2021), está fuertemente influenciado por el fracaso nacional del siglo XIX a propósito de la pérdida de las colonias. Estos primeros parques nacionales concentran la esencia de los valores patrios de la nación española. No es baladí la premura en la declaración de Covadonga y Ordesa, instada por el Marqués de Villaviciosa, para evitar que la declaración del Montseny, en Cataluña, fuera la primera área protegida del estado (Gil Farrero, 2018). Como tampoco es casual que la creación del Parque Nacional de Covadonga, hoy el Parque Nacional de los Picos de Europa, en 1928, coincidiera con el duodécimo centenario de la llamada «reconquista»[22] (Sierra, 2019).

En el acto de coronación de la Virgen de Covadonga, el rey Alfonso XIII condensó en sus palabras las dimensiones de la conservación decimonónica: «Vamos hacer algo único en el mundo: unir el arte de la naturaleza a la Historia, en el lugar de nacimiento de una nación» (Bosque, 2016: 15). En el caso español se incorpora, así, la dimensión eclesiástica, al menos, de forma simbólica. En todo caso, los primeros espacios naturales protegidos siguen el modelo extendido en Estados Unidos y en los países europeos con el objetivo de la protección vinculado a los valores naturales, la exaltación del paisaje y el uso recreativo (Casado, 1998).

Las primeras nomas vinculadas al patrimonio natural son el Catálogo de Montes (1901), que es derivado de la Ley de Repoblación de Montes de 1877[23], la Ley de Caza (1902) y la normativa de Cotos de Caza o Reservas Reales (1905).

[21] Véase los trabajos de Solé y Bretón (1986), Maria Antònia Martí Escayolo (2004) o Judit Gil Farrero (2018) para la profundización del paradigmático caso catalán en la relación de la activación patrimonial y los grupos excursionistas.

[22] A pesar de que el concepto «reconquista» ha sido el habitual en la historiografía tradicional española y está bien anclado en el imaginario colectivo, su uso resulta impreciso al presuponer una continuidad legítima entre realidades históricas diversas (época visigoda y reinos cristianos como germen de una supuesta España embrionaria) y la consiguiente deslegitimación de Al-Ándalus, entendido como un paréntesis anómalo (García Sanjuán 2016). Por este motivo, en esta investigación se utiliza el más ajustado concepto de *conquista*.

[23] En apenas una década se promulga la Ley de Montes del 24 de mayo de 1863 y la Ley para la mejora, fomento y repoblación de los montes públicos, de 11 de julio de 1877. [Consulta 11/08/2022] https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/43750_4.pdf.

La Ley de Parques Nacionales de 1916 y el Decreto de la Junta Central de Parques Nacionales de 1917 que crea la figura del Sitio Nacional, conforman los mimbres del corpus normativo de la primera etapa de protección de la naturaleza en España. En ambos textos conviven los fundamentos de la conservación de base racional-científica y las elevadas expectativas de valores de la patria.

> «Aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional, que el Estado consagra, declarándoles tales, con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas, y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierren, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre» (Preámbulo Ley 1916).

Desde entonces y hasta la II República, se elaboran normativas orientadas a fundamentar la primigenia estructura estatal de conservación, proceso que se verá interrumpido por el golpe de estado del militar Francisco Franco en 1936, que supondrá la desarticulación del entramado institucional hasta finales de los años 50 (Sierra, 2019).

Hay que esperar al final de la dictadura, en el tardofranquismo, para la reactivación de la política de conservación. Al albur de las tendencias europeas y occidentales de reconocimiento patrimonial de la naturaleza y del incipiente movimiento ecologista español, fuertemente vinculado a la resistencia antifranquista que transversalizaba la agitación social española de los años 60 y 70, se producen las primeras luchas ecologistas de defensa medioambiental como Doñana (Andalucía), *El Saler per al poble* (València), Aigüestortes i Estany de Sant Maurici (Cataluña) o La Garrotxa (Cataluña), entre otras (Hamilton, 2017; Gil Farrero, 2018).

El punto de inflexión, como señala Ana Campo (2021), es la declaración del Parque Nacional de Doñana en 1969, el primer humedal, sobre la base del interés científico y no forestal, en clara sintonía con la nueva ola conservacionista europea. La política forestal hegemónica durante toda la dictadura, que conceptualizaba el área protegida como espacio productivo-forestal, irá virando sus objetivos y premisas hacia el concepto de conservación de corte europeo. El primer lustro de los años 70 será un periodo prolijo, similar al trienio excepcional de la conservación señalado anteriormente, que acelera el proceso de creación de agencias medioambientales y promulgación de normativa conservacionista.

Se aprueba la Ley de Caza 1970, se crea en 1971 del famoso ICONA[24] (Instituto para la Conservación Natural), la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico en 1972, se crea de la CIMA (Comisión interministerial del Medio Ambiente) en 1972, aunque sin capacidad vinculante (Lozano, 2010); se aprueba el Decreto de protección de especies en 1973 y la reforma de la Ley del Suelo en 1975.

En este mismo año, meses antes de la muerte del dictador, se aprueba la Ley de Espacios Naturales Protegidos que servirá de fundamento para las políticas de conservación durante los primeros compases de la inminente democracia, incluida la política estatal y autonómica, y que sustituye a la Ley de Montes de 1957.

Esta ley crea nuevas figuras de protección y determina un cambio de visión, que transiciona de la mirada extractivista a la recreativa (Sierra, 2019) y a la gestión de recursos de corte desarrollista (Campo, 2021). En 1975 se crea el Servicio de Parques Naturales y Medio Ambiente de la Diputació de Barcelona, centro de referencia de la moderna política de conservación de la naturaleza (López Ruiz, 2013; Gil Farrero, 2018).

La instauración de la democracia da inicio a una nueva fase en las políticas de conservación de la naturaleza en España. Tras las primeras elecciones (1977) se crea la Dirección General de Acción Territorial en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. La Constitución de 1978 recoge la cuestión medioambiental en el artículo 45, entendiéndolo como un principio rector de la política económica y social y no como un derecho fundamental[25]. Si bien es cierto que, como señala la sinopsis del artículo, debe entenderse que «bajo el artículo 45 subyace el derecho de los ciudadanos a gozar de una calidad de vida que sea coherente con la dignidad de la persona reconocida en el artículo 10 de la Constitución. Ambos valores, la dignidad de la persona y calidad de vida, han sido vinculados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, pues "cada cual tiene el derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo con sus características culturales"».

[24] Sobre el controvertido papel del ICONA, véase los trabajos de Judit Gil Farrero (2018), Ana Campo (2021) o GOBERPARK (2021).

[25] La redacción del Artículo 45 de la Constitución Española de 1978 queda de la siguiente manera:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

En este sentido debe entenderse la importancia del artículo 45 que, además, como también se señala en dicha sinopsis, su elevación constitucional situó a España –en términos formales– en uno de los textos constitucionales pioneros[26] (Galindo Elola-Olaso, 2010) en esta materia.

El salto cualitativo en la normativa y política de conservación se produce con la adhesión de España en la entonces Comunidad Económica Europea en 1986 y la transposición de la normativa comunitaria al derecho español (López Ruíz, 2013). A la recién estrenada Ley de Aguas de 1985, se une la Ley de Residuos Tóxicos y Peligrosos de 1986, así como los decretos de evaluación ambiental y de protección del ambiente atmosférico.

En 1989 se aprueba la Ley de conservación de Espacios Naturales y Flora y Fauna Silvestre Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres[27], que deroga la Ley de 1975. La llamada «constitución conservacionista» (Sierra, 2019: 119) actualizó los postulados comunitarios, creó los instrumentos de ordenación y de uso (PORN y PRUG) e introdujo nuevas figuras de protección. España alcanza, a las puertas de la última década del siglo XX, el ritmo de la conservación comunitaria. La nueva ley moderniza, actualiza y armoniza las políticas medioambientales autonómicas activadas durante los años 80, tras el proceso de descentralización competencial en materia de conservación de la naturaleza. A partir de este momento comienza una «carrera frenética» (Campo, 2021: 90) en la declaración de figuras patrimoniales. A la postre, la vía estatal, autonómica y municipal multiplica las figuras de protección, al tiempo que dibuja un complejo escenario en el que se produce una atomización patrimonial carente de criterios compartidos y de recursos que garanticen su gestión (Tolón y Lastra, 2008; sierra, 2019).

En 1990 se crea la Secretaría General del Medio Ambiente, que se convertirá en Secretaría de Estado al siguiente año. En 1993, en la última legislatura del socialista Felipe González Márquez, aparecerá en España el Ministerio de Medio Ambiente[28] de la mano de Obras públicas y Transporte. Josep Borrell Fontelles es el primero en ostentar esta cartera. El primer gobierno de corte conservador desde la Transición, liderado por José María Aznar López, del Partido Popular, crea, en 1996, el primer Ministerio de Medio Ambiente –sin apellidos– de España, con Isabel Tocino Biscarolasaga al frente.

[26] Junto con la Constitución de Italia de 1947 (artículo 9), la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (artículos 15 y 21), y la Constitución de Portugal de 1976 (artículo 66), que inspirará la redacción de la CE de 1978.
[27] Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. https://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/Paginas/VI%20Legislatura.aspx

El siguiente hito normativo será la Ley de Patrimonio Natural de 2007[29] que acomoda los objetivos europeos a la realidad española (Sierra, 2019). Entre sus novedades, introduce la figura de la «custodia del territorio», fórmula altamente desarrollada en los últimos años (como se verá en capítulos siguientes). La nueva ley crea la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, de carácter consultivo, del que forman parte estado y autonomías. La inserción de la participación pública se realiza a través del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad (López Ruíz, 2013). La cuarta etapa de las políticas de conservación de la naturaleza y el reconocimiento del papel de la ciudadanía en la gestión de las áreas protegidas se institucionaliza con esta ley. Las modificaciones introducidas en 2015[30] abordaron la compleja y crítica cuestión de la planificación de las áreas protegidas, en aras de evitar solapamientos y ahondar en la coordinación de las entidades gestoras y sus instrumentos (Anuario EUROPARC-España 2020).

El Ministerio de Medio Ambiente se mantiene hasta 2008 (segunda legislatura del gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero), cuando se une a Medio Rural y Marino. Con el nuevo gobierno conservador de Mariano Rajoy Brey, el Ministerio pasa a denominarse de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. En ese mismo año, 2011, se aprueba el *Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad 2011-2017*[31]. Un novedoso instrumento en la política de conservación española que diagnostica la situación y establece el horizonte ideal y la hoja de ruta para alcanzarlo.

Entre ellos, adquiere especial relevancia el crecimiento verde, los servicios ecosistémicos y la valoración económica de la biodiversidad, destaca la meta de la sostenibilidad del turismo de naturaleza y la concepción de la biodiversidad como una ventaja competitiva (Anuario EUROPARC-España, 2020). Finalmente, en 2018, el gobierno socialista surgido de la moción de censura exitosa del socialista Pedro Sánchez Pérez-Castejón a Mariano Rajoy Brey, la cartera de Medio Ambiente desaparece para integrase como Secretaria de Estado del Ministerio de Transición Ecológica. En la actual legislatura, la número XIV, el Reto Demográfico se suma al titular ministerial. En estos momentos, se encuentra avanzado el *Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad 2030*[32].

[29] Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

[30] Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

[31] https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/valoracion-y-aspectos-economicos-de-la-biodiversidad/cb_vae_plan_estrategico_patrimonio_nat_bio.aspx

[32] Consultado el 27/07/2022. https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/participacion-publica/borradorplanestrategicopnb_tcm30-539972.pdf

Tras esta sintética revisión histórica de la institucionalización de la conservación en España, cabe preguntarse el estado actual de la misma. Hoy, el 12,1% de la superficie terrestre y 1% de la superficie marina estatal tiene algún tipo de protección, que añadida a la RN2000, alcanza casi el 28% de la superficie. En la última década, la superficie con algún tipo de protección en España ha crecido de manera progresiva hasta situarse en más de 31 millones de hectáreas protegidas.

T6. Superficie protegida en España por figura de protección, ha, 2020.

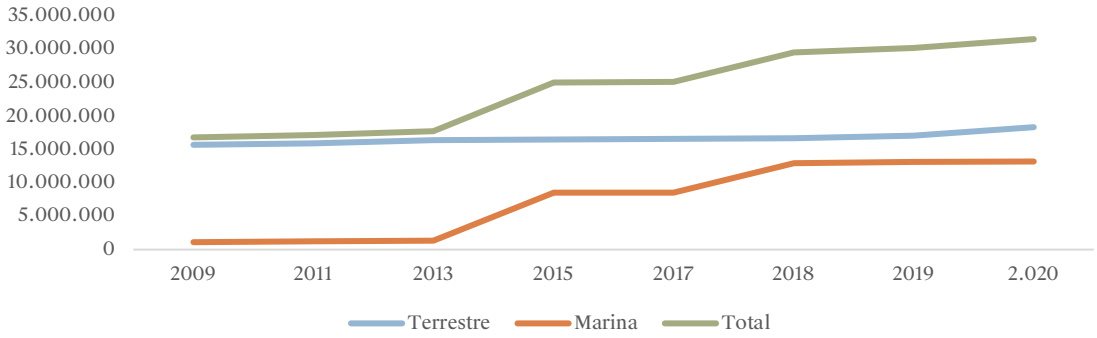
	Terrestre	Marina	Total	Nº
Superficie protegida total	18.313.516,36	13.178.937,72	31.492.454,08	-
Superficie protegida por ÁP y RED NATURA 2000	14.192.085,74	12.868.442,43	27.060.528,17	-
ÁP	7.455.092,46	5.257.161,12	12.712.253,58	1.824
RED NATURA 2000	13.846.016,34	8.432.199,36	22.278.215,70	1.857
-LIC	11.863.625,61	5.475.131,04	17.338.756,65	1.468
-ZEPA	10.250.836,95	5.198.631,45	15.449.468,40	658
Áreas protegidas por instrumentos internacionales				
MAB	6.275.790,57	938.963,22	7.214.753,80	52
RAMSAR	282.803,54	25.442,68	308.246,23	75
ZEPIM	51.857,86	96.625,70	148.483,56	9
OSPAR	-	2.034.218,94	2.034.218,94	13
Geoparques	2.470.248,42	223.122,52	2.693.370,94	15
Reservas Biogenéticas	-	--		1
Sitios Naturales Lista Patrimonio Mundial	76.717,95	121,21	76.839,16	4

Fuente: *Anuario EUROPARC-España 2020*. Elaboración propia.
Nota metodológica: La superficie protegida total incluye: Espacios Naturales Protegidos, RN2000, Reservas de la Biosfera, humedales del Convenio de Ramsar, ZEPIM, OSPAR y Geoparques.
Nota metodológica 2: Los datos de superficie de RN2000 están calculados sin solapes. No se pueden sumar superficies de LIC y ZEPA para obtener totales ya que existen solapamientos entre ambos tipos de espacios.

Las figuras de protección más importantes que se contemplan en la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad de 2007 son, de las 47 existentes según la normativa estatal, autonómica y local: Parque Nacional (16), Parque Natural (152), Reserva Natural (240), Monumento Nacional (336), Paisaje Protegido (62) y Reserva Marina Protegida (10) (*Anuario EUROPARC-España*, 2020). Es la figura de Parque Natural la más extendida en España, alcanzando el 54% del territorio protegido y el 8% de la superficie total de España.

En la jerarquía establecida por la UICN para la protección de los espacios naturales, en España el Parque Nacional (categoría II) se erige como el área de mayor protección, restringiendo los usos, las actividades y la presencia humana. En España, la figura del Parque Natural (categoría V) se sitúa en el siguiente nivel de protección y su competencia se circunscribe al ámbito autonómico, regulada por la Ley de Espacios Naturales de cada comunidad.

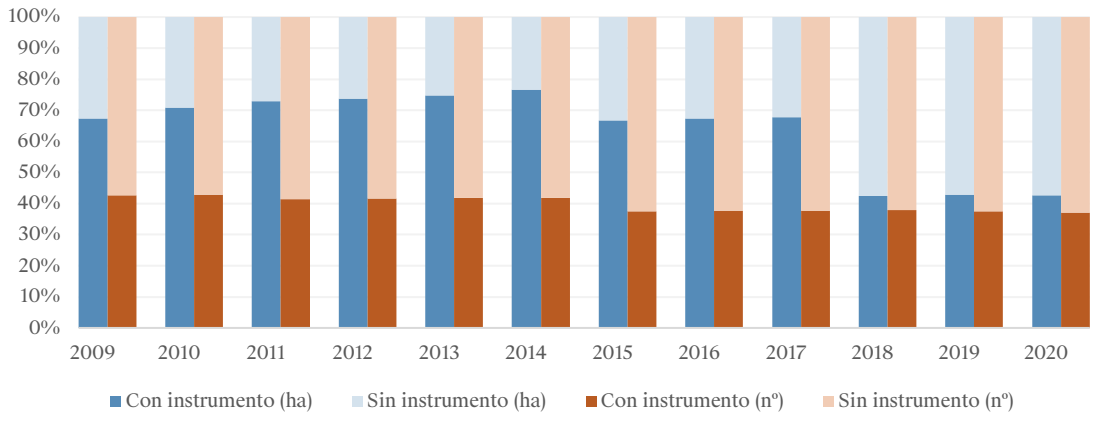
G2. Evolución superficie protegida en España (sin solapes), ha, 2009-2020.



Fuente: *Anuario EUROPARC-España 2020*. Elaboración propia.
Nota metodológica: Se incluye en 2020 la superficie de los 15 Geoparques Mundiales de la UNESCO.

La gestión eficaz de un área protegida va estrechamente ligada a la existencia de los principales instrumentos de gestión, esto es, de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG). En la actualidad, el 98% de los Parques Naturales en España tienen PORN y el 88% tienen PRUG (*Anuario EUROPARC-España*, 2020).

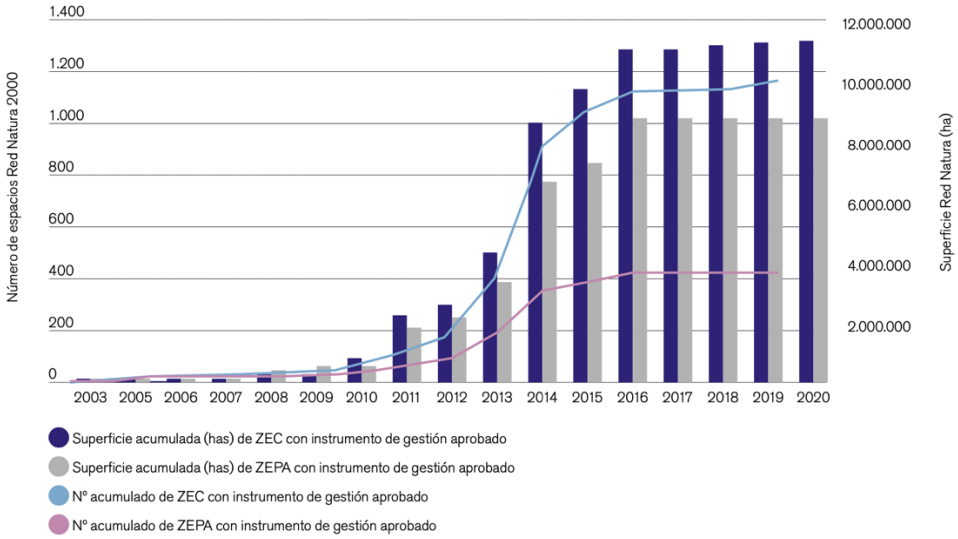
G3. Espacios protegidos en España con o sin instrumentos de gestión según superficie y número, %, 2020.



Fuente: *Informe sobre el estado del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en España a 2020* del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2021. Elaboración propia.

Respecto a la RN2000, en España tiene un fuerte desarrollo en torno a los años 2013-2016, cuando se multiplica el número de espacios y de superficie protegida que tienen aprobadas sus instrumentos de gestión.

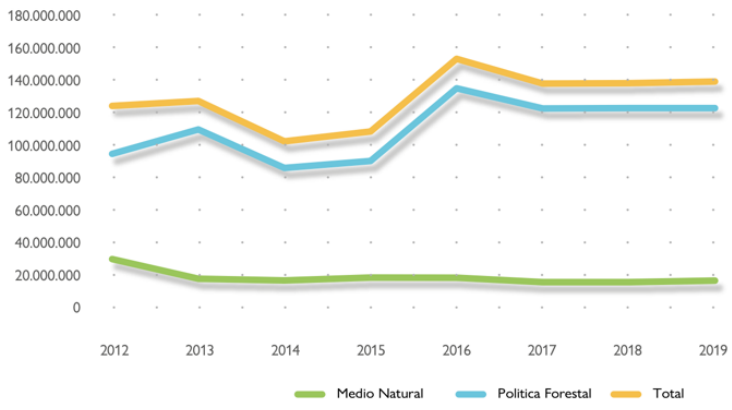
G4. Datos acumulados de superficie y número de espacios protegidos RN2000 con instrumentos de gestión aprobados en España.



Fuente y elaboración: *Termómetro de la Red Natura 2000*, EUROPARC-España, 2020.

El presupuesto de inversiones destinado a la Dirección General de Biodiversidad se sitúa en torno a los 140 millones de euros (aproximadamente el 5,7% del presupuesto de MITECO en 2019), cifra estabilizada en los últimos años.

G5. Inversiones Cap. 1 a 8 de los Presupuestos Generales 2011-2019 en los programas presupuestarios de la D.G. de Biodiversidad, Bosques y Desertificación del MITECO, €.

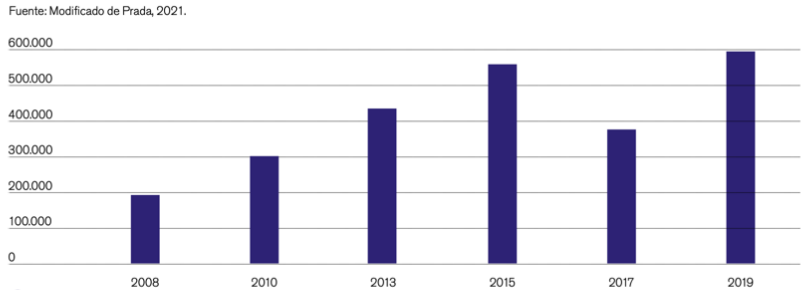


Fuente y elaboración: Informe sobre el *Estado del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en España a 2020* del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2021.

La figura de la «custodia del territorio»[33] es una fórmula de protección orientada a la gestión con un marcado carácter privado, sea porque la propiedad es privada, sea porque se gestiona preferentemente por una entidad privada, como una ONG, una fundación o una empresa. En el caso español tiende a ser una fórmula mixta en la que las administraciones públicas aportan fondos, propiedad o conocimiento. Está presente en España desde los primeros pasos de WWF-Adena en los años 70, tiene su primer acuerdo formal en 2000 con la *Declaración de Montesquiu*[34] y se afina con la Ley de Patrimonio Natural de 2007, tanto en su definición como en su Título V, para el fomento del conocimiento, la conservación y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en el que se engloban tres artículos referidos a la «custodia del territorio», directa (76-77) o indirectamente (75).

Según el informe del *6º Inventario de custodia del territorio* (2019), en España hay un total de 3.223 acuerdos de custodia (123 con entidades cinegéticas) y 245 entidades con acuerdos de custodia (27 de ámbito cinegético). Cataluña (710) es el territorio con mayor número de acuerdos, seguido de Murcia (457), del País Valenciano (290) y de Galicia (289). Las «entidades de custodia» son múltiples y de muy diversa naturaleza, como empresas, grupos de propiedad, asociaciones cinegéticas o entidades ecologistas o naturalísticas. La Fundación Biodiversidad es una fundación pública adscrita al Ministerio que «trabaja para preservar el patrimonio natural y la biodiversidad, dirigiendo su conservación a la generación de empleo, riqueza y bienestar en el conjunto de la sociedad, con especial atención al medio rural[35]» y está presente en muchos de los territorios de custodia. Es habitual que sea la encargada de constituir los equipos gestores, habitualmente ONG ecologistas o naturalísticas.

G6. Evolución de la superficie de acuerdos de custodia del territorio en España, ha, 2021.



Fuente y elaboración: Anuario EUROPARC-España 2020.

[33] https://www.custodia-territorio.es
[34] https://www.custodia-territorio.es/sites/default/files/recursos/declaracion_montesquiu.2000.pdf
[35] https://fundacion-biodiversidad.es/es/biodiversidad-terrestre/proyectos-propios/plataforma-de-custodia-del-territorio

4.4. La protección de la naturaleza en el País Valenciano

¿Y cómo ha sido el proceso de institucionalización de la política de conservación en el territorio valenciano? La fuerte presión industrial, urbanizadora y turística ha influido directa e indirectamente en el devenir de la conservación y en las formas de conservación de los espacios naturales autonómicos.

La política de conservación en el territorio valenciano se desarrolla en cinco grandes fases: 1) primera etapa, entre 1975-1988, que recoge los inicios de la política medioambiental valenciana, incluido el proceso de transferencia de competencias estatales y la declaración de los primeros parques naturales; 2) la segunda etapa de institucionalización de la administración autonómica en materia de medio ambiente, tiene un marcado componente normativo-administrativo, es el periodo que arranca en 1989, con la creación de la Agencia del Medio Ambiente, de la Conselleria de Medio Ambiente, la Ley de Parajes Naturales, la declaración de nuevos Parques Naturales y la Ley de Espacios Naturales de 1994, y finaliza con el profundo cambio político-institucional del año 1995; 3) la breve etapa comprendida entre 1995 y 1999, con el primer gobierno conservador, de matiz regionalista, como *impasse* ante la reorientación estructural de la política de conservación; 4) la etapa entre 1999 y 2015, caracterizada por el boom patrimonializador (Santamarina, 2008) y las consecuencias de la crisis económica; 5) y el periodo actual, iniciado con el cambio político-institucional de 2015. Las etapas de la institucionalización de la conservación autonómica se superponen a las olas declarativas de parques naturales, de modo coincidente o no, pero ambas son consecuencia del contexto político general. Como apunte normativo previo al análisis de las etapas, como se puede observar en el gráfico siguiente, el medio ambiente, ha tenido una presencia discreta en la producción normativa de las Corts Valencianes desde el inicio de la democracia reciente.

G7. Leyes medioambientales aprobadas en Corts Valencianes respecto a la producción legislativa total según presidencias, 1983-2019, %.



Fuente: Anselm Bodoque (2020). Elaboración propia.

T7. Resumen de las etapas de la política conservacionista del gobierno valenciano según normativa, institucionalización, declaración de ÁP.

	1975-1988	1989-1995	1995-1999	1999-2015	2015-2023
Institucionalización	1975 Ley Conservación Espacios Naturales (estatal) 1980 Creación Oficina Técnica Devesa-Albufera 1982 Estatuto de Autonomía 1984 Descentralización competencias 1984 Creación Gabinete de Ordenación del territorio	1988 Ley de Parajes 1989 Creación de la Agencia de Medio Ambiente 1989 Ley (estatal) 1991 Creación Conselleria de Medio Ambiente 1994 Ley de Espacios Naturales		2002 Catálogo Zonas Húmedas 2004 Modificación Juntas Rectoras	
Declaraciones PN	1986 Albufera 1987 Penyal d'Ifach Montgó Font Roja 1988 Columbretes	1989 Desert de les Palmes 1994 Marjal Pego-Oliva 1995 Fondó d'Elx Salinas de Santa Pola 1996* Lagunas de la Mata y Torrevieja	1998 Espadà	2002 Serra d'Irta –Serra Calderona –Serra Mariola 2005 Serra Gelada –Hoces del Cabriel 2006 Tinença de Benifassà –Penyagolosa 2007 Puebla de San Miguel –Sot de Chera-Chera –Túria	
		1 PORN 5 PRUGs	1 PORN	16 PORN 11 PRUG	1 PORN
Gobierno	PSPV-PSOE	PSPV-PSOE	PPCV-UV	PPCV	PSPV-PSOE + Compromís + Podem

Elaboración propia
*Como se explica a continuación, se entiende la declaración de este parque natural como parte de la política del gobierno saliente.

Primera etapa. Los inicios de la política medioambiental valenciana (1975-1988)

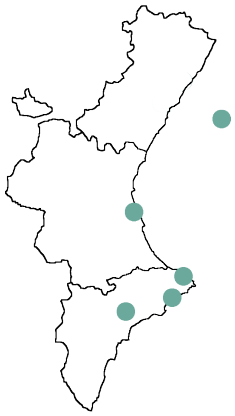
La protección autonómica de la naturaleza en el País Valenciano comienza con el proceso de transferencia competencial del estado a las autonomías, enmarcadas en la fase de construcción del estado democrático tras la dictadura de Franco. Una vez aprobada la Constitución de 1978, las autonomías inician su proceso de construcción institucional y normativa, a diferentes ritmos en función del articulado constitucional por el que se tramita, que concluye a principios de los años 80 con la fórmula del «Estado de las Autonomías» que rige actualmente en España. No obstante, en 1980 se produce un hecho crucial que marcará el devenir de la política de conservación de la naturaleza en el País Valenciano. Se encargan los *Estudios Previos de la Devesa del Saler* por parte del Ajuntament de València que dan lugar a la primera protección medioambiental valenciana en términos «modernos», y a la primera entidad exclusivamente de protección medioambiental, la Oficina Técnica Devesa-Albufera (OTDA)[36], que se convierte en un elemento referencial para la institucionalización de la conservación valenciana, así como de cantera para parte de la primera generación de técnicos y técnicas de la administración autonómica. En cierto modo, esta excepcionalidad municipal se comprende por el efecto capitalidad de València[37].

El Estatuto de Autonomía del País Valenciano se aprueba en el año 1982 y en él no se contempla ni derecho fundamental ni principio rector, como sí recogió la Constitución de 1978, relativo al medio ambiente; tan sólo la referencia del artículo 32[38] en el que se establece que es competencia de la Generalitat Valenciana el desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente. De manera casi simultánea a la promulgación del Estatuto, se inicia la trasferencia de competencias a través de la Comisión Mixta de Transferencias (Guardiola, 2001), aunque habrá que esperar hasta 1984 para la llegada de las materias de medio ambiente[39].

[36] La OTDA es el nombre de la oficina hasta mediados de los 2000 cuando se transforma en Servicio del Ajuntament de València. En esta investigación se empleará el término OTDA para referirse a periodos históricos, mientras que SDA será el término de uso principal.
[37] El proceso de creación de esta oficina técnica se explicará con mayor detalle en capítulos siguientes.
[38] La redacción del artículo 32.6 queda de la siguiente manera: "En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: Seis) Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección".
[39] Real Decreto 2385/1984, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de conservación de la naturaleza. En 1995 se realizará el segundo traspaso de competencias a través del Real Decreto 201/1995, de 10 de febrero, sobre la ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Valenciana, en materia de conservación de la naturaleza.

En este mismo año se crea el Gabinete de Orientación del Territorio y Medio Ambiente (GOBERPARK, 2021) y se aprueba el *I Plan Estratégico Valenciano* (1984-1987), que establece las bases de la conceptualización de la política medio ambiental valenciana (Ors y Viñals, 1995; Campo, 2021).

En este contexto se inicia la activación patrimonial con la declaración de los primeros Parques Naturales valencianos: de l'Albufera (1986), del Penyal d'Ifach (1987), del Montgó (1987), del Carrascal de la Font Roja (1987) y de les Illes Columbretes (1988). Como señala Ana Campo en su lúcida investigación sobre las áreas protegidas valencianas (2021), el inico estuvo marcado por la disputa territorial y de poder entre la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Territorio, encargada de la declaración y gestión de los parques litorales (Albufera y Penyal d'Ifach) así como del control del Gabinete de Orientación del Territorio y Medio Ambiente, gestor de estas primeras áreas protegidas; y la Conselleria de Agricultura, de fuerte influencia forestal, que declaró el único ÁP de montaña (Font Roja) hasta el momento. Ambas consellerias fueron las encargadas de la gestión y protección del Montgó y de Columbretes. La Ley estatal de Espacios Naturales de 1975 sirvió de marco para su creación.



I5. Parques Naturales del PV declarados hasta 1988. Fuente: web de *Parcs Naturals* de la GVA. Elaboración propia.

La declaración de los primeros parques, a excepción de la Font Roja de Alcoi (Alicante[40]), estuvo concebida como una «operación de urgencia» (Auernheimer y Almenara, 1996) ante las profundas e intensas agresiones antrópicas que sufrían estos ecosistemas desde los años 70 con el desarrollismo.

[40] El nombre de las provincias se basa de la fórmula oficial mantenida por cada una de las diputaciones provinciales: la Diputació de Castelló (en valenciano), la Diputació de València (en valenciano) y la Diputación de Alicante (en castellano). Los motivos, vinculados a la identidad y la historia político-institucional trascienden el objeto de esta investigación.

El Penyal d'Ifach de Calp (Alicante) y el Montgó de Dénia y Xàbea (Alicante) se protegen por la fuerte presión urbanística al servicio del sector turístico de corte residencial (Mazón y Huete, 2005; Campo, 2021). En la Albufera de València esta misma presión urbanística vinculada al turismo estaba presente en la zona sureste ya que el resto de la costa estaba protegida por el *Plan Especial de la Devesa* de 1980. La figura de parque natural buscaba proteger el espacio frente a la descontrolada contaminación industrial, agrícola y residencial a la que estaba sometido el lago y su marjal. Las islas Columbretes (Castelló)[41], salvaguardadas, por fin, de los ataques aéreos del ejército español[42], buscaba consolidar el área terrestre y marítima con la figura de Parque Natural. Y el Carrascal de la Font Roja, el primer ÁP de corte montañoso, que conserva ciertas reminiscencias decimonónicas en su declaración por el fuerte componente identitario alcoyano y el relevante papel del excursionismo (ecologismo) local como factores desencadenantes, la defensa frente a la presión antrópica quedó relegado a un papel secundario (Auernheimer y Almenara, 1996; Campo, 2021). La acción declarativa como oportunidad política para fortalecer la autonomía en construcción a través de la *vía verde* y por la ventana de oportunidad administrativa de los primeros técnicos y técnicas de ordenación del territorio, el papel de algunos municipios como el caso de València y la presión de la sociedad civil organizada ante la destrucción del territorio y la crisis ecológica de algunos entornos naturales.

> «No creo que fuera una iniciativa política sino que hay determinados políticos en ese momento que saben ver una oportunidad para fortalecer y hacer crecer la, digamos sacar pecho como Comunidad en el Estado, en Madrid…» (III-E.53-A-H).

Segunda etapa. La institucionalización de la administración autonómica del medio ambiente (1988-1995)

La promulgación de la Ley de Parajes del País Valenciano de 1988[43] da inicio a la normativa autonómica en materia medioambiental. La ley refuerza los instrumentos de protección a través del desarrollo de la figura de Paraje Natural de la Comunidad Valenciana, que no sólo busca ampliar la superficie protegida, sino también desarrollar una figura que dote de mayor rapidez y flexibilidad la declaración de espacios. De esta manera, se establece una doble vía: la estatal,

[41] Las islas Columbretes (1986), la isla de Tabarca (1990) y el Cap de Sant Antoni (1993) son las tres primeras reservas marinas declaradas en España (EUROPARC-España, 2020).
[42] Las islas eran utilizadas hasta ese momento como campo de tiro del ejército del aire.
[43] Ley 5/1988, de 24 de junio, por la que se regulan los Parajes Naturales de la Comunidad Valenciana.

referida a figuras de mayor rango jerárquico y con procesos declarativos más complejos y lentos; y la vía autonómica, referida a esta figura, de menor rango y con mayor capacidad de respuesta para la protección del territorio, profundamente agredido por el boom inmobiliario, especialmente en la provincia de Alicante.

En dicha ley se reafirma el componente humano como creador del paisaje valenciano y, también, como su destructor, incidiendo en su inherente antropización. En este sentido, resalta el papel que desempeña en el mantenimiento del equilibrio ecológico, con mención directa de los humedales. Estos hábitats, sensibles por naturaleza, se encontraban en una situación crítica ante el proceso urbanizador de la costa. La Ley de 1988 tuvo poco recorrido al quedar desactualizada por la Ley Estatal de 1989 y con las dificultades para hacer frente al citado proceso urbanizador. La declaración del Parc Natural del Prat de Cabanes-Torreblanca (Castelló) en 1988 y del Parc Natural del Desert de les Palmes de Benicàssim (Castelló) en 1989 ponen fin a la primera ola declarativa de espacios naturales protegidos.

En 1989 se crea la Agencia Valenciana del Medio Ambiente[44], un hito en la gestión conservacionista valenciana. Heredera del Gabinete de Orientación del Territorio y del Medio Ambiente, adquiere un rango superior administrativo, de corte transversal y con el objeto de coordinar los programas presupuestarios y proyectos de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, de Agricultura y Pesca, de Sanidad y Consumo y de Industria, Comercio y Turismo.

> «La Agencia del Medio Ambiente sale de un Gabinete de ordenación del territorio y medioambiental que era lo que tenía Blasco en la Conselleria de Obras Públicas, de ellos son los primeros estudios del sistema valenciano de espacios naturales de interés, que si tú miras la imagen del mapa que hacen de los sistemas naturales para su conservación coincide casi totalmente con la Red Natura 2000… de ese gabinete se gesta la Agencia del Medio Ambiente pero la crean en la Conselleria de Administración Pública, ahí se le dan las competencias en espacios naturales e impacto ambiental, y ahí era como una redacción de un periódico, éramos muy pocos» (III-E.53-A-H).

Es el ente encargado de la acción política transversal y con un mayor «grado de independencia respecto de cualquier Departamento de la Generalitat Valenciana de carácter inversor» (Preámbulo).

[44] Decreto 3/1989, de 16 de enero, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se crea la Agencia del Medio Ambiente.

La decisión política tal vez estuviera motivada por la reducida capacidad de respuesta que el Gabinete podía dar al maremágnum urbanizador e industrializador de los años 80, y de lo que estaba por llegar. En este sentido, cabe señalar las leyes sobre Suelo No Urbanizable (1992), la Forestal (1993), de Espacios Naturales (1994), de regulación de la Actividad Urbanística (1994), entre otras, que no dejan de ahondar en el intento de ordenación del descontrol urbanístico y constructor del territorio valenciano en el que tiene un papel protagonista. La función de la Agencia es poner orden y planificación a la acción política autonómica vinculada a la intervención del territorio en aquellos espacios con gran valor medioambiental.

> «Era un órgano político siguiendo el modelo environmental protection [Agency], que es como muy transversal, no tiene competencias ejecutivas pero fiscaliza todas las políticas, esa era la idea original pero luego se pierde, era muy peligroso y además tienes que ir a pelear en el seno del gobierno con un rango inferior, que es lo que le pasaba a Auernheimer, que se lo merendaban» (III-E.53-A-H).

En todo caso, el nuevo órgano va a consolidar el concepto de gestión medioambiental basado en el objetivo de la protección-conservación (defensa) y el de la restauración (acción). En la Ley de Parajes Naturales de 1988, sólo se produce una única entrada del término «restauración» y lo hace en un sentido punitivo a una agresión manifiesta (Capítulo V, de sanciones). La nueva Agencia va a coincidir en los postulados de la Ley estatal de Espacios Naturales de 1989 –como se señalaba anteriormente, la llamada constitución ambiental– que se aprobaría un mes más tarde, donde conservación y restauración se convierten en pilares de la política de protección. La idea que subyace, por tanto, es la reversión del hábitat a su estadio previo a su degradación, es decir, sellar el futuro del espacio a un uso natural y a un concepto naturalístico a través de la intervención regenerativa.

> «No había directores de parque, no había guardas, ni había dinero, no había presupuesto, no había nada, ni siquiera normativa. Nosotros decíamos que eso estaba protegido y no se podía hacer nada pero no teníamos base legal, lo primero que hubo que hacer en la Agencia fue hacer los planes rectores, que eso costó mucho» (GOBERPARK, V.28).

La ambición de la Agencia o, si se prefiere, la manifiesta necesidad de crear un ente superior que dotara de mayor capacidad de acción, queda reflejado en el propio preámbulo del Decreto constitutivo de la Agencia: «la Agencia pretende la coordinación de todas las competencias medioambientales de la Generalitat Valenciana, para ir progresivamente aumentando la atribución de mayores competencias de gestión, e incluso su configuración como un Organismo de distinta naturaleza jurídico-administrativa». Hecho que se producirá en julio del año 1991, tras una nueva victoria del PSOE-PSPV en las elecciones autonómicas, con la creación de la Conselleria de Medio Ambiente.

El primer conseller fue Antonio Escarré Esteve, profesor de ecología de la Universitat d'Alacant, que dirigió la cartera con una marcada orientación de los postulados eco-desarrollistas (Ors y Viñals, 1995; Campo, 2021). A mediados de la legislatura se produce el relevo del titular y es designado conseller Emèrit Bono i Martínez, profesor de economía aplicada de la Universitat de València. Bajo su liderazgo se aprueba la Ley de Espacios Naturales de la Comunitat Valenciana de 1994, orquestada por un grupo de expertos y expertas entre quienes se encontraban Víctor Navarro Mateu, Nacho Lacomba Andueza, Paloma Mateache Sacristán, Concha Gisbert Jordá, Francesc Signes o Mª Àngels Ulls Solís, entre otros.

Esta nueva ley se convierte en el referente –y único exponente– normativo de la conservación autonómica hasta la actualidad. Cumple, por un lado, el objetivo de dotar al ordenamiento valenciano de una ley propia, al tiempo que transpone la normativa comunitaria y actualiza los postulados y avances establecidos en la Ley estatal de Espacios Naturales de 1989 así como simplifica los postulados de la Ley valenciana de Parajes de 1988. La impronta de la biodiversidad y su compleja gestión se vislumbra en las primeras líneas del preámbulo, donde se recalca la diversidad y riqueza de los ecosistemas valencianos, aludiendo tanto a las particularidades biofísicas del territorio como a la acción humana: «lo que solemos denominar natural es en realidad el resultado histórico de la interacción secular entre los ecosistemas naturales y la actividad socioeconómica tradicional».

La vinculación entre naturaleza y componente cultural parece asumida por la ley en sus postulados generales, pero también en la definición de las figuras de protección como el paisaje natural o el catálogo que impulsa a realizar. La ley parte de la asunción de un territorio altamente antropizado y la necesidad de contrarrestarlo a través de múltiples y varias figuras de protección, y su compatibilidad con el desarrollo sostenible como fórmula económica adaptada a la singularidad de los espacios naturales.

> «Se creó la normativa y los instrumentos… la protección es cara y no era muy popular, excepto los ecologistas nadie estaba de acuerdo con los límites porque las expectativas económicas se frustraban pero en aquel momento había primacía del medio ambiente frente a las demás competencias» (III-E.75-A-M).

Siguiendo con los principios orientadores de la ley, en este prolijo preámbulo se interpela a la Generalitat Valenciana, en una suerte de (auto)crítica, a dotar de fondos para la consecución de los objetivos marcados en la ley, única fórmula, como demostrará el paso del tiempo, para conseguir la gestión eficaz de las áreas protegidas. El legislador parecía consciente de las principales debilidades de la política de conservación valenciana en estos primeros diez años de autonomía. Asume la ineficacia de la Ley de Parajes de 1988 –aumentar la superficie protegida a través de figuras más flexibles– y apuesta por fortalecer la figura de parque natural como elemento central de la conservación. La creación de las «áreas de amortiguación de impactos» como fórmula de protección preventiva no hace sino evidenciar la función defensiva del espíritu de esta ley. De hecho, se profundiza en la especial relevancia y atención que se debe prestar a los humedales valencianos, espacios en estado crítico de vulnerabilidad por su ubicación costera y su *competencia* por el territorio litoral y por ello, se encomienda la aprobación de un Catálogo de Zonas Húmedas[45] como figura de protección complementaria a las figuras particulares de cada humedal (artículo 15.4). Así mismo, la promulgación de la Ley servirá para la declaración, de manera automática, del Parc Natural de la Marjal de Pego-Oliva[46], fuertemente amenazada por la presión agrícola y urbanística. Una suerte de acto de defensa medioambiental a la desesperada.

La Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1994 será el operativo normativo para contener el envite del tsunami urbanizador (Cucó, 2009) que asoló el territorio valenciano durante los años 90 y 2000.

> «Hace unos meses comiendo con Emèrit me dice “Sabes que la gente me sigue felicitando por la producción de aquella etapa”. Yo le dije “hombre, está muy bien pero tampoco es que lo que ha venido después del 94… es fácil de mejorar”. Si tú repasas lo que estábamos hablando, la Ley de Espacios Naturales de la Comunidad Valenciana, donde se tenía que hacer el catálogo de zonas húmedas, es una ley magnífica» (GOBERPARK, V.28).

[45] El Catálogo acabaría aprobándose 8 años después, en 2002.
[46] Disposición adicional tercera.



I6. Parques Naturales del PV declarados hasta 1996. Fuente: web de *Parcs Naturals* de la GVA. Elaboración propia.

Los parajes naturales del Fondó d'Elx (Alicante), el Prat de Cabanes-Torreblanca (Castelló), y les Salines de Santa Pola (Alicante) se reclasifican como parques naturales. Junto con el Parc Natural de la Marjal de Pego-Oliva (València-Alicante) y la declaración en 1996 del Parc Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja (Alicante)[47], se pondrá fin a la segunda etapa de la conservación valenciana. Por cierto, todos estos parques naturales son humedales litorales afectados por una profundísima presión urbanística. De esta manera concluye, también, la segunda ola declarativa valenciana. Respecto a los instrumentos de ordenación y gestión, hasta este momento tan sólo el PNA disponía de PORN (1995) y 5 de los 11 espacios disponía de PRUG.

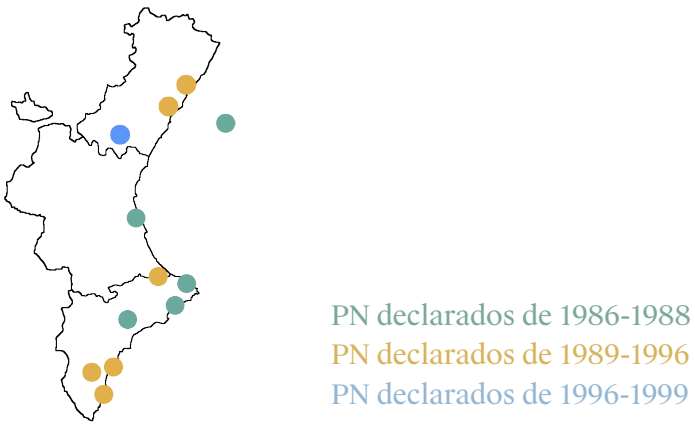
Tercera etapa. El *impasse* regionalista (1995-1999)

En 1995 se produce el primer cambio político-institucional de calado en la historia política valenciana, con la entrada del Partido Popular (PPCV) en coalición de legislatura con Unió Valenciana[48] por primera vez en el ejecutivo autonómico tras doce años de gobierno socialista.

[47] Formalmente este parque natural debería contemplarse en la siguiente etapa pero se entiende que es concebido y planificado siguiendo la filosofía de la Conselleria de Medio Ambiente del último periodo socialista.
[48] Es el partido valencianista conservador dentro del regionalismo anticatalanista, una de las tres fórmulas del valencianismo político (Bodoque, 2009).

En la primera parte de la legislatura, la Conselleria de Medio Ambiente se unió a la cartera de Agricultura, liderada por Mª Àngels Ramon-Llin i Martínez, única conselleria que dirigió Unió Valenciana tras el conocido como el «Pacto del Pollo», que estableció las bases de la coalición de gobierno. La segunda parte de la legislatura estuvo dirigida por José Manuel Castellá Alminaña, también perteneciente a la formación de Vicente González Lizondo.

En esta etapa se produjo la declaración del Parc Natural de la Serra d'Espadà (1998), en Castelló, la primera de las sierras de interior que da inicio al continuo de parques naturales de corte montañoso que se producirá hasta la actualidad –a excepción del Parc Natural del Túria–. A su vez, es el primero de los parques naturales valencianos en que se aprobó su PORN antes que la propia declaración[49]. No se avanzó en la aprobación de otros instrumentos de gestión de los parques naturales ya existentes.



I7. Parques Naturales del PV declarados hasta 1999. Fuente: web de *Parcs Naturals* de la GVA. Elaboración propia.

Cuarta etapa. El *retruque* patrimonializador (1999-2015)

La siguiente legislatura, de 1999 a 2003, primera mayoría absoluta del PP, va a tener de titular a Fernando Modrego Caballero, perteneciente a este mismo partido tras la escisión de Agricultura, liderado, de nuevo, por Mª Àngels Ramon-Llin i Martínez ahora ya en las filas del PP[50].

[49] Este hecho se va a repetir en los siguientes tres parques naturales declarados en el PV, todos sierras de interior con cierto grado de singularidad, medioambiental y socioeconómico, que funcionaban, de facto, como áreas protegidas claramente delimitadas. La aprobación del PORN y posteriormente la declaración de PN dotan de formalización la gestión de estos espacios.

[50] Tras la primera legislatura de coalición entre PP-UV, se produce la fagocitación del primero sobre el segundo y la desbandada de gran parte de sus líderes y cuadros al partido dirigido por Eduardo Zaplana. Para un mayor conocimiento de este periodo de la política valenciana léase al profesor Anselm Bodoque (2009).

Por primera vez, Medio Ambiente va a unirse a Urbanismo (territorio), pasándose a denominar Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. La reactivación de la política de conservación va a ser intensa y multidireccional: se produce la declaración de tres nuevas áreas protegidas, el Parc Natural de la Serra d'Irta (Castelló), Parc Natural de la Serra Calderona (València) y Parc Natural de la Serra de Mariola (Alicante), en 2002; se redactan 5 PORN y 2 PRUG; y se aprueba del *Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana*[51].

El *Catálogo*, el primero de estas características en la conservación valenciana y auspiciado por el artículo 15 de la Ley de Espacios Naturales de 1994, tiene como objetivo ordenar y reforzar la delimitación de los humedales valencianos ante las agresiones al territorio que seguían produciéndose, poniendo en riesgo no sólo el equilibrio ecológico sino su propia supervivencia.

> «El número, extensión y diversidad de las zonas a incluir en el catálogo, así como el gran número de alegaciones recibidas en los trámites de audiencia a corporaciones y entidades, e información pública del proyecto de Catálogo [de Zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana], y la necesidad de valorar adecuadamente todas las circunstancias e intereses existentes han producido una inevitable dilación en el tiempo de dicha tramitación. Los graves impactos que sufren algunas de estas zonas hacen necesario que, en tanto sea posible una decisión definitiva, se adopten, de forma cautelar, determinadas medidas que garanticen la integridad de las zonas que se pretende proteger.» (Acuerdo de medidas cautelares 1999) [52].

El *Catálogo* recoge y clarifica la superficie de 48 zonas (53 espacios), más allá de los parques naturales ya declarados, por lo que su objetivo es la preservación de los espacios desprotegidos, generalmente pequeños y próximos a áreas turísticas –prácticamente toda la costa valenciana lo es–. En el Preámbulo se señala que es resultado de un proceso de participación «y debe servir para una mejor utilización del catálogo tanto por administraciones públicas como por los particulares».

[51] Acuerdo, de 10 de septiembre de 2002, del Gobierno Valenciano, de aprobación del Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana.
[52] ACUERDO de 3 de noviembre de 1999, del Gobierno Valenciano, de adopción de medidas cautelares de protección en las zonas húmedas delimitadas en el Proyecto de Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana.

Si la participación en las áreas protegidas se había incorporado con la Ley de 1994, casi una década después parece que quiere dar muestras de su presencia, aunque tímida, en las políticas de conservación. Además, a lo largo de la nueva norma, se hace constante referencia a la voluntad divulgadora y a la publicidad pública de la misma y de sus resultados.

Con todo, esta norma unida a los instrumentos de ordenación y regulación aprobados, así como a los parques naturales declarados, suponen un cambio incuestionable respecto a la legislatura anterior. Con la dirección del PP en la cartera de Medio Ambiente, da comienzo la paradoja de la conservación valenciana: de 2002 a 2010 es el periodo álgido de la declaración de parques naturales y de la aprobación de instrumentos de gestión, el llamado «boom declarativo» por Beatriz Santamarina (2008), que no irá acompañado del presupuesto suficiente y necesario para un desempeño correcto de sus funciones (Campo, 2021).

La legislatura de 2003-2007, nuevamente de mayoría absoluta del PP, sitúa al frente de la Conselleria de Territorio y Vivienda, en la que desaparece Medio Ambiente de su título por primera y única vez hasta 2019, a dos pesos pesados de la política valenciana. En la primera parte de la legislatura, a Rafael Blasco Castany, y en la segunda parte, a Esteban González Pons, ambos del PP. Durante sus mandatos se declaran 7 parques naturales y se aprueban 8 PORN y 7 PRUG, que pondrán fin a la tercera y última ola declarativa; se reforma el Estatuto de Autonomía en 2006 y se realiza una pequeña modificación normativa sobre las juntas rectoras.

Comenzando con ésta última, a través de un decreto[53], la Conselleria de Territorio y Vivienda introduce un único artículo que modificaba sustancialmente la composición y posible equilibrio de poder de las juntas rectoras de los parques naturales. La Ley de Espacios Naturales de 1994, en su artículo 50 y 51, señalaba las funciones de órganos colegiados en aras de incorporar la participación «de los propietarios e intereses sociales y económicos afectados». La composición que se establece es una fórmula mínima que contempla los habituales actores de toda área protegida, con especial atención a la dimensión local (corporaciones, propietarios, etc.), así como a los intereses económicos y de conservación (artículo 51.1.e.).

[53] Decreto 264/2004, de 3 de diciembre, del Consell de la Generalitat, por el que se modifica la composición de las juntas rectoras de los parques naturales de la comunidad Valenciana.

En todo caso, remite a la norma de cada parque natural para reglamentar la composición específica. La modificación de 2004, diez años después, se centra en la figura del Conseller de Medio Ambiente dentro de la Junta Rectora del área protegida, adscribiéndose la presidencia y otorgándole mismos derechos que a cualquier componente de la misma. El espíritu de esta reforma parece alejarse de los postulados de la Ley de 1994, otorgándose una posición de privilegio a un actor ajeno a la realidad del parque –entiéndase cualquiera de los 15 parques naturales declarados hasta ese momento y de la lista de parajes naturales valencianos–. Parece indicar, por tanto, la prevalencia de la decisión política sobre la de otra naturaleza que pudiera producirse dentro del órgano de participación.

Dos años más tarde, se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía del País Valenciano[54]. Cabe destacar la introducción del derecho al medio ambiente, de manera directa e indirecta, con el nuevo texto estatutario. El artículo 17[55], orientado al derecho al agua de calidad (enmarcada en la famosa «guerra del agua»[56]), en su segundo punto, establece el derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El artículo 18[57], por su parte, establece la protección del medio ambiente a través del sector agrícola por «su importante labor en la actividad productiva, en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente». El «curioso artículo 18» (Sánchez Ferriz, 2007: 385) parece velar las disputas históricas entre agricultura y conservación del medio ambiente. En todo caso, ambos artículos son concebidos como derechos de los valencianos y las valencianas (Título III). Sin embargo, siguiendo de nuevo a Remedio Sánchez Ferriz, ambos se encuentran insertos en la caterva de derechos-compromisos adquiridos por la Generalitat Valenciana en este título, más que presentarse como derechos explícitos. La Generalitat «protegerá el medio ambiente…» (artículo 17.2) y «adoptará medidas para garantizar…» (artículo 18).

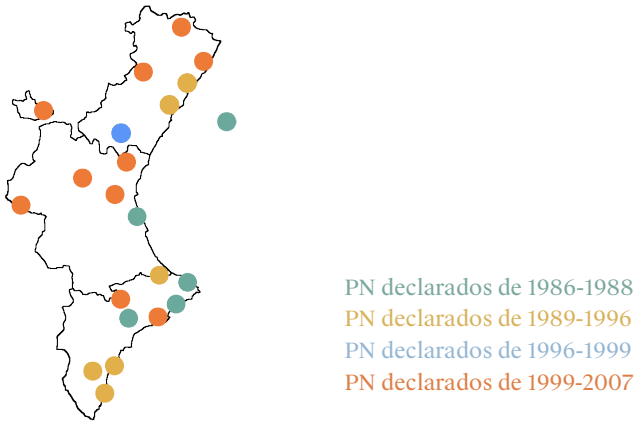
---

[54] Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

[55] La redacción literal del artículo es como sigue: «1. Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal. Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley. 2. Toda persona tiene derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. La Generalitat protegerá el medio ambiente, la diversidad biológica, los procesos ecológicos y otras áreas de especial importancia ecológica».

[56] https://www.rtve.es/noticias/20080418/del-trasvase-aznar-minitrasvase-zapatero/30490.shtml

[57] La redacción literal del artículo es como sigue: «Desde el reconocimiento social y cultural del sector agrario valenciano y de su importante labor en la actividad productiva, en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente, de la cultura, de las tradiciones y costumbres más definitorias de la identidad valenciana, la Generalitat adoptará las medidas políticas, fiscales, jurídicas y legislativas que garanticen los derechos de este sector, su desarrollo y protección, así como de los agricultores y ganaderos».



I8. Parques Naturales del PV declarados hasta 2007. Fuente: web de *Parcs Naturals* de la GVA. Elaboración propia.

Entre el año 2005 y 2007, se produce el *terratrèmol final*[58] de la declaración de parques naturales valencianos, con nada menos que siete espacios, los últimos hasta la fecha. En 2005 se declararon el Parc Natural de Serra Gelada (Alicante) y el Parque Natural de las Hoces del Cabriel (València); en 2006 el Parc Natural de la Tinença de Benifassà (Castelló) y el Parc Natural del Penyagolosa (Castelló); y, por último, en 2007, el Parque Natural de la Puebla de San Miguel, el Parc Natural del Túria y el Parque Natural de Chera-Sot de Chera, todos en la provincia de València. Los siete espacios naturales, a excepción del Parc Natural del Túria, se ubican en el interior de las provincias de València y Castelló. La política de conservación a la defensiva de los humedales de las décadas anteriores parece dar paso a la política de conservación proactiva orientada a una estrategia de dinamización turística del territorio rural, montañoso, despoblado y con menor presión antrópica, siendo una fórmula ampliamente observada en las áreas protegidas del planeta, de incorporación del territorio rural al mercado turístico (Roigé, 2006; Rodrigues y Pascual, 2008; Frigolé, 2014).

No obstante, esta década, desde 1998 hasta 2007, supone el grueso de las declaraciones de parques naturales, con el 50% de los espacios y el 74% de la superficie protegida.

[58] El terremoto (*terratrèmol* en valenciano) suele ser la última parte terrestre de la *mascletá*, cuando explotan los petardos de mayor potencia y adquieren una mayor velocidad, generando un ruido y un clima ensordecedor.

En un contexto de intensa destrucción del territorio valenciano, puede entenderse, siguiendo a Joaquín Azagra y Joan Romero (2007: 200) o a Beatriz Santamarina (2018: 13), que la protección de las ÁP –declaraciones, Catálogo, PORN y PRUG– se concibiera como una expiación simbólica a modo de fórmula para legitimar la destrucción del territorio a través de la protección (Campo, 2021), especialmente del litoral por el uso terciario orientado al turismo residencial (Delgado Viñas, 2008). Entre 1987 y 2000, el incremento de suelo sellado, urbanizado o artificial en el País Valenciano fue del 52%, siendo el 41% de ámbito urbano (Salom y Albertos, 2014: 128).

La VIII y IX legislatura, de 2007 y 2011, nuevamente con mayorías absolutas del PP, son consideras de baja intensidad, al no producirse ninguna declaración de parque natural –sí de otras figuras de segundo orden– y no aprobarse nueva normativa medioambiental. La conselleria será de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda en 2007, y de Infraestructuras, Territorio Y Medio Ambiente en 2011. El periodo está marcado por la crisis económica de 2008, que tiene un impacto directo en las políticas públicas derivadas de las políticas de ajuste (Méndez, 2013), que reducen sustantivamente el presupuesto destinado a la conservación. Estas consecuencias económicas y políticas, unidas a la profunda crisis orgánica del PP vinculada a la corrupción, da lugar, en 2015, al cambio político-institucional y la conformación del nuevo ejecutivo progresista tras veinte años de gobierno conservador.

Quinta etapa. *Quien espera, desespera* (2015-2023)

En 2015 se produce un terremoto electoral sin precedentes en la historia reciente de España. El fin del bipartidismo asimétrico, con la irrupción de dos nuevos partidos, va a transformar el panorama político español y lo encamina hacia el multipartidismo político, inaudito desde los años 70 (Rama, 2016; Vidal, 2019). El País Valenciano tendrá su réplica con el llamado Govern del Botànic[59] –llamado así por su firma en el histórico Jardí Botànic de la Universitat de València–, formado por el PSOE-PSPV y Compromís, con el apoyo parlamentario de Podem. El primer gobierno de coalición del bloque de izquierdas se configuró con la presencia de ambos partidos en los puestos de responsabilidad política, a modo de alternancia, para desempeñar un papel de contrapeso interno en cada una de las carteras así como en el gobierno.

[59] Para una mayor profusión en la configuración del Govern del Botànic, léase Martin Cubas et al. (2017).

El llamado «mestizaje» dio lugar a algunos encuentros y a muchos desencuentros entre los principales dirigentes de los departamentos. La nueva Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, liderada por Elena Cebrián Calvo, cuota PSPV, se desvincula de territorio e infraestructuras para volver a compartir área con agricultura.

En la siguiente legislatura, la iniciada en 2019, con el *Govern del Botànic II*, la cartera pasará a manos de Compromís con Mireia Mollà Herrera al frente y, por primera vez desde su creación en 1991, desaparecerá Medio Ambiente del título: la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climático y Transición Ecológica. No puede evitar señalarse la paradoja de que, por primera vez un partido ecologista[60] sea titular de la cartera de Medio Ambiente al tiempo que desaparece su nombre. Un hecho, por cierto, similar al observado en el caso español desde 2018, con el gobierno de coalición del PSOE y de Podemos. Del espíritu de la primera Conselleria de Medio Ambiente y de la Ley de Espacios Naturales de 1994, poco parece quedar, enmascarada bajo los ecos económico-productivos y de respuesta ante la crisis climática. En cierto modo, al menos en el caso de la política valenciana, las excusas se suceden y no se logra trascender, todavía hoy, la idea de una naturaleza al servicio de los humanos, como si por propia naturaleza, la naturaleza no obtuviera el rango de convertirse en sujeto para su defensa.Durante las legislaturas *botánicas* no se ha realizado ninguna acción declarativa, si bien es cierto que se aprobó normativa vinculada a la protección de ÁP de corte agrícola: la Huerta de València. A la Ley de la Huerta[61] de 2018, se suma la Ley de Cooperación y Desarrollo Sostenible[62] de 2017, las modificaciones de la Ley de Territorio, Urbanismo y Paisaje[63] de 2019 y de la Ley Forestal[64] en 2018. En 2018 se produce una reforma[65] menor, del artículo 15, de la Ley de Espacios Naturales de 1994. Durante estos años se aprueba un único PORN, el del PN del Túria (València).

Por tanto, y a modo de recapitulación previo al análisis del estado actual de los parques naturales en el territorio valenciano, la activación patrimonial de la figura de mayor rango autonómico se concentra en las tres primeras décadas de la democracia reciente. La década de 2010 y 2020 ha sido y es un erial normativo y declarativo.

---

[60] Compromís está formado por Més-Compromís (heredera del Bloc Nacionalista Valencià), Iniciativa del Poble Valencià y por VerdsEquo del País Valencià. Consultado 16/07/2022. https://compromis.net/info/qui-som/

[61] Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València.

[62] Ley 18/2017, de 14 de diciembre, de la Generalitat, de cooperación y desarrollo sostenible.

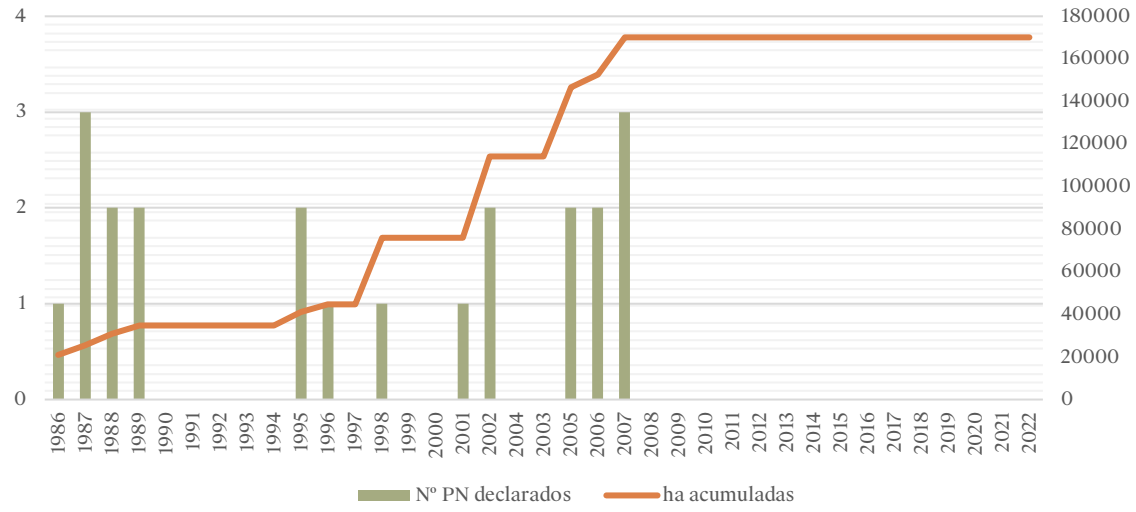
[63] Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana.

[64] Ley 13/2018, de 1 de junio, de la Generalitat, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, forestal de la Comunitat Valenciana.

[65] Ley 7/2016, de 30 de septiembre, de reforma del artículo 15 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana.

En estos momentos, están en avanzado desarrollo los trabajos para la declaración del Parque Natural de la Sierra de Escalona, al sur de la provincia de Alicante (Las Provincias, 2016)[66] y para la ampliación de los parques naturales del Túria (las Provincias, 2021)[67] y de la Puebla de San Miguel, ambos en la provincia de València. En estos momentos, en el País Valenciano hay un total de 22 parques naturales[68].

G8. Número de PN según el año de declaración y superficie (ha) acumulada, 1986-2020.



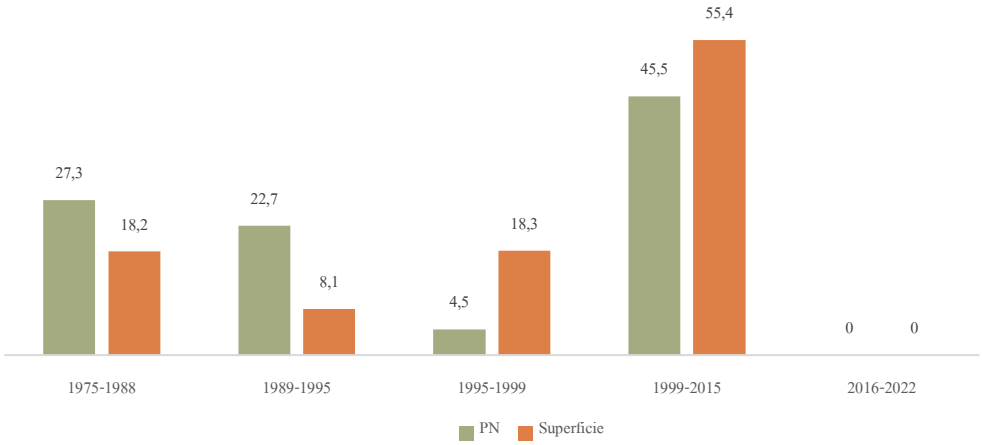
Fuente: web de *Parcs Naturals* de la GVA. Elaboración propia.

Tal como se ha señalado a lo largo de este epígrafe, las etapas de la conservación de la naturaleza valenciana describen comportamientos desiguales entre sí, tanto en número como en superficie declarada. La etapa de mayor intensidad declarativa es la cuarta, que se concentra prácticamente de 2002-2007 cuando se declara el 45% de parques naturales y el 55% de la superficie protegida. Sin embargo, en términos de política por bloques, tan propia de estos tiempos actuales, la etapa socialista (1983-1995) y la etapa popular (1995-2015) equilibran el número de áreas protegidas aunque difieren enormemente en la superficie.

[66] https://www.lasprovincias.es/orihuela/201605/05/sierra-escalona-proximo-parque-20160505011852-v.html
[67] https://www.lasprovincias.es/valencia-ciudad/valencia-segundo-parque-natural-20211010171448-nt.html
[68] Véase el Anexo, donde se incluye una tabla completa que recoge la información utilizada para la elaboración de los gráficos que se presentan a continuación.

Tan sólo hay que observar la estrategia de la política de protección de los humedales litorales desarrollada en la etapa socialista, una decisión clave para la salvaguarda de estos espacios naturales en constante competencia con los intereses urbanísticos y agrícolas; y la política de protección del interior durante la etapa popular, espacios de menor presión por la competición del territorio, para comprender el desequilibrio en la superficie declarada entre ambas etapas políticas.

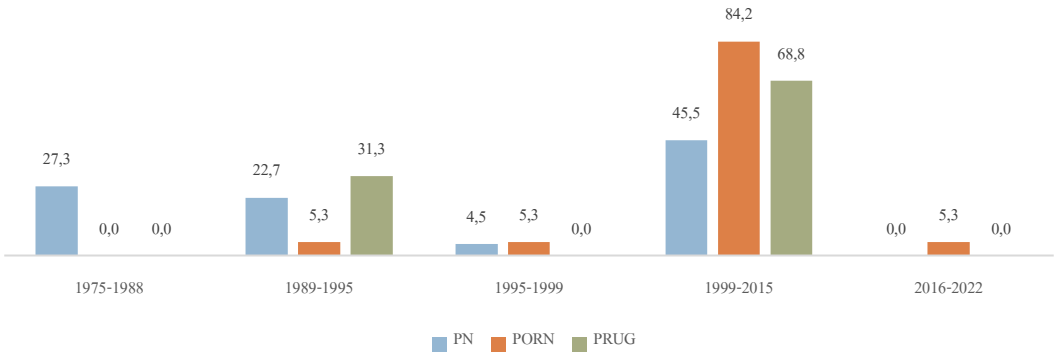
G9. PN y superficie declarada respecto al total por etapas, %, 1986-2022.



Fuente: web de *Parcs Naturals* de la GVA. Elaboración propia.

La superficie protegida por parques naturales crece de manera considerable con la segunda y tercera ola declarativa, caracterizada no sólo por un aumento en el número sino, sobre todo, por el tamaño de los espacios naturales, la práctica totalidad de ellos de carácter montañoso. La superficie de estos parques prácticamente duplica o triplica el tamaño de los litorales (humedales). Como se observa en el gráfico acumulado, la declaración de estas ÁP se intensifica desde el año 2004, pues en cuatro años se declara un tercio del total valenciano. La coincidencia de este proceso con el espectacular crecimiento económico y urbanístico de nuestro territorio conduce a pensar, nuevamente, que ambos procesos están íntimamente ligados.

G10. Número de PN declarados, aprobación de PORN y de PRUG respecto al total por etapas, %, 1986-2022.



Fuente: web de *Parcs Naturals* de la GVA. Elaboración propia.

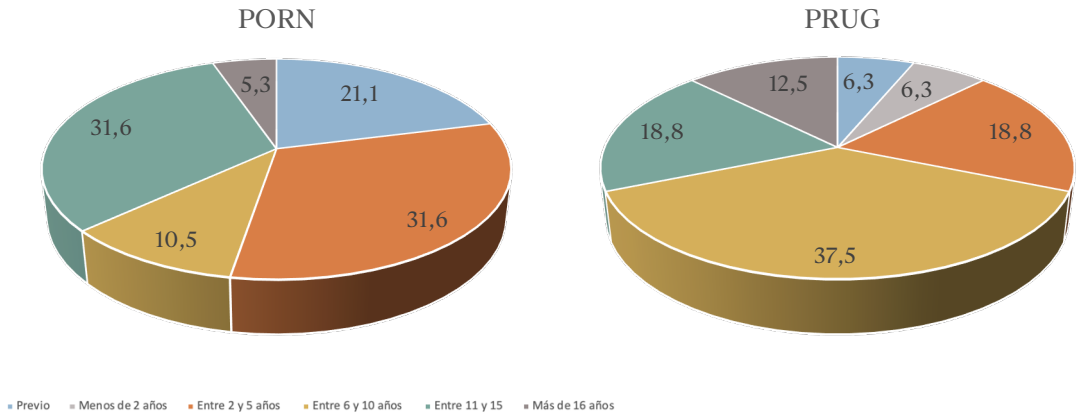
La regulación de los instrumentos de gestión resulta un hecho capital al hablar de la conservación de espacios naturales. De poco sirve, además de para proteger, disponer de un territorio declarado si no se regulan sus recursos y sus usos. En este sentido, la dilación temporal entre la declaración y la primera edición de los instrumentos de gestión es indicador de la salud de los parques naturales o, si se prefiere, de los departamentos autonómicos de los que dependen. A excepción de los primeros espacios declarados previamente a la normativa que obliga a disponer de estos instrumentos (Ley de 1994), el estado de salud a fecha de 2023, es que el 86% disponen de PORN (19 de 22) y el 73% disponen de PRUG (16 de 22)[69].

La complejidad en la elaboración del instrumento de gestión de usos –frente al de ordenación de los recursos–, vinculada a las tensiones y disputas inherentes a casi toda ÁP derivadas del qué hacer en cada zona del área protegida, pueden estar detrás de la explicación de estas cifras. Entre los parques naturales valencianos, cerca del 53% de los espacios con PORN se han aprobado en menos de dos años, el 21% previos a la propia declaración[70]. Destaca, por otra parte, la antigüedad de muchos de los PORN, más del 35% superan los 11 años e incluso los 15. Respecto a los PRUG, hay mayor dispersión y el grueso de los instrumentos se aprueban entre los 6 y 10 años desde la declaración del PN.

[69] Estos datos hacen referencia a la primera aprobación de cada PORN o PRUG, no se atiende a su modificación posterior o a nuevas ediciones.
[70] Los cuatro primeros parques naturales declarados en la época del PP, uno en 1998 y tres en 2002, todos son sierra de interior, aprobaron antes el PORN que la declaración de PN. Los cuatro espacios son parajes de alta singularidad e identidad.

A diferencia del PORN, tan sólo un tercio de los PRUG tienen menos de 5 años de antigüedad y un tercio tienen entre 11 y 20 años.

G11. Antigüedad de los PORN y PRUG aprobados respecto al año de declaración del PN por intervalos quinquenales, %, 2022.



Fuente: web de *Parcs Naturals* de la GVA. Elaboración propia.

En términos generales, no existe hasta el momento ninguna figura de Parque Nacional siendo la máxima figura de protección en el territorio valenciano el PN. Hay que sumar, además, la RN 2000, en su mayoría, con superficie solapada por la protección autonómica. En estos momentos, el 40% del territorio valenciano tiene alguna figura de protección (*Portal d'Informació Argos* de GVA, 2022).

T8. Superficie protegida en el País Valenciano (solapada), ha y %, 2022.

Superficie Comunidad Valenciana (ha)	Superficie terrestre protegida (ha)	Superficie RN2000 (ha)	% Superficie RN2000 respecto al total CV	%Superficie ÁP y RN2000 respecto al total CV
2.325.449	921.409	8.981.960	37,8	39,62

Fuente: Banc de Dades Municipal del Portal d'Informació Argos de GVA 2022 e Informe Marco de Acción Prioritaria para Natura 2000 en Comunitat Valenciana 2021. Elaboración propia.

Por provincia, hay un claro desequilibrio en superficie protegida entre Castelló y València, con más del 40% del territorio protegido mientras que Alicante apenas alcanza el 27%[71].

[71] La provincia de Castelló equivale al 28% de la superficie total del País Valenciano, la de València al 46% y la de Alicante al 25%. Por tanto, los motivos de este desequilibrio territorial se explicarían por causas socioeconómicas más que por tamaño de la provincia.

T9. Áreas protegidas del País Valenciano y provincias, nº y ha, 2022.

Provincias	Nº de ÁP	% total de ÁP	Superficie protegida (ha)	% respecto superficie de la provincia
Castelló	165	25,4	302430,7	45,6
València	282	43,5	462381,9	42,8
Alicante	219	33,7	156596,5	26,9
Total	649		921409,1	39,6

Fuente: Banc de Dades Municipal del Portal d'Informació Argos de GVA. Elaboración propia.

Al margen de esta figura, atendiendo a la tipología del resto de las figuras de protección en el País Valenciano, llama la atención la preeminencia en superficie protegida de ZEPA en Alicante y de ZEC en València. La figura LIC, provisional hasta su conversión en ZEC, destaca en la provincia de Castelló. Las figuras menores de protección se concentran, en su mayoría, en la provincia de Alicante; jugando, probablemente, un doble juego de defensa y conservación al tiempo de activador patrimonial al servicio del sector turístico.

T10. Figuras de protección (solapadas) del País Valenciano y provincias, ha y %, 2022.

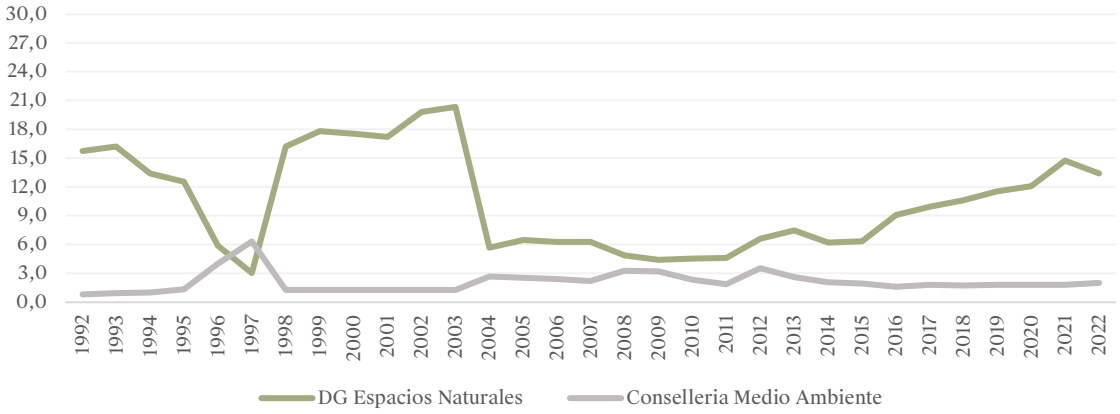
	Total autonómico		Castelló		València		Alicante	
Figuras	ha	% Superf. protegida	ha	% Superf. protegida	ha	% Superf. protegida	ha	% Super. protegida
ZEPA	724.531,7	78,6	236.678,1	78,3	356.039,8	77	131.813,8	84,2
LIC	625.744,0	67,9	230.484,2	76,2	287.081,6	62,1	108.178,3	69,1
ZEC	312.266,5	33,9	82.140,2	27,2	203.057,0	43,9	42.046,5	26,9
PN	164.649,1	17,9	53.660,6	17,7	89.662,6	19,4	27.069,3	17,3
PPr	47.854,2	5,2	4.685,0	1,6	28.136,8	6,1	21.325,9	13,6
ZH	44.846,4	4,9	3.043,6	1,0	24.653,9	5,3	13.666,0	8,7
PNM	32.939,2	3,6	514,2	0,2	5.383,4	1,2	3.600,3	2,3
Mcr	2.390,8	0,3	424,3	0,1	827,3	0,2	1.049,3	0,7
MN	158,1	0,0	--	--	--	--	158,1	0,1
Cv								

Fuente: Banc de Dades Municipal del Portal d'Informació Argos de GVA. Elaboración propia.
Nota metodológica 1: ZEPA=Zona de especial protección para las aves; LIC=Lugar de interés comunitario; ZEC=Zona Especial de Conservación; PN=Parque natural; PPr=Paisaje Protegido; ZH=Zona húmeda; PNM=Paraje natural municipal; Mcr=Microreserva; MN=Monumento Natural; Cv=Cueva.

Los humedales del País Valenciano incluidos en el Convenio de Ramsar[72] son: l'Albufera, el Fondó d'Elx, las Lagunas de La Mata y Torrevieja, las Salinas de Santa Pola, el Prat de Cabanes-Torreblanca y el Marjal de Pego-Oliva.

Para finalizar el esbozo general de la política de la conservación valenciana referida a la figura de parques naturales, se hace imprescindible una mirada sobre los presupuestos de la Generalitat Valenciana en la Conselleria de Medio Ambiente (en adelante Conselleria) y en la Dirección General de Medio Natural (en adelante DGMN), departamento administrativo encargado de la gestión de las áreas protegidas del territorio. Como se puede observar en el siguiente gráfico, el peso de la DGMN de dentro de la Conselleria, al menos en cuanto al presupuesto se refiere, ha sido fluctuante a lo largo de los años. Destaca el periodo de 1998 hasta 2004 donde adquiere la mayor relevancia ocupando en torno al 20% del presupuesto de la Conselleria. De manera abrupta pierde casi 15 puntos y se sitúa en el 6% del presupuesto que será estable hasta el cambio político de 2015 cuando vuelve a aumentar su relevancia dentro de la Conselleria.

G12. Presupuesto anual relativo de las entidades de gestión de ÁP de GVA, 1992-2022, %.



Fuente: Ley de Presupuestos de GVA de cada año. Elaboración propia.
Nota metodológica 1: el presupuesto de la DGMN se ha calculado respecto al presupuesto total de la Conselleria de Medio Ambiente. El presupuesto de la Conselleria de Medio Ambiente se ha calculado respecto al total de la GVA. En ambos casos se ha utilizado el presupuesto inicial.
Nota metodológica 2: inicia la secuencia desde la creación de la Conselleria de Medio Ambiente.

Ahora bien, en términos absolutos, el presupuesto de la DGMN indica la capacidad real de acción de los equipos de «servicios centrales» de los espacios naturales.

[72] https://www.boe.es/boe/dias/2020/01/10/pdfs/BOE-A-2020-383.pdf

La inversión, como puede observarse, ha sido muy discreta a lo largo de los últimos 20 años (tendencia continuista de la década de los 90), ya que en 17 de los 22 años se sitúa por debajo de los 3 millones de euros y no es hasta 2019 que se superan los 4 millones en una tendencia alcista que, por ahora, no da síntomas de agotamiento.

En todo caso, la inversión que se realiza en un ÁP es mayor que la contemplada en los presupuestos de la DGMN o la Conselleria, ya que son espacios transversales en los que se producen intervenciones de otros departamentos administrativos que son quienes soportan presupuestariamente estas acciones. Sería muy interesante poder encontrar las cifras de inversión o intervención real de todas las administraciones en cada uno de los espacios naturales para conocer no sólo la realidad sino también para valorar la importancia que tienen para la administración pública.

G13. Evolución del presupuesto del departamento de Espacios Naturales de la GVA, 2002-2022, miles de euros.



Fuente: Ley de Presupuestos de la GVA de cada año. Elaboración propia.
Nota metodológica 1: se contempla el presupuesto inicial incluido en la Ley.
Nota metodológica 2: los diseños político-institucionales de la GVA que se realizan al inicio de cada legislatura dificultan trazar una secuencia clara del departamento de Espacios Naturales, por ello se opta por seguir el programa 442.3 Conservación del Medio Natural, hasta 2007; 442.80 Conservación de Espacios Naturales de 2008-2011; 442.40 Medio Natural, de 2012-2015; y 442.40 Medio Natural y Evaluación Ambiental de 2015-2022. La secuencia se inicia con la sustitución de la peseta por el euro.

4.5. La Metrópolis Verde: el Área Metropolitana de València[73]

La definición de los límites de un área metropolitana no siempre es sencilla. Prestar atención a un conjunto de indicadores u otros puede dar lugar a diferentes conceptualizaciones territoriales.

En el caso del Área Metropolitana de València (AMV), se define sobre la base de criterios demográficos y de interdependencia del territorio (movilidad), incluyendo 75 municipios situados en un área de casi 40 km de radio que engloba cerca de 1.800.000 personas (Martínez de Lejarza y Martínez de Lejarza 2002; Feria, 2006; Salom y Fajardo, 2017; Romero et al., 2018).

El AMV surge del intenso proceso de industrialización iniciado en los años 60[74]. La primera etapa se concentra territorialmente en torno a la ciudad de València y a su arco suroeste, los municipios que, en la actualidad, ocupan el vértice noreste del PNA.

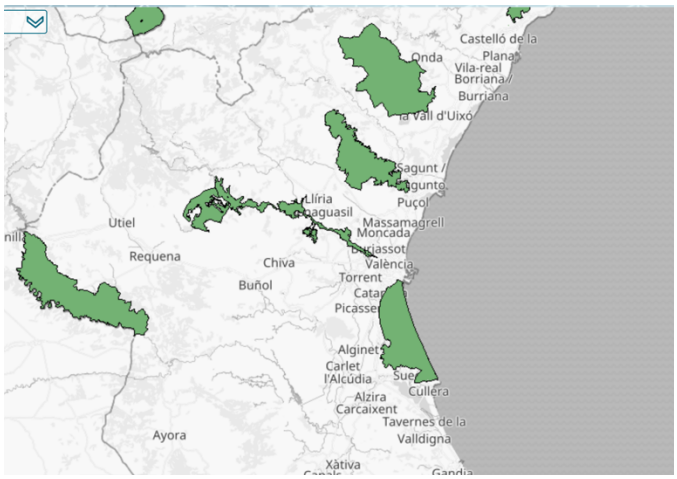
La segunda etapa, concentrada en el tiempo, entre 1975 y 1980, el desarrollo industrial, residencial y terciario se produce hacia el interior de la península, en el eje oeste desde la ciudad de València en dirección a Villar del Arzobispo, esto es, alejándose del PNA. La tercera etapa se centrará en el crecimiento del eje noroeste y con la aceleración de la descentralización residencial, dando lugar a un área metropolitana con un centro de especialización terciaria y dos coronas de especialización industrial. El desarrollo de la red de comunicación en el AMV a lo largo de estas décadas ha supuesto un aumento de la movilidad, vinculada al mercado metropolitano de trabajo y, con él, a la urbanización del territorio. El impacto de la crisis económica de 2008 se plasmó en el fuerte impacto sobre el desempleo, que, aumentó por encima de la media autonómica y estatal, situándose en el 34,4% (Salom y Fajardo, 2017).

El hecho diferencial del AMV, al menos desde la perspectiva que concierne a esta investigación, es la existencia de tres Parques Naturales (Albufera, Túria y Calderona) en apenas 20 kilómetros de la ciudad de València y con una distancia máxima entre ellos de 35 kilómetros. Ampliar el radio a 50 kilómetros implica sumar dos más, el PN Chera-Sot de Chera y el PN de la Serra d'Espadà (Castelló).

---

[73] La información de este apartado así como las reflexiones alrededor de la idea de la Metrópolis Verde de València son parte de los resultados producidos en el marco del proyecto «Sostenibilidad y competitividad urbanas en un contexto global. El área metropolitana de València (ESTRATVAL)» (CSO2013-46863-C3-1-R), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) dentro del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, incluido en el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, convocatoria de 2016.

[74] Se sugiere la lectura del texto de Salom y Fajardo «Cambios recientes en la estructura territorial sociodemográfica del Área Metropolitana de València (2001-2011)».



I9. Parques Naturales del entorno próximo y lejano del AMV, 2022. Fuente: *Visor Cartogràfic* de la GVA.

Es infrecuente la acumulación de figuras de protección del nivel jerárquico de parque natural en el entorno de un área metropolitana de 1.800.00 habitantes. Como infrecuente es que hasta el *Govern del Botànic* I (2015-2019) no se haya activado la configuración de una «Metrópolis Verde»[75] que articule las ÁP a través del anunciado *Corredor Verde Metropolitano*[76] siguiendo la senda del *Nuevo Cauce del Rio Turia* (Plan Sur), como conector ecológico entre el PN del Túria al norte y el PN de l'Albufera en el vértice sur.

La huerta metropolitana, protegida con la Ley de la Huerta de 2018, dota de continuidad territorial al corredor hasta extenderlo a parte de los municipios circundantes de la ciudad de València hasta el litoral. A la espera de la concreción política del corredor verde, la realidad es que existe una bolsa de superficie protegida cerca de 44.000 hectáreas en el entorno inmediato de la capital. Tres parques naturales periurbanos que reflejan la variabilidad ecológica del territorio, con un humedal, un parque fluvial y un espacio de montaña, y que soportan una enorme presión antrópica derivada del uso público y recreativo de los casi dos millones de personas que viven en el AMV.

La potencialidad de la «Metrópolis Verde» es enorme, en especial, auspiciada por las políticas europeas vinculada a la Estrategia de Medio Ambiente, la descarbonización y la lucha contra el cambio climático. Es muy probable que se convierta en un tema político de gran calado durante la próxima década.

[75] Esta cuestión se analiza con mayor detenimiento en capítulos siguientes.
[76] *Levante-EMV*, 27/09/2021. https://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2021/09/27/corredor-verde-conectara-parc-natural-turia-albufera-57742856.html

5. El caso de estudio: El Parc Natural de l'Albufera

El humedal objeto de estudio tiene unas particularidades biofísicas, socioeconómicas, políticas e históricas que suponen el punto de partida para comprender el caso del PNA. Por ello, el primer apartado aborda las cuestiones biofísicas y presenta de forma sintética los cuatro hábitats que componen el ecosistema húmedo. El segundo apartado se centra en la realidad socioeconómica y política del PNA, en particular en los trece municipios que lo componen. A continuación, se radiografían las pedanías del municipio de València en los que se apoya esta investigación. El último apartado presenta la normativa municipal y autonómica del PNA.

5.1. Descripción biofísica

El origen de la Albufera de València se sitúa, aproximadamente, hace 6000 años, cuando se forma la restinga arenosa que se extiende entre la desembocadura del río Túria y la Montaña de Cullera. La sedimentación de los materiales transportados por los ríos Túria y Xúquer fue acumulándose hasta aislar definitivamente la Albufera del mar, comunicada únicamente con una gola natural situada cerca de la llamada *Gola del Riuet* o *de l'Albufera*[77] (Sanchis Ibor, 2010: 23). La superficie estimada de aquella Albufera se acercaría a las 30.000 hectáreas, casi 10.000 más que el tamaño actual del PNA, un espacio propicio para el asentamiento humano, datado desde la Edad del Bronce (Gil-Mascarell y Martí, 1985).

El humedal se compone de cuatro hábitats principales interrelacionados. En un recorrido desde la costa hacia el interior, el primero de ellos es la playa y el sistema dunar móvil; el segundo es el bosque o sistema dunar fijo, ambos dan forma a la restinga o Devesa; el tercero es el lago; y el recorrido finaliza con el marjal, que se sitúa circunvalando la totalidad del lago, a excepción de la orilla este que limita con la Devesa. De manera sintética, los cuatro hábitats conviven y comparten delimitación administrativa –queriendo o sin querer– y están conectados como un todo ecosistémico, si bien es cierto que la gestión que se hace de cada uno de ellos va vinculada a la historia y a los usos que los humanos hacen de cada uno de ellos.

[77] El uso original de la toponimia en idioma valenciano que se va a realizar en esta investigación puede llevar a confusión en gran parte de las ocasiones. A partir de estas líneas, cuando el nombre aparezca en forma de contracción (del) se estará haciendo referencia al nombre en valenciano, mientras que cuando se presente en modo desagregado (de El), se estará haciendo referencia al nombre en castellano. Este apunte es especialmente oportuno para los capítulos 5, 6, 7, 12 y 13.

La restinga, conocida localmente como la Devesa, es el cordón litoral de arena formado a partir de la sedimentación depositada por los ríos Túria y Xúquer que, originariamente, unía la ciudad de València con la de Cullera y separaba el lago del mar. El primero de los hábitats de la Devesa, situado más al este, es el litoral. Tiene una distancia de cerca de 30 kilómetros, de los que aproximadamente 20 corresponden al cordón dunar móvil casi de manera ininterrumpida, con una altura media de entre 2 y 5 metros. En torno a él, hacia el este, se encuentra la playa, no muy amplia y sin apenas interrupciones; hacia el oeste, aparecen las depresiones interdunares o malladas, y las dunas semifijas en transición hacia el bosque. En las primeras dunas se instala la vegetación psamófila, formada por plantas altas y elásticas para luchar contra el viento y la erosión marina que dan cobijo a escarabajos peloteros y mariposas rojinegras, ambas especies raras, o a la lagartija colirroja, todo un clásico de la simbología de la Albufera (Vizcaíno, 2017). En este hábitat destaca el chorlitejo patinegro, con el nombre local del *corriol camanegre*, un ave limícola catalogada como vulnerable, una figura previa al peligro de extinción (web del PNA).



I10. El cordón dunar litoral. Archivo personal A. Vizcaíno. Marzo 2015.

A sotavento de la duna –la parte trasera, resguardada de los vientos del mar– suele agolparse la vegetación y, con ella, la fauna. El descenso de la duna va convirtiéndola en una mallada o depresión interdunar, es decir, el territorio que existe entre la duna móvil –al lado del mar– y la duna fija –donde se asienta el bosque–.

Este espacio es profundamente variable según la temporada del año. Las lluvias de invierno inundan las malladas y convierten estos hábitats en semiacuáticos, pero con la llegada del calor y la evaporación del agua se tornan en ambientes muy secos. Además, la alta salinidad de sus suelos da lugar a subhábitats particulares que albergan salicornias y estátices, entre ellas el limonium endémico de la Devesa (*Limonium albuferae*), que dan sustento y alimento a una elevada cantidad de insectos, pequeños invertebrados y avifauna limícola como el chorlitejo o la cigüeñuela, la *camallonga* local.

Gran parte de este ecosistema fue destruido en los años 60 y 70 con el levantamiento de un paseo marítimo que reemplazó el cordón dunar, y con la construcción de viales, aparcamientos y urbanizaciones que destruyeron gran parte de las malladas y del bosque de la Devesa. Tras la paralización del proceso urbanizador (como se verá en capítulos siguientes) y la puesta en marcha de los proyectos de regeneración dunar en los años 90, actualmente este hábitat se encuentra estabilizado y con un importante reconocimiento internacional, ejemplo exitoso de regeneración medioambiental.

El segundo hábitat de la restinga es el bosque, conocido como el Monte de la Dehesa y popularmente como la Devesa o El Saler, trascendiendo la toponimia del pueblo. Tiene una extensión de 10 kilómetros de longitud y un máximo de un kilómetro y medio de amplitud. Este subsistema está definido por una masa arbórea general de pino carrasco y de pino piñonero, y por una maquia litoral típica mediterránea de aladierno, lentisco, palmito o *margalló,* el endémico clavel silvestre, la tradicional *murta* o mirto y el enebro marino, que fija el suelo arenoso hasta convertirlo en el sistema dunar. La densa maquia sirve de hábitat para la fauna del bosque, como la tortuga mediterránea, la gineta, el erizo europeo o el zorro rojo. Las rapaces, como el aguilucho lagunero o el cernícalo común, o las garzas reales, anidan el denso arbolado formado por los pinos, especialmente en la zona sur, restringida al vehículo motorizado y sin itinerarios turísticos que reducen el uso público.

La explotación forestal de la Devesa se ha regulado desde las primeras ordenanzas medievales, que ordenaban la extracción salinera hasta el siglo XVII, las leñas, las hierbas y los materiales de construcción. La fórmula de explotación ha sido, tradicionalmente, el arrendamiento o la subasta pública. La caza en la Devesa ha sido un privilegio reservado a los monarcas o titulares de la Albufera y esa condición de Coto Real, como se verá en capítulos siguientes, ha influido en la conservación de este paraje. En la actualidad, la Devesa y el sistema dunar móvil, junto con la playa, están considerablemente fragmentados por los usos urbanos (pequeñas poblaciones), usos turísticos (urbanizaciones de segunda residencia) y usos agrícolas hortícolas.



I11. La Devesa. Archivo personal de A. Vizcaíno. Febrero 2009.

El lago, conocido con el nombre local de la Albufera, tiene una superficie de 2.713 hectáreas y una profundidad media de 80 centímetros. La dulcificación de sus aguas se produce en torno al siglo XVII, como consecuencia de una serie de intervenciones producidas por las nuevas formas de gestión hídrica vinculada al cultivo del arroz (Sanchis Ibor, 2010).

Las orillas del lago están cubiertas de vegetación acuática, carrizales o *canyars*, donde se cobija y nidifica la avifauna. La enorme presión antrópica ha desplazado progresivamente el territorio de nidificación hacia las islas o matas más alejadas de la orilla. Esta vegetación era recogida, hasta los años 70 del pasado siglo, para su uso doméstico o agrícola, como la enea o la masiega, *mansega* en valenciano, que, de hecho, da nombre a una de las matas de la Albufera, la *Manseguerota*. La vegetación subacuática desapareció con la contaminación del lago de los años 70 y en los últimos años se están desarrollando proyectos de recuperación desde la OPNA. Especies como la chara o *asprella*, el ranúnculo, el nenúfar blanco o los *potamogeton* daban cobijo a la pequeña ictiofauna e invertebrados que servía de base alimentaria para las especies piscícolas y para las aves. El pejerrey o *moixó*, el colmillejo o *rabosseta*, el *fartet*, el *samaruc* (*Valencia hispánica*) y la famosa gambeta o camarón ibérico de agua dulce desaparecieron prácticamente al tiempo que la vegetación y, con ella, se produjo la merma de las especies piscícolas asociadas a la calidad de las aguas y de la alimentación, como la anguila o la lubina, y el crecimiento de especies generalistas como la *llisa* o mújol y la carpa, ante la falta de competidores naturales. En el caso de la avifauna sucedió algo parecido: la desaparición de la base trófica vinculada a la calidad de las aguas, dificulta la supervivencia del pato colorado, *sivert* en valenciano, o del pato cuchara –ambas anátidas buceadoras–; sin embargo, favorece la mayor presencia de cormoranes o moritos, conocidos localmente como *picatorts*.

Con todo, la riqueza de la avifauna de la Albufera la sitúa como uno de los espacios naturales de referencia en el Mediterráneo. Su posición estratégica en el camino migratorio de las aves europeas hace de este humedal una parada casi segura del viaje anual.



I12. Zona de reserva de la *Mata del Fang*. Archivo personal A. Vizcaíno. Diciembre 2015.

El lago está comunicado con el mar a través de tres grandes canales, llamados localmente *golas*, que actúan como conectores biológicos y son los encargados de la circulación y desagüe del ecosistema en su conjunto. En la *Gola del Pujol*, la *Gola del Perellonet* y la *Gola del Perelló* (ubicación norte-sur) se ubican las esclusas encargadas de regular el nivel del agua del lago y la entrada de agua del mar. Así, la gestión hidráulica del lago y su marjal, esto es, del arrozal, se realiza, en gran medida, a partir del control de estas compuertas. En la actualidad, dentro del lago los usos están restringidos al naturalístico –conservación e investigación–, a la pesca profesional, al uso recreativo del paseo en barca, privado o turístico, en embarcación tradicional.

Alrededor del lago aparece el marjal, el hábitat más extenso del Parque, que ocupa más de 14.000 hectáreas, reconvertidas casi en su totalidad en tierra de cultivo tras el proceso de colonización agraria (Sanchis Ibor, 2001) que, en apenas doscientos años, aterró a la mayor parte de la superficie del lago. Se estima que la dimensión actual del PNA, 21.120 hectáreas, se corresponde con el tamaño del lago de hace unos siglos. La importancia naturalística de este hábitat recae en su función como área de alimentación de aves acuáticas, siendo su diversidad ornitológica uno de los emblemas, pasados y presentes, de la Albufera.

Recibe una gran cantidad de anátidas y limícolas a lo largo del año, repartiéndose las primeras en invierno y las segundas en verano. En el marjal todavía subsisten manantiales de agua o *ullals*, como se les conoce localmente, que actúan como islas de biodiversidad natural en el mar de arrozales. Tradicionalmente han sido utilizados como fuentes para los agricultores y los animales de trabajo. Es habitual escuchar a los más mayores hablar de cuando en la Albufera se podía beber «de tan clara com estava». Este tipo de pasajes hacen referencia a los *ullals* que están tanto dentro del propio lago como en el arrozal circundante –en otro tiempo, aguas del lago–. En los últimos años, se están realizando intervenciones de corte conservacionista para su recuperación e incorporación a la oferta de itinerarios del marjal.



I13. A la izquierda, motores en el arrozal para bombear agua; a la derecha, el arrozal a punto de la siega. Archivo personal de A. Vizcaíno. Julio y septiembre de 2015.

5.2. Descripción socioeconómica del PNA

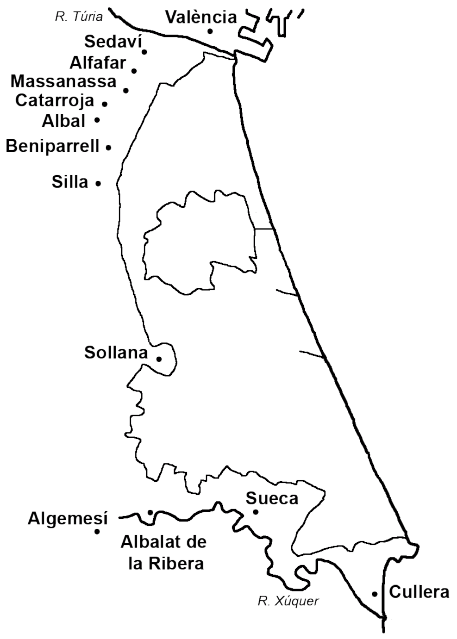
El PNA tiene una extensión de 21.000 hectáreas terrestres, de las que cerca del 22% son superficie pública y el 78% son propiedad privada, fundamentalmente tierras de cultivo.

T11. Superficie del Parque Natural de l'Albufera en hectáreas, 2022.

Superficie (ha)	Superficie pública (ha)	Superficie privada (ha)	Superficie periférica protección AIS (ha)
21.008,4	3.769,3	17.239,1	93.105

Fuente: *Base de datos ENP* de EUROPARC 2022. Elaboración propia

Los 13 municipios que integran el parque son: Albal, Albalat de la Ribera, Alfafar (con la pedanía de El Tremolar), Algemesí, Beniparrell, Catarroja, Cullera (con la pedanía Mareny de Sant Llorenç), Massanassa, Sedaví, Silla, Sollana (con la pedanía de El Romaní), Sueca (con sus 7 pedanías: Mareny Blau, Mareny de Barraquetes, Mareny de Vilches, Les Palmeres, El Perelló, El Pouet y Vega Mar) y finalmente València (con las pedanías de Castellar-Oliveral, Pinedo, El Saler, El Palmar y El Perellonet).



I14. Municipios del PNA. Elaboración propia.

La superficie del PNA se distribuye de manera no uniforme entre los 13 municipios. Cuatro de ellos concentran el 82% del territorio. Sueca, con el 32% de las hectáreas protegidas, y València, con el 25%, encabezan el grupo, junto con Cullera y Sollana con el 12% de territorio cada uno. Los otros siete municipios se reparten el 18% restante, con una distribución de entre el 0,1% y el 5,7% del total. Desde el punto de vista de la gestión, el territorio situado dentro de los límites del Parque Natural está sujeto al ordenamiento del área protegida y requiere, por tanto, unos procedimientos diferenciados respecto a los territorios no protegidos. En este sentido, los municipios con mayor porcentaje de su territorio ubicado dentro del PNA son Sueca con el 77% de su superficie, Sollana y Massanassa con el 70% y Alfafar con el 68%. Existe un segundo grupo de municipios en los que entre el 43% y el 53% de su territorio se ubica dentro de los límites del ÁP. En este grupo se encuentran municipios de gran relevancia como València, Cullera, Catarroja o Silla. Finalmente, se observa un grupo de municipios con una superficie protegida de en torno al 5% y el 13%.

En lo referido a la propiedad de la tierra, la mayor parte del territorio es de titularidad privada, como ya se ha señalado, destinada fundamentalmente al cultivo del arroz y de la huerta o frutal, en menor medida. La titularidad pública corresponde casi en su totalidad al Ajuntament de València, como propietario del lago y de la Devesa.

T12. Datos de superficie y población de los municipios del PNA, 2022.

	Comarca	Superf. Munic. (ha)	Superf. dentro PNA (ha)	% Superf. dentro PNA	% superf. respecto total PNA	Población
PNA	GVA	44.561	22.671,34	50,9		983.647
Albal	Horta Sud	737	93,43	12,7	0,4	16.646
Albalat de la Ribera	Ribera Baixa	1.429	647,25	45,3	2,9	3.368
Alfafar	Horta Sud	1.010	685,04	67,8	3,0	21.415
Algemesí	Ribera Alta	4.148	222,31	5,4	1,0	27.305
Beniparrell	Horta Sud	368	26,83	7,3	0,1	2.024
Catarroja	Horta Sud	1.304	631,18	48,4	2,8	28.509
Cullera	Ribera Baixa	5.382	2.849	52,9	12,6	22.708
Massanassa	Horta Sud	559	390,86	69,9	1,7	9.845
Sedaví	Horta Sud	183	19,67	10,7	0,1	10.344
Silla	Horta Sud	2.503	1.286,14	51,4	5,7	19.211
Sollana	Ribera Baixa	3.923	2.748,19	70,1	12,1	4.911
Sueca	Ribera Baixa	9.552	7.319,61	76,6	32,3	27.617
València	Ciutat VLC	13.463	5.751,83	42,7	25,4	789.744

Fuente: Banc de dades municipal del Portal d'Informació ARGOS de GVA. Elaboración propia.

La población que habita en los municipios del PNA se acerca al millón de personas censadas, fluctuante según la temporada del año (segunda residencia ubicada en la costa). No en vano, el ÁP es una isla verde en la extensa e intensa AMV que le envuelve, con localidades de referencia como Cullera, Sueca, Catarroja, Silla o Alfafar.

Ahora bien, la inmensa mayoría de esta población que pertenece de facto al PNA, no habita físicamente en él. La delimitación del área protegida se centró en la superficie agrícola y forestal y excluyó los núcleos poblacionales, que quedaron al margen de la demarcación protegida[78]. Una decisión que, sin ninguna duda, evitaría en el futuro multitud de conflictos y complejas gestiones entre los usos conservacionistas y el desarrollo habitual de un municipio, con especial incidencia en la edificación y el crecimiento urbano. Así, tan sólo los núcleos urbanos de las pedanías de València, Sueca, Cullera y Sollana quedaron en su totalidad dentro de los límites, al igual que infinidad de casas y fincas agrícolas. A ello cabe añadir las urbanizaciones de la Devesa que, si en un origen se destinaron a segunda residencia, en la última década –y muy especialmente a partir de la pandemia– se han convertido en lugares de primera residencia[79].

La ciudad de València concentra el grueso de la población con casi 800.000 habitantes. A continuación, un grupo de municipios de tamaño medio aglutinan una población de entre 16.000 y 30.000 mil personas, que son los protagonistas del proceso de industrialización del área metropolitana o focos de turismo de «sol y playa», desarrollados al albur del proceso de modernización de la economía valenciana. Finalmente, aparece un reducido grupo de municipios de tamaño menor, entre 2.000 y 10.000 habitantes.

En este sentido, el PNA es un espacio protegido situado en el corazón del área de dinamización económica de València, un espacio altamente productivo. A finales de XIX, era la tercera zona más industrializada de España (Gascón-Hernández *et al.*, 2019) y tras el proceso de reindustrialización asociado al desarrollismo de los años 60 del s. XX, el área metropolitana se ha extendido a lo largo del territorio, transformando superficie agrícola en industrial, con especial relevancia del eje oeste y sud desde la ciudad de València, de mayor incidencia en el PNA (Ibid.). Sobre estos ejes se situará, entre otras, el entramado industrial de la factoría automovilística de la FORD en el año 1976, que supone, en la actualidad, el 11% del PIB valenciano[80]. Las instalaciones están situadas en el límite oeste del PNA y, junto a ellas, el vasto complejo de empresas satélite con las que interactúa. En la actualidad, el AMV engloba más de 107 municipios y más de 1.800.000 personas, cuyo vértice sur-suroeste circunda el PNA, siguiendo la definición establecida por Julia Salom y Félix Fajardo (2016).

[78] Ver PORN.
[79] Se analiza en capítulos siguientes.
[80] «La factoría es el corazón que mueve la industria valenciana de la automoción, que suma cerca de 25.000 empleos y el 11,24% del Producto Interior Bruto (PIB) de la región», *elEconomista.es*. Consultado 03/07/2022. https://www.eleconomista.es/motor/noticias/11832198/06/22/Ford-el-motor-de-25000-empleos-y-mas-del-11-del-PIB-valenciano.html

Este territorio complejo «desde el punto de vista de la dispersión poblacional y urbanística» (Romero González *et al.*, 2018: 682) y la intensa actividad económica que en él se produce, conforman el área de influencia externa y directa del área protegida. Por tanto, la actividad que se produce dentro del PNA es una mínima expresión respecto a la que se realiza en el entorno norte, oeste y sur, que tienen una afectación directa en el estado actual de los hábitats y en la propia gestión del PNA.

La radiografía económica de los municipios del PNA [81] se caracteriza por ciudades de tamaño medio con una fuerte presencia de la industria y los servicios asociados a ella, y de la agricultura intensiva vinculada con el cultivo del arroz. El desarrollo terciario del turismo tiene una mayor presencia en la costa este del PNA, donde se ubican las pedanías de València, Sueca y Cullera.

T13. Empresas según sector económico de los municipios del PNA, 2020, nº y %.

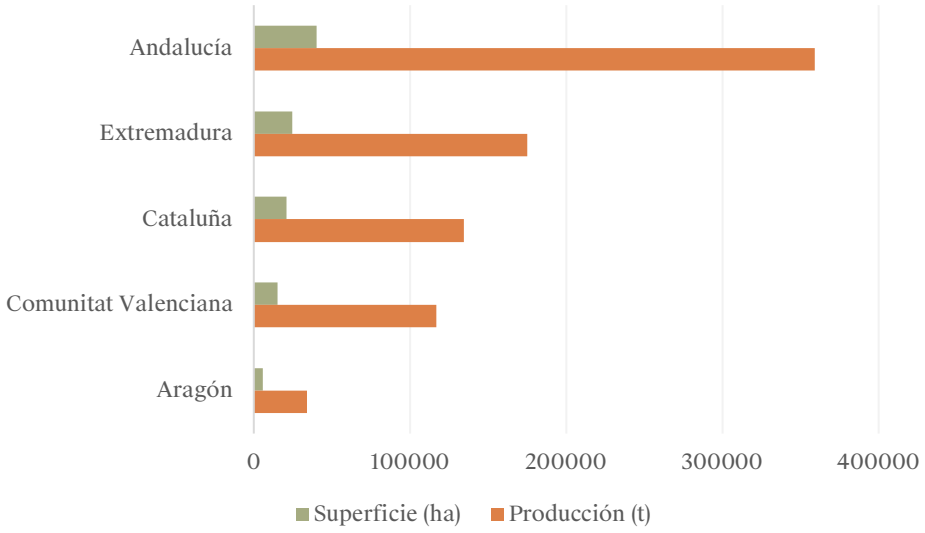
		% Empresas en el sector…		
	nº empresas	Industria	Construcción	Servicios
Albal	992	10,6	10,6	78,8
Albalat de la Ribera	215	8,4	23,7	67,9
Alfafar	1.054	4,8	11,6	83,6
Algemesí	1.557	7,4	13,1	79,4
Beniparrell	479	28,4	6,5	65,1
Catarroja	2.011	9,6	11,2	79,2
Cullera	1.414	4,1	11,7	84,2
Massanassa	762	10,4	10,1	79,5
Sedaví	663	7,9	11,5	80,5
Silla	1.209	12,7	11,6	75,7
Sollana	303	12,5	19,1	68,3
Sueca	1.808	7,1	13,5	79,3
València	68.170	3,3	8,2	88,4

Fuente: Banc de dades municipal del Portal d'Informació ARGOS de GVA. Elaboración propia.

[81] No se han encontrado datos de explotación económica del PNA como ente independiente y por ello se ha optado por la radiografía sumativa de los municipios que lo componen. Los datos son relativos al total municipal no al territorio municipal inserto dentro de los límites del PNA. Esta cuestión metodológica es aplicable a toda la información económica expuesta en este capítulo.

Una de las actividades económicas del PNA es el cultivo y procesado del arroz. Su cultivo se remonta, al menos, a época andalusina, cuando aparecen las primeras referencias tras la conquista de la ciudad de València por Jaume I (Caruana, 1954; Momblanch, 1960, Sanchis Ibor, 2001; Esquilache, 2011). En el siglo XVII, ya era el principal cultivo de exportación de la economía valenciana, y en el XVIII y XIX su relevancia era tal que se articula normativa e instituciones para su potenciación en la zona[82]. En la actualidad, se realiza una explotación intensiva que sitúa València como cuarta zona de producción y superficie arrocera de España. En apenas una década, ha pasado de producir el 30% del volumen total a nivel estatal en 2005[83] al 14% de 2017, según datos de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

G14. Superficie (ha) y producción (t) de arroz según zona arrocera de España, temporada 2016-2017.

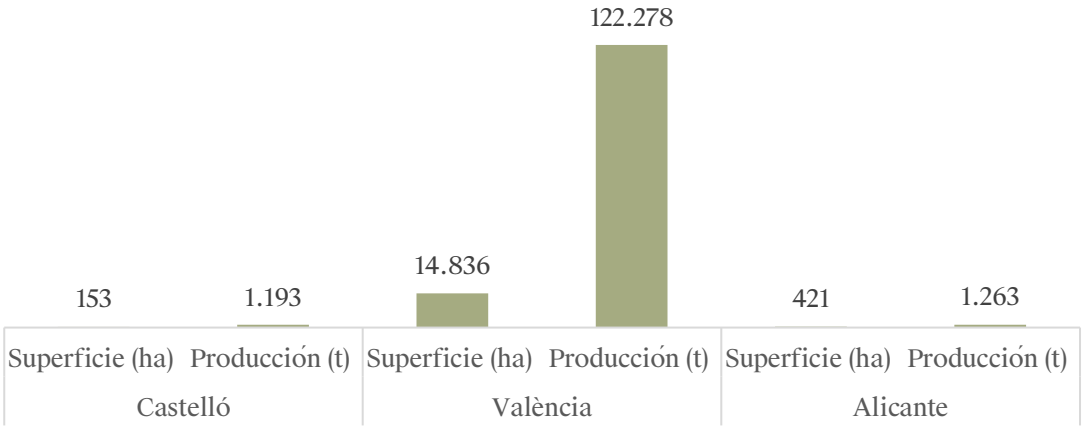


Fuente: Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Elaboración propia.

En el territorio valenciano, la superficie y la producción arrocera se concentra en la provincia de València, con el 96% y 98% de total, respectivamente. El grueso se sitúa dentro de los límites del PNA, con cerca de 15.000 hectáreas (CHJ, 2018) mientras que el resto de los arrozales se dispersan en la costa desde Castelló de la Plana y Almenara hasta el Parc Natural de la Marjal de Pego i Oliva, en el límite entre Valencia y Alicante.

[82] En el capítulo siguiente aborda con detenimiento esta cuestión.
[83] Estudio para el desarrollo sostenible de l'Albufera de València: Medio socioeconómico.

G15. Superficie (ha) y producción (t) de arroz según provincia, 2019.



Fuente: Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica. Elaboración propia.

La superficie agrícola, fundamentalmente arrozal, es elevada en gran parte de los municipios del PNA, siete de ellos destinan más del 75% de su territorio a la explotación agrícola.

T14. Superficie agrícola de los municipios del PNA, 2011.

	Superficie total agrícola (ha)	Superficie total municipal (ha)	% superficie agrícola respecto superf. Munic.
Albal	389,5	7.37	52,8
Albalat de la Ribera	1.277	1.429	89,4
Alfafar	813,9	1.010	80,6
Algemesí	3.240,1	4.148	78,1
Beniparrell	166,7	368	45,3
Catarroja	842,5	1.304	64,6
Cullera	4.222,0	5.382	78,4
Massanassa	327,8	559	58,6
Sedaví	72,4	183	39,5
Silla	1.922,6	2.503	76,8
Sollana	3.446,9	3.923	87,9
Sueca	7.794,1	9.552	81,6
València	3.812,6	13.463	28,3

Fuente: Banc de dades municipal del Portal d'Informació ARGOS de GVA. Elaboración propia.

La estructura de explotaciones arroceras presenta una particularidad en el caso valenciano. Para el año 2013, según datos de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, el 37% de las 9.000 explotaciones que existen en España se ubican en la zona de València, a diferencia de otras zonas españolas caracterizadas por un menor número de explotaciones y de mayor tamaño. en el caso de la Albufera, esta distribución de la titularidad de la tierra, similar a la producida en la huerta, se traduce en un mayor número de propietarios y propietarias que incide en la toma de decisiones (orientación y capacidad) y en la representatividad del colectivo así como puede tener repercusiones en procesos de modernización y transformación de la explotación. Además, el vasto territorio que ocupa (14.000 hectáreas), las condiciones biofísicas, las aportaciones hídricas y la dimensión socioeconómica –histórica y presente– producen, a su vez, diferenciaciones entre la estructura de la propiedad al norte del lago y al sur, ubicándose en la zona meridional las parcelas de mayor tamaño.

El recreo y el turismo de corte higienista está presente en la zona desde el primer tercio del siglo XX. Es entrado el siglo XX, con el desarrollismo económico, cuando se convierte en un espacio destinado al turismo de masas y al uso recreativo de gran parte de la población metropolitana. En la actualidad, el turismo es otra de las actividades económicas principales del PNA, concentrada casi exclusivamente en la zona este, con la Devesa y la playa como polos de atracción. Conocer el número de visitantes anuales al PNA es, a todas luces, una quimera. Los múltiples accesos a los diferentes hábitats dificultan la contabilización. A ello se suma el intenso uso de la carretera CV-500 que atraviesa el PNA y conecta las ciudades de València y Cullera, con una movilidad elevada.

Los datos de visitantes del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla del PNA pueden servir, a modo ilustrativo, para comprender la magnitud del uso público del PNA. Cerca de 33.000 [84] personas acudieron al centro de interpretación el año 2019 (tomado como referencia la dinámica previa a la pandemia), siendo este uso ambiental de menor afluencia que el gastronómico o de playa. Tal vez las cifras de la *Empresa Metropolitana de Trasportes* (EMT) puedan aproximarse a la realidad del PNA. En el año 2022, el número de validaciones de las líneas que conectan València con el ÁPha superado el millón y se sitúa en cifras prepandemia[85]. Así, con todo, el medio principal de movilidad para acceder al PNA es el vehículo particular y, últimamente, la bicicleta, por lo que la dimensión del uso público, sobre todo en primavera-verano, es enorme.

[84] Memoria del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla 2020, Generalitat Valenciana.
[85] Datos facilitados por la EMT para esta investigación. Se analizan con mayor detalle en capítulos siguientes.

T15. Establecimientos turísticos según categoría y municipio del PNA, 2021.

	Hoteles			Apartamentos		*Campings*		
	Nº	Plazas	Habitac.	Nº	Plazas	Nº	Plazas	Parcelas
Albal								
Albalat de la Ribera				2	12			
Alfafar	3	577	281	1	3			
Algemesí				5	28			
Beniparrell	1	64	34					
Catarroja	1	115	64	6	34			
Cullera	12	654	1212	1325	6912	1	657	126
Massanassa								
Sedaví				3	16			
Silla	1	66	40	1	6			
Sollana								
Sueca	2	55	32	148	823	3	4300	737
València	107	17932	9330	5619	26585	2	1021	203

Fuente: *Anuario Oferta Turística 2021* de Turisme de la Comunitat Valenciana, GVA. Elaboración propia.
Nota metodológica 1: no se refiere a establecimientos dentro del PNA sino a establecimientos del municipio.
Nota metodológica 2: los datos de esta tabla no recogen la realidad existente en el PNA. Se han constatado un total de 5 *campings* en la ciudad València.

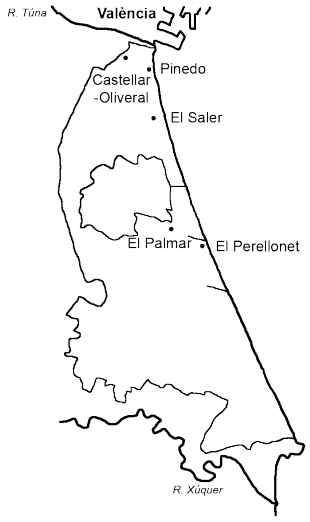
La estructura turística del PNA se caracteriza por ser, fundamentalmente, de uso residencial para uso propio o para alquiler en época estival. El alquiler se realiza, de manera general, al margen de los circuitos legales, por lo que resulta complejo estimar el impacto económico que produce o la oferta real de pisos en alquiler en toda la zona. Este modelo residencial desincentiva la presencia de una estructura hotelera potente, que en el caso del PNA es, respecto al número de visitantes, reducida. *El Parador de El Saler* (1964) es el principal establecimiento hotelero. Por otra parte, existen 9 campings en activo[86] ubicados en la costa del PNA. Este modelo turístico, a medio camino entre el de naturaleza y el de playa, comienza en 1958 con la construcción del *Camping Municipal de El Saler* y han continuado hasta la actualidad con cierto éxito, a tenor de la supervivencia de los negocios más antiguos y la apertura de nuevos establecimientos. Las condiciones del humedal, por su riqueza ecológica, los kilómetros de playa y la cercanía de la ciudad de València, han favorecido este modelo de alojamiento turístico.

[86] Datos extraídos de las plataformas hoteleras durante la temporada estival de 2022.

5.3. La estructura pedánea del corazón del PNA

> «Tendremos que convenir que son los poblados de su zona este (Pinedo, El Saler, El Palmar, Perelló y Perellonet) los que se hallan más relacionados con el lago, aunque en algunos de ellos predominen otras actividades no estrictamente ribereñas como los cultivos hortícolas o las actividades turísticas» [sic] (Sala, Calero y Sapena, 2000: 171)

Como ya se ha avanzado, para la presente investigación se han tenido en cuenta únicamente las pedanías de València ciudad por su ubicación en la zona este del PNA, que concentra los usos tradicionales (pesca, caza y arroz), turísticos, urbanísticos y de conservación, así como su estrecha vinculación y proximidad al lago y a la Devesa. Por ello, una breve síntesis de las pedanías de la ciudad completa la radiografía socioeconómica del PNA. Todas ellas están englobadas en el distrito 19 de la ciudad, con el nombre de *Poblats del Sud*.



I15. Pedanías de la ciudad de València ubicadas en el PNA. Elaboración propia.

De norte a sur, la primera de ellas es Castellar-l'Oliveral, situada al sur de la ciudad una vez cruzado el nuevo cauce del rio Túria (Proyecto Solución Sur, 1958). Fue un núcleo eminentemente agrario, ubicado en el corazón de la huerta sur de València, hoy prácticamente extinta tras la construcción del nuevo cauce y el crecimiento urbanístico de la ciudad. Esta pedanía, probablemente, es la más distante cultural y paisajísticamente del ecosistema albuferenco de las cinco pedanías estudiadas. Al este se encuentra Pinedo, el núcleo poblacional más habitado en el camino de València a Cullera.

Tradicionalmente estaba orientado a la pesca marítima (Roselló, 1987) y, al igual que la vecina Castellar-l'Oliveral, a la huerta. Su toponimia indica su proximidad al extremo norte de la Devesa, conocida popularmente como *la pinada*. Un poco más al sur, siguiendo la carretera CV-500, a 4 kilómetros aparece el actual pueblo de El Saler, que era el puerto de salida de la sal y de la pesca hacia València, de ahí el topónimo. En la década de 1820, el núcleo pasó a depender del extinto municipio de Russafa –al igual que El Palmar– al que perteneció hasta la anexión de éste a Valencia en 1877 (Corbín, 1995). La población tuvo un importante crecimiento en los años 60, con el *boom* turístico de la zona, tendencia similar a la ocurrida en El Palmar y en Pinedo.

La carretera continúa su camino hacia el sur, con la orilla este del lago a la derecha y el monte de la Devesa a la izquierda, incluidas las urbanizaciones del Saler. Tras cruzar la primera de las golas, la del Pujol, aparece el desvío de la carretera hacia El Palmar. Este núcleo urbano se sitúa a 20 kilómetros de la ciudad, en el centro del PNA. En origen El Palmar era una isla del algo que fue perdiendo su condición singular con los aterramientos de los siglos XVIII y XX. No obstante, su vinculación con el lago es innegable, y tal y como afirma Max Thede: «Una ullada al mapa permet adonar-se del singular fet que cap d'aquestos pobles, llevat d'El Palmar, està situat directament a la vora de l'Albufera» (Thede, 2009[1930]: 79).

La actividad económica tradicional de El Palmar ha sido la pesca, compaginada con el cultivo del arroz a partir del siglo XVIII. Esta complementariedad de ciclos, bien estudiada por Ricardo Sanmartín Arce (1982 y 2008), se mantuvo hasta los años 60 del siglo XX, periodo en que se inician profundos cambios ecológicos y económicos. De forma progresiva, en El Palmar se ha producido una reconversión profesional de sus habitantes, con el consiguiente abandono de las actividades tradicionales. A partir de la década de los 70 del pasado siglo, se van instalando establecimientos hosteleros que, paulatinamente, se convierten en el nuevo motor económico del pueblo.

Finalmente, de vuelta a la CV-500, la carretera discurre por la zona de mayor valor ecológico de la Devesa, donde se ubica el *Parador de El Saler* y su campo de golf (1964). Se llega, así, a la quinta pedanía de València situada en el PNA, El Perellonet. La toponimia, de nuevo, ilustra el origen de este núcleo –al igual que El Perelló (Sueca), distanciado apenas 4 kilómetros– vinculado a la cuestión hídrica (Sanchis Ibor, 2001). Tanto El Perellonet como El Perelló se ubican en las desembocaduras de las golas del mismo nombre. El asentamiento de El Perellonet se circunscribe al uso pesquero y al mantenimiento de las compuertas de la gola a principios del siglo XX (Muñoz Caballer *et al.*, 2012).

El crecimiento urbano de estas pedanías de costa –hasta Cullera– se produce en los años 70 y 80 con la urbanización del litoral destinada al turismo residencial. Son núcleos poblacionales emplazados en la costa y, además, no tienen una pinada que amortigüe, bajo criterios ecológicos o sociales, la urbanización del litoral. Esa es la zona de mayor impacto antrópico de la costa del PNA[87], si bien es cierto que se han realizado tareas de regeneración dunar en esta zona, intentando dar continuidad al ecosistema dunar que se inicia en Pinedo.

Las cinco pedanías de València están ubicadas en su totalidad dentro de los límites del PNA, de las cuales El Saler es la de mayor superficie y Castellar-l'Oliveral la más poblada, ya que su proximidad a la ciudad la han convertido, en este siglo XXI, en una zona de expansión urbana.

T16. Datos de superficie y población de las pedanías de València, 2022.

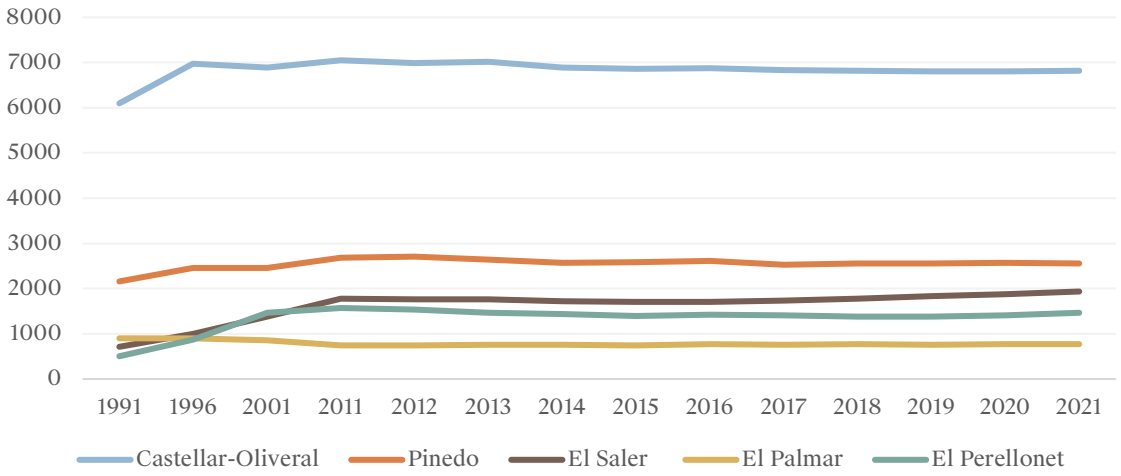
	Superficie municipal (ha)	Superficie dentro PNA (ha)	% Superficie dentro del PNA	Población	Densidad respecto al PNA
València	13.463	5.751,83	42,7	789.744	137,30
Castellar-Oliveral	299,0	299,0	100	6.821	22,81
Pinedo	652,6	652,6	100	2.557	3,92
El Saler	824,8	824,8	100	1.936	2,35
El Palmar	321,2	321,2	100	769	2,39
El Perellonet	492,8	492,8	100	1.468	2,98

Fuente: Banc de dades municipal del Portal d'Informació ARGOS de GVA. Elaboración propia.

Desde el punto de vista demográfico, las cinco pedanías describen una cierta estabilidad poblacional a lo largo de los últimos 30 años, tras una fase de crecimiento a finales del pasado siglo. En parte, esta estabilidad se debe a la limitación en la edificación y crecimiento de los núcleos poblacionales. En todo caso, el aumento de población residencial en las urbanizaciones de El Saler y de El Perellonet no se refleja en los datos. El caso se analiza en capítulos siguientes, ya que estas urbanizaciones han sido objeto de un proceso de conversión de segunda a primera residencia, en parte por la conectividad con toda el AMV y en especial con la ciudad de València, y por los procesos de éxodo a lo rural producidos por el COVID-19.

[87] Estudio *Valoración del interés geomorfológico, medioambiental y patrimonial de la costa valenciana*, elaborado por Eulàlia Sanjaume Saumell y Julián Soriano García en 2020 para la GVA.

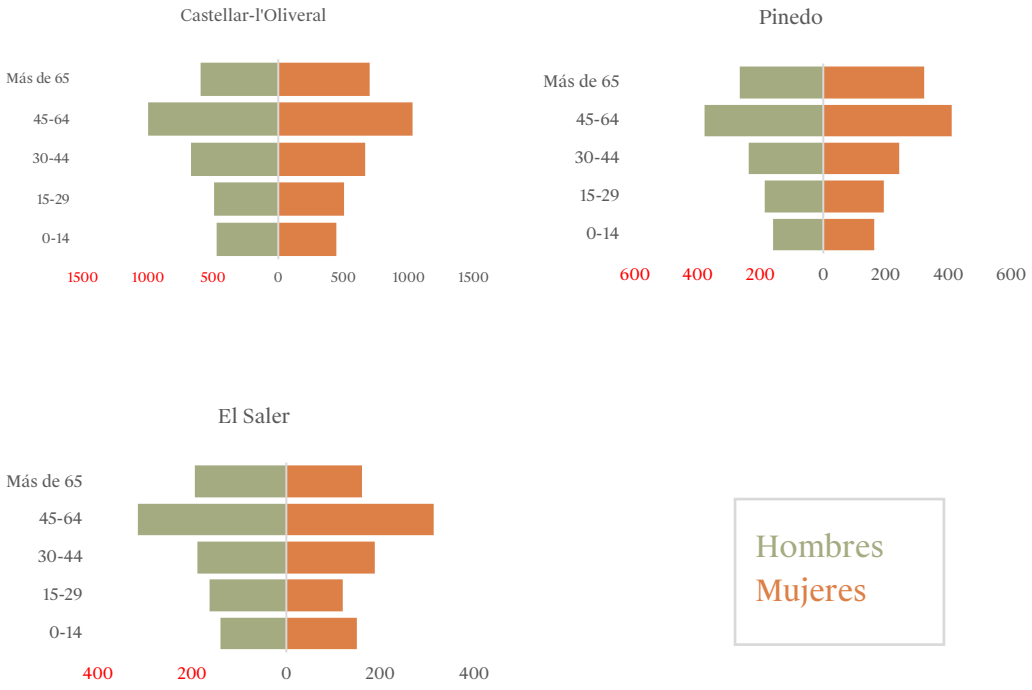
G16. Evolución de la población de las pedanías de València, 1991- 2021.

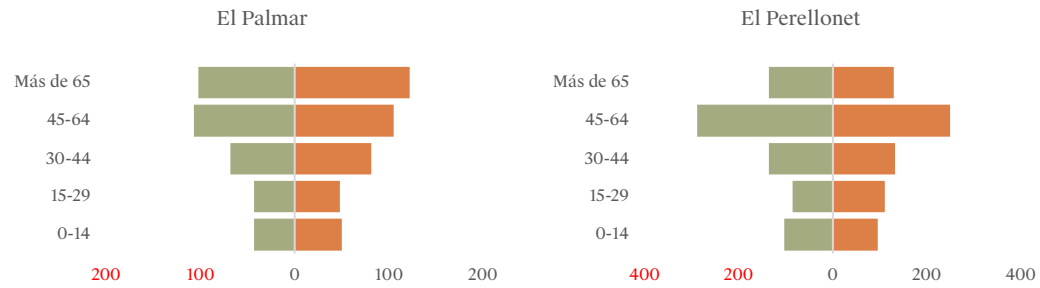


Fuente: *Oficina d'Estadística* de l'Ajuntament de València. Elaboración propia.

En cuanto a la estructura de población, en las cinco pedanías se observa una tendencia a la campana invertida, síntoma del progresivo envejecimiento de sus habitantes. En El Saler, El Palmar y El Perellonet se observa un tímido atisbo de ensanchamiento del grupo poblacional más joven.

G17. Conjunto de pirámides de población de las pedanías de València, 2021, nº.





Fuente: *Oficina d'Estadística* de l'Ajuntament de València. Elaboración propia.

El origen de nacimiento de la población es dispar y refleja el proceso de desarrollo vivido en cada una de ellas. Como se puede observar, los dos núcleos del norte, muy próximos a la ciudad, atraen población que se instala por una mayor cercanía a las zonas de industrialización (salida sur) y, posiblemente, por un menor coste de la vivienda que la situada dentro de los límites simbólicos de la ciudad (del cauce nuevo del Túria). El Saler y El Perellonet, los dos núcleos más turísticos, el primero desde los años 50 y el segundo a partir de los años 70, muestran un menor grado de autoctonía y una mayor atracción de población de origen español y extranjero. Finalmente se encuentra El Palmar, con un grado de autoctonía que supera el 85% de su población. En términos generales, las pedanías, probablemente a excepción de Castellar-Oliveral, actúan a modo de municipios independientes, con un fuerte carácter identitario y elevada presencia de grupos familiares asentados desde hace varias generaciones.

T17. Población de las pedanías de València según origen, 2021, %.

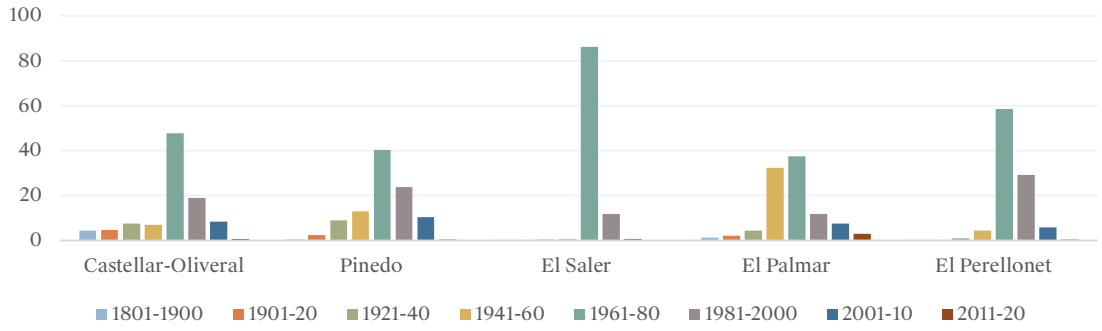
	València	Resto CV	España	Extranjero	Nº habitantes
Castellar-Oliveral	75,9	5,9	8,3	9,9	6.821
Pinedo	73,6	5,8	10,1	10,5	2.557
El Saler	57,2	10,0	14,3	18,5	1.936
El Palmar	86,1	2,2	3,9	7,8	769
El Perellonet	59,1	16,3	14,6	10,0	1.468

Fuente: *Oficina d'Estadística* de l'Ajuntament de València. Elaboración propia.

El crecimiento de las pedanías vinculado al desarrollismo y modernización se refleja en la trama urbana y el parque de vivienda. Los años 60 y 70 se convierten en el momento de crecimiento con la expansión de la superficie urbanizada y el reemplazo de la vivienda tradicional de planta baja (uso agrícola o pesquero) y vivienda en la primera planta, a la elevación en altura (habitualmente de tres a cinco plantas), que caracteriza la fisonomía actual de las pedanías.

De ellas, El Palmar conserva la estructura y el parque de vivienda propio de los años 60, en parte por el crecimiento temprano de los años 40 y 50, si bien es cierto que todas las pedanías mantienen un núcleo histórico tradicional. El Perellonet crece fuertemente en los años 80 y las pedanías del norte, viven una fase de crecimiento vinculada a la expansión urbanística de la ciudad previa a la crisis económica de 2008.

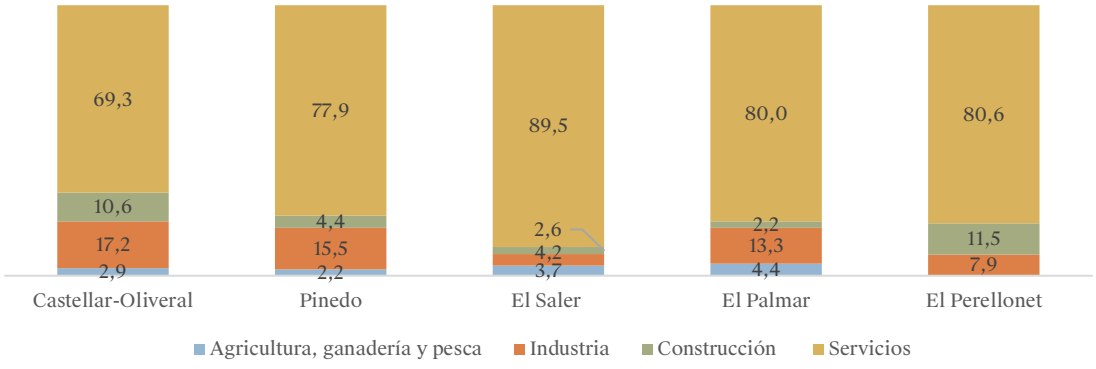
G18. Antigüedad de las viviendas de las pedanías de València según décadas, %.



Fuente: *Oficina d'Estadística* de l'Ajuntament de València. Elaboración propia.

La actividad económica de las pedanías está orientada al sector servicios, ubicados en la pedanía o en el área metropolitana, especialmente la ciudad de València. La presencia de la agricultura es limitada, si bien es cierto que la característica principal de las explotaciones es su reducida dimensión y su explotación no profesional y complementaria a la actividad profesional principal. En efecto, es habitual en Pinedo, El Saler y El Palmar que una parte importante de sus habitantes disponga de pequeña huerta o de arrozal. La industria presente se caracteriza por pequeñas manufacturas, instalación y talleres.

G19. Población activa de 16 y más años en viviendas principales de las pedanías de València según actividad del establecimiento, 2021, %.

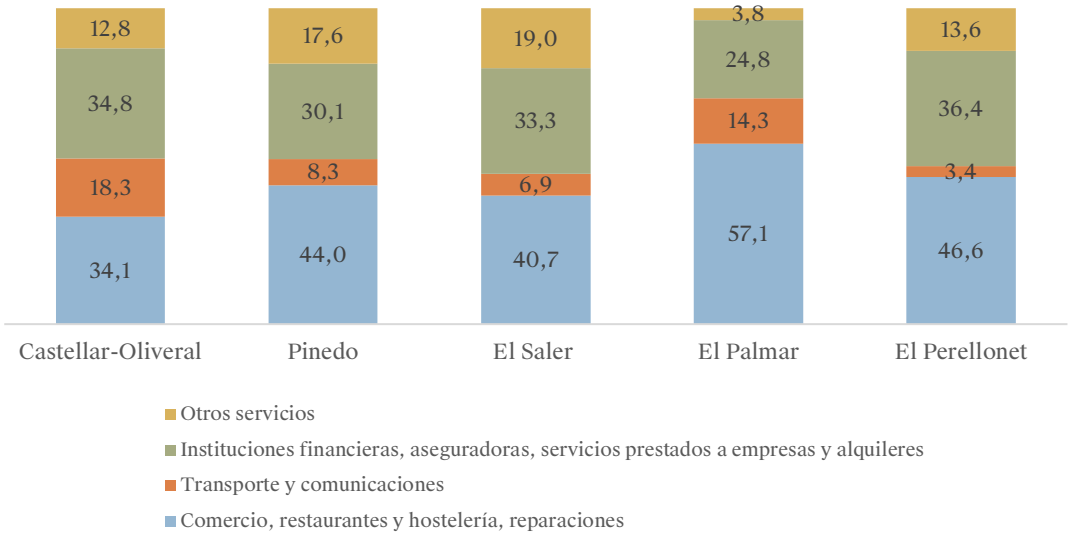


Fuente: *Oficina d'Estadística* de l'Ajuntament de València. Elaboración propia.

Nota metodológica de la fuente consultada: «Los datos se presentan redondeados a 0 y 5. Los resultados 0,0 pueden contener errores elevados de muestreo. Aparece el símbolo - en los casos en los que la muestra para ese grupo es menor que un umbral mínimo determinado en función del nivel de protección de la variable». Los datos se han transformado a porcentaje para facilitar su comparación.

La tercerización de economía de las pedanías se concentra en el comercio y la hostelería, así como en los servicios financieros o de prestación a empresas. Entre ellos, cabe destacar la estructura de restauración y hostelería presente en las pedanías más turísticas (El Saler, El Palmar y El Perellonet) orientada al turismo de gastronomía (paella y *allipebre*) y al turismo de sol y playa tradicional mediterráneo de segunda residencia (Mazón y Huete, 2005).

G20. Actividades de comercio y servicios de las pedanías de València según tipo, 2021.



Fuente: *Oficina d'Estadística* de l'Ajuntament de València. Elaboración propia.

En este sentido, la estructura turística es estable sin apenas crecimiento en cuanto al número de establecimientos hoteleros por la propia regulación del PNA, pero también por ser una zona tradicional de segunda residencia de población de la ciudad o del área metropolitana que actúa de contención para una transformación hacia fórmulas turísticas de mayor movilidad y menor pernoctación. Cabe destacar la presencia de *campings*, establecimientos tradicionalmente vinculados a formas alternativas de turismo. Hasta finales del siglo XX, existió el *Camping Municipal de El Saler*; en la actualidad están operativos cinco entre Pinedo y El Perellonet, que se unen a los tres ubicados en las pedanías de Sueca y uno en Cullera.

T18. Oferta de hostelería según tipología y distrito, 2020.

	Hoteles		Hostales, pensiones o albergues		Apartamentos	
	Nº	Plazas	Nº	Plazas	Nº	Plazas
València	101	17.397	87	3.071	5.715	27.251
Poblats del Sud	2	187	3	114	83	489

Fuente: *Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana* a 31/12/2020. Turisme Comunitat Valenciana.

5.4. La normativa del PNA

La cronología jurídica es compleja porque los impulsos normativos vinculados a la conservación, tanto a nivel municipal como autonómico, no han estado exentos de judicialización, retrasos y complicaciones[88]. Las *Normas de la Devesa publicadas* en 1982 por el Ajuntament de València, es la primera regulación municipal de corte conservacionista orientadas a regular los usos que se realizan, en este caso, en la pinada y en la playa. En 1983 se aprueba el *Plan Especial de Reforma Interior y de Protección del Monte de la Dehesa* (PERI).

Cuatro años después se produce la declaración del PNA, mediante el Decreto 89/1986, de 8 de julio, del Gobierno Valenciano, de régimen jurídico del Parc Natural de l'Albufera[89]. En octubre de ese mismo año, el Ajuntament de València publica el bando que ordena la actividad en el lago, restringiendo los usos al naturalístico y a la pesca profesional. El desarrollo del decreto declarativo se produce con el Acuerdo de 1 de octubre de 1990, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba definitivamente el *Plan Especial de Protección del Parque Natural de la Albufera* (PEPNA) [90]. Ambas normas fueron anuladas por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana[91], aunque fueron validadas por el Tribunal Supremo[92] años más tarde. Por ello, en 1993 se aprueba la «re-declaración» del PNA a través del Decreto 71/1993, de 31 de mayo, del Gobierno Valenciano, de régimen jurídico del Parque de la Albufera. De ahí que, en algunos espacios, se venga a considerar la fecha de 1993 y no la de 1986 como de inicio del PNA.

[88] En todo caso, en este apartado se hace mención y una muy breve explicación a cada una de ellas con el objetivo de presentar la cronología normativa de la conservación del ÁP. Aquellas normas de mayor relevancia son analizadas en capítulos siguientes.
[89] Para la revisión normativa se ha utilizado la *Guía Normativa del Parc Natural de l'Albufera* (2012) elaborada en el marco del proyecto LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL del SDA del Ajuntament de València.
[90] El *Plan Especial* se acoge a Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en su artículo 9.ter.2.4, que consigna la elaboración de planes especiales para la conservación en suelo no urbanizable, única norma que permitía esta fórmula hasta la aprobación en 1989 de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.
[91] Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 10 de mayo de 2002.
[92] Sentencia de fecha 11 de noviembre de 1999, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

La aprobación del *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales* (PORN) se produce en 1995, trasciende los límites del propio ÁP y se vincula a la cuenca hidrográfica[93]. Sobre esta norma ambiciosa se sustenta la reivindicación del aumento de los aportes del caudal de agua de calidad a la Confederación Hidrográfica del Júcar (Ministerio de Medio Ambiente). Actualmente está en elaboración el nuevo PORN que actualice y sustituya el de 1995.

En abril del año 2000, se dicta la orden[94] de iniciar los trabajos para la elaboración del PRUG por parte de la Conselleria de Medio Ambiente así como las medidas cautelares mientras se produce la tramitación del PRUG.

En el año 2002 se aprueba la Ordenanza Reguladora del Registro de Embarcaciones del lago de l'Albufera por el Ajuntament de València, entendida como el primer intento de ordenación de la navegación en el lago desde la creación del ÁP, a excepción del bando de 1982 que establecía las directrices básicas. A partir de ella se crea el Registro de Embarcaciones en el que tienen que constar todas las existentes en el lago. La Ordenanza tuvo su primera modificación en 2005.

En noviembre de 2004 se aprueba, por un lado, el Decreto 258/2004, de 19 de noviembre, del Consell de la Generalitat, por el que se modifica el Decreto 71/1993, de 31 de mayo, del Consell de la Generalitat, de Régimen Jurídico del Parque de l'Albufera. Y, por otro lado, el PRUG mediante el Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el *Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de l'Albufera*.

La norma fue anulada por el Tribunal Supremo[95] por una denuncia interpuesta por Acció Ecologista-Agró, vinculada a la posibilidad de edificación en la zona este del PNA (ámbito municipal de la ciudad de València) contemplada en el nuevo PRUG y contraviniendo al PORN de 1995, jurídicamente superior. El PRUG está caducado desde 2012 y pendiente de revisión y actualización. En junio de 2006 por la que se aprueba el *Plan de Prevención de Incendios Forestales del Parque Natural de la Albufera* elaborada por la Conselleria de Territorio y Vivienda. Y a finales de ese mismo año, se aprueba la *Ordenanza Municipal para la Protección Lumínica* del PNA orientada a reducir la contaminación lumínica en el entorno municipal del humedal y de la restinga.

[93] Decreto 96/1995, de 16 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Cuenca Hidrográfica de la Albufera.
[94] Orden de 4 de abril de 2000, de la Conselleria de Medio Ambiente, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración y aprobación del PRUG del Parque Natural de l'Albufera. Y Acuerdo de 17 de abril de 2000, del Gobierno Valenciano, por el que se determina la forma de aplicación de las medidas cautelares en el ámbito del Parque Natural de l'Albufera, en la tramitación del PRUG.
[95] Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 10 de mayo de 2012.

En parte, los resultados son producto del proyecto LIFE-ECOLIGHT que implementó el SDA entre 2003 y 2006. En 2019 se realizó la modificación de la ordenanza. En 2009, la Devesa se reincorpora al *Catálogo de Montes de Utilidad Pública* mediante el Decreto 46/2009, de 20 de marzo (Martínez Llorens, 2019: 187). En él se establece que su gestión la realizará el AJV, una excepcionalidad ya que es la GVA la encargada de la gestión de los montes valencianos insertos en el *Catálogo*.

En 2016 se aprueba la declaración de Bien de Interés Cultural Inmaterial de la pesca artesanal y la navegación a vela latina de la Albufera[96]. En 2018 tiene lugar un nuevo conflicto de orden jurídico, esta vez, entre administraciones públicas a propósito de la regulación de las aguas del lago. En 2016 la Fiscalía Provincial de València investiga los actos responsabilidad medioambiental de la Junta de Desagüe [97] por el bajo nivel del agua del lago. Ante esta situación, detectada ya en 2015[98], se publican las medidas cautelares del 14 de diciembre de 2016 por la Conselleria titular, definitivas en 2018, relativas a la regulación del nivel y comunicación del humedal con el mar.

En 2019 se modifica el Régimen Jurídico del PNA para incluir un nuevo artículo sobre responsabilidad ambiental, a través del Decreto 52/2019, de 29 de marzo, del Consell, de modificación del Decreto 71/1993, de Régimen Jurídico del Parque Natural de l'Albufera. En 2019 se dicta la *Ordenanza Municipal de Utilización de las Playas y Zonas Adyacentes del Ajuntament de València* que ordena el uso de las playas de la ciudad, incluidas las ubicadas dentro del ÁN: Pinedo, El Saler y El Perellonet. En 2020 se aprueban las órdenes de Conselleria para dar inicio al proceso de elaboración del PORN[99] y del PRUG[100] del PNA. En junio de 2022 se aprueba una orden de Conselleria que modifica la estructura orgánica de la DGMN, la encargada de gestionar los espacios naturales valencianos con importantes repercusiones para el PNA. En ella se crea «el Servicio de Gestión del Parque Natural de l'Albufera». Este hecho se analizará con mayor detenimiento en capítulos siguientes. Con todo, en el presente año o siguientes, está prevista la aprobación del nuevo PRUG así como del *Plan de Uso Público del Parc Natural de l'Albufera*.

[96] DECRETO 164/2016, de 4 de noviembre, del Consell, por el que se declara Bien de Interés Cultural Inmaterial las actividades tradicionales de la Albufera de Valencia: la pesca artesanal y la navegación a vela latina.
[97] Se analizará en capítulos siguientes.
[98] https://www.levante-emv.com/valencia/2016/11/13/denunciante-nivel-agua-l-albufera-12316898.html
[99] Orden 11/2020, 16 de octubre, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de revisión y aprobación del Plan de ordenación de los recursos naturales de la Cuenca Hidrográfica de la Albufera
[100] Orden 12/2020, de 16 de octubre, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de revisión y aprobación del Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de la Albufera.

BLOQUE III.
LA PATRIMONIALIZACIÓN DE LA ALBUFERA Y LA DEVESA

6. La conservación en un sentido antiguo

Estudiar la historia política e institucional de la Albufera de València es, a la par, una tarea sencilla y compleja. Pocos espacios naturales habrá en el Estado que rivalicen con la dilatada y abundante trayectoria investigadora como el de este humedal. Y desde muy diversos campos de estudio, no sólo los científicos-naturalísticos sino también desde la historia, la regulación jurídica o las ciencias sociales. Su condición de realengo ha producido la cuantiosa documentación normativa, económica y judicial que ha sido analizada y estudiada a lo largo de los años, que se une, a su vez, a la propia atracción que genera el lago y sus habitantes como objeto de análisis o, si se prefiere, de atención. Esta abundante información se torna complejización al intentar sintetizar en unas cuentas páginas, la historia de más de ocho siglos de espacio político. Si a ello se suma la diferente gestión, regulación y realidad que requieren los tres hábitats, lago, restinga y marjal, que siendo un pack indivisible reclaman su propia especificidad histórica, la empresa compiladora no es sencilla. Con todo, el objetivo de este capítulo es aproximarse a la política, instituciones, conflictos, uso productivo y uso recreativo de la Albufera de los siglos XIII a XIX. El primer bloque atiende los tiempos de la llamaba «Albufera de los pescadores», bajo el gobierno de los reyes medievales. El segundo apartado se centra en apenas 150 años en el que se produce un profundo cambio ambiental. Y el tercer bloque aborda la modernización del humedal iniciado en el XVIII y que consolida la «Albufera de los arroceros».

6.1. Consideraciones previas

La conservación de la naturaleza como acción política (sentido amplio) auspiciada por una autoridad (sentido amplio) sobre la base de la pervivencia futura es rastreable a casi a cualquier fórmula de gestión tradicional de un territorio, al menos, entendiéndose según los postulados de Elinor Ostrom (1990). Una conceptualización que trasciende el plano estrictamente formal para situarse en la dimensión sociocultural de la explotación presente y futura que un grupo humano hace de un territorio. Esta conceptualización de conservación puede mostrar una derivada, la institucionalización, en que se produce la creación de regulaciones y estructuras formales (Santamarina, 2006) con el objetivo de controlar económica, política, cultural y normativamente el territorio, los recursos y los discursos asociados a él.

En el caso de la Albufera de València y su entorno, el proceso de institucionalización iniciado en el siglo XIII ha dado lugar, con el paso del tiempo, a la regulación de los usos del espacio y la judicialización de sus conflictos, a múltiples figuras de autoridad y a la creación de instituciones de diversa formalización, y con todo ello, o sobre todo ello, a una idea de *uso* del territorio. La aspiración de ese uso, de su utilidad, orienta la conservación que se rastrea a lo largo de los siglos y que es objeto de esta investigación. En cierto modo, desentrañar ese objetivo útil orientador de cada uno de los grandes periodos históricos de la Albufera, a través de los procesos de institucionalización, va a vincularse con dos modos de comprender la conservación: el *sentido antiguo* de la conservación y el *sentido moderno* de la conservación[101].

Ambas concepciones aducen al papel de las instituciones, normas y autoridades, tanto en el plano formal como informal; así como ambas van a conformar el vínculo conservación-producción, esto es, explotación del territorio con un uso productivo, sea forestal, sea turístico, incluso, sea ecosostenible. En ambos sentidos, clásico y moderno, se entiende el territorio como un espacio que produce recursos. Y, en último lugar, las semejanzas entre ambas concepciones comprenden la conservación, en este trazo grueso, con una dimensión recreativa del espacio, vinculada a la cuestión cinegética, de salud y bienestar, de contemplación o de ocio.

El matiz, a modo de comparación, que sitúa el salto hacia el *sentido moderno* de la conservación se encuentra en dos premisas fundamentales. La primera es la que aduce a los postulados científico-técnicos propios de la Modernidad, espoleados por los ambientes positivistas-ilustrados de finales del siglo XVIII y el siglo XIX, con especial incidencia del *darwinismo* y la época dorada de las ciencias naturales[102]. El descubrimiento de la naturaleza a partir de esta nueva mirada va a impregnar el pensamiento político y la acción política subyacente en la relación con el territorio y los espacios naturales. Esto no significa que, durante los siglos precedentes a la *llegada* de la ciencia, no se actuara, como se verá a continuación, sobre el medio de una manera que podríamos concebir como *moderna renaturalización*, por ejemplo. El diferencial se sitúa en la argumentación y la *advocación* a criterios no científicos, previos, y a criterios científicos, posteriores.

[101] Sirva la licencia y discúlpese el atrevimiento al querer invocar el clásico texto de Benjamin Constant «Sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos» de 1812.
[102] Sin ánimo de realizar una disertación sobre ello, se sugiere la lectura de Georg Sabine (1937), Fernando Vallespín (1991), Thomas F. Glick (2010) o Judit Gil Farrero (2016).

Subyace, por tanto, la dicotomía sobre la legitimidad de los saberes racional-científicos y los otros, llámense populares, tradicionales o de *sentido común* (Descola y Pálsson, 1996; Beltrán *et al.*, 2008; Santamarina, 2009; Valcuende *et al.*, 2011). El segundo pilar que sostiene el *sentido moderno* de la conservación es su dimensión pública, esto es, la política pública orientada a la conservación de la naturaleza de manera explícita y bajo criterios de racionalidad, eficacia y eficiencia administrativa (Santamarina *et al.*, 2014; Sierra, 2019).

El objetivo de este bloque es transitar a lo largo de nueve siglos de historia de la conservación de la Albufera y su entorno. Para ello el análisis toma en consideración tres dimensiones: la primera es la que hace referencia a la dimensión institucional, esto es, a la administración, figuras de autoridad, presupuestos o impuestos asociados, limitaciones y usos, y los conflictos y su judicialización; la segunda dimensión presta atención a la conservación vinculada a la producción del territorio, qué prioridades de explotación existen en cada momento y que explica, sin duda, la articulación de la dimensión primera; y en tercer lugar se atiende a la conservación en un sentido recreativo, incluya o no, explotación económica del territorio. Como se verá, el avance hacia el siglo XX es sinónimo de convergencia entre recreo y mercado.

6.2. La regulación del realengo (1238-1557)

La concesión del humedal implica la indudable antropización de la Albufera, su Devesa y su marjal. La gestión del territorio y del agua al servicio de la explotación económica ha sido una constante desde, al menos, las primeras referencias escritas de las que se dispone[103]. De su aportación a la riqueza de la ciudad se desprende la abundante regulación y atención que se le presta desde el siglo XIII hasta la actualidad.

La primera regulación conocida hasta la fecha es la realizada por el rey Jaume I tras la conquista de la ciudad que acontece en 1238. Quien esté al tanto de la historia de València, situará sin apenas dificultad, el mito fundacional en torno a este rey aragonés. El *mito de la Albufera*, parte, pues, del mito fundacional de la propia ciudad.

[103] Para comprender la Albufera de València, en todas sus dimensiones, en general, y este capítulo en particular se recomienda la lectura pausada de *Regadiu i canvi ambiental a l'Albufera de València* de Carles Sanchis Ibor (2001), obra que consigue sintetizar la magnitud histórica, sociopolítica y económica de este espacio. Sobre ella, se realiza la estructura de esta sintética revisión histórica de la conservación y la institucionalización en la Albufera.

Jaume I «se retench la Albufera de Valencia, Devesa de aquella» (Caruana, 1954; Rosselló, 1995), momento en que quedará reservada a su propio patrimonio sin ser repartida entre quienes formaron parte de la conquista del nuevo reino.Carmen Caruana sostiene que esta apropiación personal en la figura del rey le hará portadora, a la Albufera, de un estatus de privilegio para los habitantes de la ciudad, y quizá, este hecho explique, en parte, a la profunda querencia de la ciudad por el espacio y su defensa en el siglo XX. En todo caso, con esta decisión el rey se aseguró las riquezas y las rentas producidas por este espacio.

El *Reial Privilegi de Morella* (1250) concede el acceso libre a la caza, el pastoreo, la recolección de leñas o hierbas y de la pesca, gravándose una parte de las capturas con el famoso *quinto* del pescado de la Albufera y del *tercio diezmo* del mar. Como sostienen los diversos estudios históricos sobre la Albufera, respondería, con cierta probabilidad, a la necesidad de activar la economía de la población conquistada y de la población recién llegada al albur de ésta. También en el *Privilegio de Morella* hace referencia a la producción salinera que se desarrollaría durante cuatro siglos (Rosselló, 1987) hasta la crisis ambiental del siglo XVII (Sanchis Ibor, 2001). Unas salinas ubicadas en la partida del *Racó de l'Olla* y distribuidas desde el puerto de El Saler, topónimo ilustrativo, que van a formar parte de las rentas producidas en la Albufera para el Patrimonio Real.

Las *Ordenanzas de Pere III, el Gran*, sucesor de aquel, promulgadas en 1283, sientan las bases administrativas de la regulación de la Albufera y se establece la pesca como uso prioritario del lago (Caruana, 1954; Salcedo, 1957; Momblanch, 1960; Quartiella y Roman, 1989; García Monerris, 1985; Rosselló, 1995; Sanchis Ibor, 2001) y su ordenación, esto es, quién puede realizarla, cuándo, cómo y dónde, el arrendador de la pesca (*el quinter*), la referencia al *Comú dels Pescadors*[104] así como la figura de los cuatro *jurados*[105] encargados de la organización de la pesca (incluida la gestión de la *gola*, esto es, del nivel de las aguas del humedal) y de su dependencia de la Bailía *General* –representante del rey–, creándose y consolidándose la estructura institucional básica para la gestión y sostenibilidad de la «Albufera de los pescadores» (Sanchis Ibor, 2001).

La conservación vinculada al recreo toma forma, en la Albufera y su Devesa, como cazadero de aves acuáticas y de caza mayor, respectivamente, hasta bien entrado el siglo XVIII.

[104] Es la institución que aglutina a los pescadores del mar y de la Albufera y que pervive hasta el siglo XVIII cuando se escinde, para los pescadores del lago, en las actuales Comunidades de Pescadores de El Palmar, de Silla y de Catarroja.
[105] Palabra que se mantiene en uso en la actualidad. El presidente de la Comunitat de Pescadors del Palmar es conocido como el *Jurat de la Comunitat*.

En estos primeros compases de la regulación del territorio, la caza se reserva para uso y disfrute del monarca y de las más altas instituciones de la ciudad y del reino a partir de las *Reales Letras* de Jaume II, *el Just,* en 1318 (Momblanch, 1960). Por tanto, gracias a la regulación y al impulso de los privilegios otorgados por los primeros reyes de València, la pesca se convirtió en la actividad económica principal, complementada con otros aprovechamientos como la recogida de la sal, de la enea y de la leña; desde este modo, el lago y su entorno abastecían a la ciudad de gran parte de los recursos necesarios. A su vez, su condición de Coto Real de caza le dotará de un estatus preeminente en la historia de la ciudad y del Patrimonio Real.

Las ordenanzas de los monarcas posteriores refuerzan esa orientación productiva de la pesca en el lago, como las de 1329, de Alfons III, *el Benigne*, que hacen referencia al guarda de la Albufera (Rosselló, 1995) o las de 1404, del rey Martí I, *l'Humà*, que autorizan a los jurados el uso de armas o la exención de ir a la guerra para los pescadores de la Albufera y del mar, así como de mayor autonomía en la comercialización del pescado. Se robustece, sin duda, la autoridad en el territorio (Caruana, 1954:44). El carácter de estas ordenanzas, en palabras de Rosselló, fue «*lleugerament proteccionista o reservatiu*» (Rosselló, 1995: 161) por las limitaciones específicas de la temporada de caza –en función de la pesca– y las penas. En todo caso, la relevancia económica de la Albufera es tal que, tras la cesión de sus rentas a Violand, mujer de Joan I, se establece por parte de Alfons III, en 1416, la prohibición de alienar del Patrimonio Real la Albufera y sus riquezas.

A lo largo de estos primeros siglos, las quejas o *clams* se suceden conforme aumenta la regulación del territorio, referido a la pesca, la caza, el pastoreo o la recogida de leña realizadas de manera ilegal que les va a enfrentar con los guardas, los jurados y la bailía en la defensa del Patrimonio Real y de su riqueza[106]. Las pragmáticas de 1460 o de 1529 endurecen las penas de quienes atentan contra las ordenanzas dictadas (Caruana, 1954), que unidas a una mayor frecuencia de quejas, reflejan el aumento de la conflictividad en un espacio que transitaba hacia unos horizontes de tensión entre los usos que se hacían en él.

Las ordenanzas sobre los usos de la Albufera se reafirman en las sucesivas normas, señalándose el carácter sancionador sobre las ilegalidades que se comenten en ella, como en el *Real Privilegio* de 1528 en el que se incluye el castigo del azote por arrancar árboles de la Devesa, o la pena de muerte por *echar fuego*

[106] Sobre los conflictos y su judicialización, se sugiere la lectura de *Pescadors i Llauradors. Activitats económiques de les classes populars a l'Albufera (S.XVII)* de Xavier Quartiella y Xavier Román (1989).

en la Albufera o por cazar más allá de las *Tiradas de San Martín y Santa Catalina* (Caruana, 1954: 57). No se observa, como ocurrió con los monarcas de medievales, la creación de nuevos privilegios. Parece que, en este momento, el objetivo fuera contener y hacer valer la ley, como si se hubiera alcanzado el cenit de esa «Albufera de los pescadores» y como si las intensas tensiones vislumbraran la profunda transformación que se produciría a lo largo del siglo XVIII. Este endurecimiento de la norma, unido al aumento del número y frecuencia de las quejas, dan muestra del tenso escenario en el que se estaba convirtiendo la Albufera. Los conflictos en torno a los usos reflejan el crecimiento demográfico, económico, político y social del Reino y, con él, de la presión sobre los abundantes recursos del humedal.

La fama cinegética del lago, íntimamente vinculada a las cacerías reales, atraía no sólo a los monarcas sino a la corte y a un sinfín de personajes y personalidades que ensalzarían el lago por la abundancia –y facilidad– de la caza acuática y por su belleza, elemento indisolublemente ligado a las crónicas de las cacerías reales. Queda constancia histórica de las visitas de Alfons V*,el Magnànim,* y de Joan II en el siglo XV o de Carlos I, Felipe II y Felipe III en el siglo XVI, con gran número de asistentes si se estima entre 200 y 300 barcas (Rosselló, 1995: 163).

6.3. Visos de transformación (1557-1708)

Los siglos XVI y XVII van a conformarse como la bisagra entre una «Albufera de pescadores» y una «Albufera de arroceros» (Sanchis Ibor, 2001). Son los primeros pasos de la transformación ambiental del espacio derivada del cambio de la gestión hídrica. Si a lo largo de la presente se ha reseñado en no pocas ocasiones el origen antrópico de la Albufera actual, es en este momento cuando se sitúa el viraje en la orientación productiva principal del lago y su marjal[107].

Esta fase *interregno* entre pescadores y arroceros, se sitúa a partir del amojonamiento de 1557-1579, en tiempos de Felipe II, y finaliza con la llegada de la casa de los Borbones en 1707. La delimitación, la primera en la historia de la Albufera, trata de poner orden territorial a la propiedad real respecto a los señores de las poblaciones vecinas, incluida València, que, como se observa en las sucesivas ordenanzas y quejas, parecen respetar poco el realengo.

[107] Se asume esta disposición temporal siguiendo las aportaciones de Vicenç M. Rosselló (1995: 103) con el apartado «Entre dues fitacions» y de Carles Sanchis Ibor (2001: 97) con «De l'amollonament del 1577 al del 1761. Crisi, projectisme i canvi ambiental».

Pareciera que aquello que tan celosamente se buscaba preservar en las ordenanzas de Carlos V, en 1528, podrían ser casi, síntoma de realidad: «que ninguna persona se atreva a labrar o hacer labrar las tierras de la Dehesa, islas o límites de dicha Albufera», bajo pena de requisamiento de animales y aperos o cárcel (Caruana, 1954: 58). El objetivo era, sin duda, la conservación del estado con menor impacto antrópico posible para potenciar la explotación piscícola y la caza respecto al creciente avance agrícola[108]. Este proceso se ve acelerado por dos cuestiones de radical importancia: el desarrollo de la agricultura y del arrozal en la Ribera Baixa, comarca a la que pertenecen los municipios de sur de la Albufera, que presiona para que se produzcan modificaciones en la gestión hídrica el lago, más favorable al cultivo del arroz que a la pesca.

Muy especialmente la localidad de Sueca, que cuadruplicó en este periodo, la superficie agrícola (Sanchis Ibor, 2001). La ampliación de la superficie llevó aparejada una mayor avenida de agua dulce a través del sistema de canalización que regaba las tierras colindantes –u ocupadas– del realengo. Recordemos que, hasta el momento, la Albufera es un lago de agua salobre por la comunicación con el mar a través de la única *gola* existe en esos tiempos, situada bastante más al sur de la actual *Gola del Perelló*, la más meridional de las tres.

Por otro lado, tiene lugar una pequeña tormenta perfecta: a principios del siglo XVII el arrendamiento del *quinto* del pescado de la Albufera y del *tercio diezmo* del mar y de las salinas queda desierto por los conflictos con el *Comú de Pescadors* derivados de la gestión de la compuerta de la *gola* a tenor de la inusual altura del nivel del lago (Sanchis Ibor, 2001). La administración real, presionada por el endeudamiento financiero en el que se encontraba, toma la decisión de convertir la compuerta en una parada fija, con el fin de ahorrarse los gastos de apertura y cierre. Dicho con otras palabras, la protección y conservación del lago en aras de la explotación piscícola rastreada en las ordenanzas desde *inmemorial*[109], se va al traste con la construcción de esta parada que altera el curso del agua con el mar durante 28 años, de 1607 a 1635. Hasta ese año de 1607, la *gola* se abría y se cerraba en periodos largos, más allá del año o dos años, en función de la temporada, la priorización de la pesca y las lluvias. La parada fija, ideada por Cristóbal Antonelli, era más resistente que la anterior y con compuertas para permitir el paso del agua.

[108] Carles Sanchis Ibor, siguiendo el estudio de J.A. Lluesma, A. Cerdà y J.M. Manzanares *Els amollonaments de l'Albufera de València de 1577-1761)* de 1993.
[109] Este es un término frecuentemente empleado en las actas de la Comunitat de Pescadors del Palmar que aducen de manera explícita al mito fundacional de la pesca en la Albufera y su vinculación de los reyes medievales.

Así, durante esas casi tres décadas que permaneció en pie, la comunicación del mar y el lago se produjo a través de una compuerta de 90 palmos (Sanchis Ibor, 2001) que redujo la salinidad alrededor de la *gola* y unida a las aguas dulces de las acequias del sur que desembocaban allí, favoreció el crecimiento del cañar. Al tiempo que la parada interrumpía la circulación del agua, detenía el transporte de sedimentos que se fueron depositando en torno al dique. La parada fija desapareció en 1635 bajo un temporal y, con ella, treinta años de una mala decisión que habían supuesto la merma de un tercio de las rentas de la Albufera. ¿Las consecuencias? Desde el punto de vista ecológico, se produce la dulcificación del lago. Desde el punto de vista económico, la desaparición del aprovechamiento salinero, la crisis de la explotación pesquera y el aumento de la actividad arrocera. Desde el punto de vista simbólico, el inicio del fin de la Albufera que tanto empeño pusieron en defender los reyes medievales. La *desastrosa* situación en que se había convertido la explotación pesquera y salinera de la Albufera condujo a las autoridades reales a intentar revertir la crisis ambiental en que habían sumido el lago y recuperar las rentas producidas por la pesca.

A partir de 1639 se realizan una serie de proyectos centrados en la limpieza y garantía de la circulación de agua salada en la *gola* y a contener las escorrentías de agua dulce y el avance de los arrozales del sur. Esta acometida en pro de la restauración ecológica no estuvo exenta de conflictos, quejas y *clams* entre pescadores y arroceros, adquiriendo mayor intensidad con el paso del tiempo y, sobre todo, con la exitosa dulcificación de las aguas de la Albufera a las que no estaban dispuestos a renunciar. Las décadas siguientes siguieron con intervenciones de infraestructura hidráulica orientadas al intento de reversión de la salobridad de las aguas, conseguida en parte pero sin alcanzar el estadio previo.

Mientras tenía lugar el inexorable cambio ambiental de la Albufera, las disposiciones reales relativas al lago o su explotación iban orientadas a resolver disputas en la comercialización de las pesqueras albuferencas [110] (1652), a reafirmar las sanciones y privilegios contenidos en las anteriores ordenanzas. Las instituciones presentes eran las establecidas por las ordenanzas reales: la Bailía General, sus representantes, los Jurados del *Comú de Pescadors*, los guardas y los encargados de los trabajos económico-administrativos y de gestión.En cuanto a la caza y la orientación recreativa, están documentadas las visitas cinegéticas de Felipe III en 1599, las referencias de Escolano en 1611 o las de Felipe IV en 1632 (Caruana, 1954; Momblanch, 1960: 105). El celo por la caza furtiva seguía siendo una constante.

[110] Castellanización del término *albuferenc (albuferenques),* «relativo a una albufera o que tiene relación» según el Diccionari Normatiu Valencià de l'Acadèmia de la Llengua Valenciana.

La conservación en el lago y en la dehesa iba orientada a la explotación particular del monarca, sea a través del arrendamiento del pescado o a través de la caza. La cuestión era garantizar la preservación del *estado prístino* de ambos ecosistemas: «deseando restaurar el Patrimonio de Vuestra Majestad me aplico a todas horas a mirar por sus aumentos. Y viendo que una de las mejores fincas que Vuestra Majestad tiene en este Reyno es la Albufera y Dehesa; he hallado ambas cosas tan perdías que da lástima, y tan menos acabada la Albufera que arrendándose el Quinto del Pescado en tres mil y quatro cientas libras francas; sólo dan ahora mil setecientas y cinquena, con obligación de pagar de ellas los gastos que se ofrecen. He vuelto el rostro para ponerla en su pristino estado y porque los caçadores de las foxas y patos la tienen qual está, he ordenado se haga un pregón que se prohíbe essa caza, y que se establezca todo lo concerniente a la conservación de este lago» [sic]. Príncipe de Esquilache, virrey de València, en 1676. (Quartiella y Roman, 1989:212).

6.3. La modernización de la Albufera (1708-1865)

Almansa también llegó a la Albufera. La victoria de los Borbones y el *Decreto de Nueva Planta* significa la abolición del derecho foral valenciano otorgado por Jaume I y supone, para la Albufera, dos cambios importantes: por un lado, la intermitencia señorial o, dicho de otra manera, la alternancia de la titularidad público-privada de la monarquía con la titularidad privada de los nuevos señores de la Albufera. Y, supone también, utilizando las acertadas palabras de Carles Sanchis Ibor, la colonización agraria de la Albufera con la expansión del arrozal (Sanchis Ibor, 2001: 97). Felipe V, con poco apego por la Albufera y contraviniendo el compromiso real de 1461 de no alienar la Albufera o sus rentas, tardó apenas unos meses en entregarla a su general, el Conde de las Torres, en forma de señorío. Se da por iniciada la privatización, así, en sentido estricto de la Albufera, su Devesa y su marjal. En marzo de 1708 se consumó la transferencia que incluía los privilegios de la jurisdicción civil y criminal, las regalías, incluido el *quinto* de la pesca de la Albufera y del *tercio diezmo* del mar (Momblanch, 1960). El nuevo señor de la Albufera acomete la apertura de la Séquia del Pujol Vell [111] en 1725 y de la Séquia del Perelló en 1743. Ambas intervenciones favorecen a los pescadores que, junto con el control de la *gola*, recuperan su posición de poder perdida décadas atrás.

[111] Situada a menos de un kilómetro de la actual *Gola del Pujol*, conocida por los pescadores de El Palmar y El Saler como el *Pujol Nou*, atendiendo con toda posibilidad, a la nueva *gola* construida en los años 50 del siglo XX para sustituir en las funciones de desagüe de la antigua acequia, el *Pujol Vell* que, por cierto, atraviesa los Viveros del Saler, sede del Servicio Devesa-Albufera del Ajuntament de València.

Los beneficios del *quinto* del pescado de la Albufera y del *tercio diezmo* del mar inclinan la balanza del Conde de las Torres y ello supone un pequeño *impasse* en el imparable proceso de agrarización de la Albufera. Esta política le generó múltiples conflictos con los arroceros del sur, de Sueca[112] y Cullera, que habían consolidado su posición y aumentado su número en el periodo anterior. Los conflictos entre unos y otros se intensificaron en relación con el control de la *gola* y el nivel de las aguas, hasta el punto de asegurarse, éstos últimos, su control en el año 1740 a cambio de 6.000 reales de vellón. La justicia retornó su gestión a los pescadores un año después. En todo caso, la firmeza y beligerancia del Conde de las Torres respecto a la gestión hídrica contrasta con su escasa –o incapaz– oposición a la ocupación de los marjales y, de paso, del lago.

El Señor de la Albufera carecía de autoridad para hacerles frente. La transformación de las tierras yermas en tierras de cultivo (*els establiments*), en la fórmula enfitéutica, caracteriza este periodo que viene precedido de la expansión del arrozal en tierras valencianas y de su liberalización en 1753 (García Monerris, 1985: 23ss). Esta «*voràgine dels plets*» a múltiples bandas, por emplear palabras de Vicenç M. Rosselló (1995), acelera el interés de los sucesores del Conde por deshacerse del señorío. El retorno de la Albufera y la Devesa a manos del monarca se produce en 1761.

Carlos III recupera la Albufera y la Devesa decretando la reincorporación del territorio, del *quinto* del pescado y del *tercio diezmo* del mar y de todos los derechos anteriores de «esta alhaja» (Caruana, 1054: 62). El primer paso fue poner en orden su territorio y para ello se encarga el amojonamiento del realengo. En palabras de Carmen Caruana Tomás, el nuevo deslinde estrecha –se deja perder– los límites respecto al amojonamiento de 1577. En parte respondía a una lógica de apaciguamiento –y ahorro económico– de los conflictos heredados del Conde de las Torres con los terratenientes y enfiteutas vecinos. Y, en parte, respondía a una estrategia de modernización de la economía y de las infraestructuras hídricas que estaban proyectadas para el humedal. En la línea del reformismo borbónico (Castelló, 1991) de la administración y de la economía que caracterizó el reinado de Carlos III, el lago y su marjal pasarán de ser un territorio extractivo (recursos piscícolas, forestales, cinegéticos) a uno productivo vinculado al arrozal. De la explotación exclusiva del espacio a la explotación mixta, en la que se unen titularidad pública-privada y privada. De la Albufera de los arrendadores a la Albufera de los propietarios.

[112] Sueca había realizado su propio amojonamiento de sus tierras colindantes con Cullera, Sollana y la Albufera en 1657.

El mismo año de la reversión, 1791, tras el amojonamiento, se promulgan las *Reales Ordenanzas para el Buen Régimen y Buen Uso de la Albufera de Valencia*. Este es uno de los hitos normativos de la historia del humedal. En general, las nuevas ordenanzas buscan recuperar el esplendor económico perdido por la finca, eso sí, ahora, sobre la base de la explotación arrocera en connivencia con los nuevos *establecidos* (Momblanch, 1960: 112). Las ordenanzas están orientadas, principalmente, a regular la colonización del territorio yermo circundante del lago, es decir, al marjal (Sanchis Ibor, 2001: 167). Son 67 capítulos (artículos) centrados, en su mayoría, en ordenar los arrendamientos de pesca, caza volátil, hierbas y leñas que evidencian el reemplazo de los pescadores como grupo preeminente por las mejoras sustanciosas, en fórmula de no perjuicio, para los arrozales limítrofes, incluida la gestión hídrica del lago. El artículo 40 evidencia la preeminencia agrícola como ninguno:

> «Ha de cuidar el Intendente que se abra la *Gola de la Albufera*, desde la Luna vieja de Enero hasta el día ocho de Noviembre, como se acostumbra, y según las urgencias lo requieran, procurando gobernar este particular, como tan importante á la causa pública, de modo que no cause perjuicios a los dueños de las tierras de los límites de ellas y demas de la circunferencia, que ha de ser el principal objeto…» [sic] (Momblanch, 1960: 376).

Las rentas de la Albufera describen un espectacular aumento con las medidas implementadas con la reversión real: de las 3.233 libras producidas en 1750 o las 5.160 de 1760 se pasa, en tan sólo dos años a 9.254 libras o a 16.091 en 1766. Las Ordenanzas triplicaron la productividad del humedal en apenas un lustro (Monerris, 1985: 121). La máxima autoridad es, ahora, el intendente o intendentes generales del ejército (García Monerris, 1985:56; Ramón Fernández, 2001: 20), y la persona sobre el terreno es el administrador, la figura clave sobre quien recae la responsabilidad de gestionar los arriendos, así como dirimir los no pocos conflictos que se producen en estas tierras. Además se emplea a dos guardas de la Devesa (y de la Albufera) y a 8 *diputados de fronteras* elegidos por las poblaciones y por los terratenientes-enfiteutas que actúan como grupo de presión en las juntas con el administrador y el *Comú dels Pescadors* (García Monerris, 1985: 57).

Los dos guardas del arrendador de la pesca se suman a la estructura de autoridad de la Albufera, un cambio cuantitativo respecto a la propia de épocas anteriores, tanto con la titularidad del Conde de las Torres como de los monarcas.

La estructura administrativa y normativa, a la que se une el decreto de 1767, adición a las ordenanzas de 1761, estará claramente orientada a la reducción de los conflictos entre pescadores y arroceros, por un lado, a mayor favorecimiento de estos últimos, por otro, como recoge Carles Sanchis Ibor (2001: 187). La Albufera se inserta de lleno en la expansión agraria y comercial valenciana del siglo XVIII (García Monerris, 1995; Sanchis Ibor, 2001; Furió, 2001). La nueva gestión hídrica orientada al cultivo del arroz y el aumento de las aportaciones de agua dulce por la nueva red de canalización construido para dar servicio a los nuevos arrozales consolida la dulcificación de las aguas del lago (Sanchis Ibor, 2001). Se produce cierta concentración del nuevo propietario, el rey, y de los pueblos limítrofes hacia el terraplenar del marjal y del lago por la ventaja económica que genera (García Monerris, 1985: 46).

El uso recreativo del espacio vinculado a la caza seguirá reservado al monarca y a las más altas instituciones, como el Intendente o el Capitán General de la ciudad (capítulos 12-15) si bien es cierto que, como se ha señalado, la caza volátil se arrienda, por primera vez, en pública subasta. Se reserva en exclusiva la caza menor y mayor de la Devesa, en el sentido de monte. La volátil, la realizada en el lago y su marjal, se ordena y rentabiliza al tiempo que se compatibiliza para el uso privado del monarca. Debe señalarse, por explícito, el capítulo 5º y primero del aparatado "Dehesa", que dice así:

> «Cuidarán los intendentes del aumento y conservación de la dehesa, haciendo que se planten pinos, carrascas y otros árboles propios al territorio de ella (…) a costa de la Real Hacienda, y señaladamente del producto de la parte de penas que corresponde á la Baylía» [sic] (Momblanch, 1960: 371).

Es un artículo que establece las premisas de conservación, repoblación y recuperación del hábitat[113] a cargo de las arcas públicas. Sin embargo, su finalidad no va a ser la naturalística, contemplativa o espiritual que se dará apenas un siglo más tarde, sino que está orientada, además de a su conservación como hábitat cinegético, al arrendamiento de los sobrantes (capítulo 11), eso sí, con venta preferente a los gremios y poblaciones vecinas. La Devesa había sido, desde que hubo asentamientos humanos alrededor, un lugar de provisión de recursos de uso doméstico y de uso productivo, como la pesca, la caza, la ganadería o la agricultura.

[113] El dicho capítulo hace referencia a la «ordenanza de Corregidores de siete de Diciembre de mil setecientos quarenta y ocho, y en la Marina de treinta y uno de Enero del mismo año» [sic]. Durante el siglo XVIII se desarrolló una política de reforestación de montes orientada a satisfacer a elevada demanda maderera de la industria militar española. Se publicaron diversas normas para ordenar las tareas de repoblación arbórea, recogidas en la síntesis de Isabel Corullón Paredes. [Consultada 26/07/2022]: https://webs.ucm.es/BUCM/blogs//Foliocomplutense/4374.php.

La regulación debe entenderse en un sentido por de preservación frente a la presión antrópica de las poblaciones circundantes, además de significarla como espacio restringido, privilegiado y simbólico del monarca. La visita del botánico valenciano Antoni Josep Cavanilles en 1795-1796, no deja de ser pertinente para este repaso histórico. Prácticamente no hace descripción alguna de la Devesa o de la Albufera, hecho llamativo siendo botánico como era. El grueso de las *observaciones* del botánico se centran el cultivo del arroz, las loas a los agricultores, convertidos en auténticos héroes, y su relación con la salubridad. Esta polémica, generalizada a finales del siglo XVIII y principios del siguiente, influirá en la concepción peyorativa de las zonas pantanosas asociadas a la muerte y el dolor. Cavanilles apostaba, sin remilgos y en no pocas ocasiones, por la desecación del lago y su marjal y su reconversión a tierras de cultivo, como había ocurrido en la zona norte del Túria (actual huerta histórica del norte de València) con tanto éxito para su entender. En el caso de no poderse desecar, el cenagal se debía transformar en arrozal entendiendo que el sistema de canalización era garantía de circulación de las aguas y, así, evitar la cría de insectos asociados a enfermedades infecciosas.

> «En los sitios naturalmente pantanosos que forman una extensión considerable, inútil para todo fruto, cenagosa y poblada de vegetales y de insectos, se deben permitir por ahora los arrozales; porque quando no basta el arte para secar las lagunas, es laudable la industria, y cualquier obra que contribuya á disminuir la masa de infeccion» (Lacarra *et al.*, 1995[1797]: 172).

Sobre la Devesa, reafirma la idea de conservación inalterada para la cinegética «abandonada como está al estado natural, es mucha la maleza que allí crece» (Cavanilles, 1797: 187). Sobre la Albufera, además de referencias a su extensión, señala su abundante ictiofauna y avifauna, con la repetida hasta la extenuación cita «es tan grande el número de aves, que llegan á cubrir el sol como una espesa nube, quando los cazadores las fuerzan á levantarse» [sic] (Cavanilles, 1797: 187).

En el plano recreativo, destaca la cacería de Felipe V y la reina en 1719 y el infante Carlos –futuro Carlos III– en 1731 (Momblanch, 1960: 111), quien sabe si en esas decidió que debía recuperar lo que su padre había dado sin ninguna contemplación. Las visitas reales a la Albufera, por recreo o por cacería, o por ambas, eran dirigidas por los jurados de la Comunidad de Pescadores de Valencia que, en 1778, ya existe constancia de su disgregación en *los del Mar* y *los de la Albufera* (Sanmartín, 1982; Ramón Fernández, 2001).

Apenas dos años después de la visita de Cavanilles y 40 de la reversión al Patrimonio Real, se consumó la *peculiar* privatización[114] de la Albufera a manos de Manuel de Godoy, el favorito del rey Carlos IV. Un señorío que duró una década, desde 1798 a 1808, no exenta de disputas entre arroceros y pescadores a cuentas del cierre y apertura de la *gola* y los gastos que provocaba (Sanchis Ibor, 2001:231). La Albufera regresó al Patrimonio Real tras la confiscación de todas las propiedades de Godoy con la proclamación de Fernando VII (Momblanch, 1960). Son tiempos de profunda inestabilidad enmarcados en la Guerra de Independencia, que se centran en la mejora del desagüe del lago para garantizar la cosecha arrocera de los años 1809-1812. La implicación del administrador del Estado garantizó la realización de las obras y su mantenimiento, a costa de la sexta parte de las rentas reales producidas por el arroz y a cinco partes aportadas por los terratenientes. Es una inversión público-privada, en lenguaje del siglo XXI, de gran envergadura en la historia reciente de la Albufera, que se une a las obras de canalización y desagüe que seguirían las siguientes décadas.

El paréntesis de la invasión francesa supuso el nombramiento de un nuevo señor de la Albufera, el mariscal Luis Suchet, general de los ejércitos de Napoleón. Apenas unos meses desde su toma de posesión, el *Duc de l'Albufera* sacó a subasta «el quinto del pescado de la Albufera, el *tercio diezmo* del mar, la tienda del Palmar, el estanque Redondo y las cañas, brozas, pastos y matas saladas de la Dehesa» (Momblanch, 1960: 134) y en julio de 1812 publicó los nuevos reglamentos de ordenación de la Albufera, la Dehesa y su marjal. En ella se especifica la nueva estructura de gestión del señorío: un administrador, los diputados de fronteras, el jurado y el teniente-jurado de los pescadores, los guardas de la Devesa y empleados de la administración económica, como el juez conservador[115], el escribano, el abogado, el agente procurador, el credenciero de la pescadería y los regadores (Momblanch, 1960: 390) y las directrices para su gestión, como periodicidad de las reuniones, el presupuesto, las juntas, la facturación, etc. En el articulado se observa el espíritu de las ordenanzas de 1761 con la preeminencia del cultivo del arroz sobre el resto de las actividades productivas del territorio.

[114] Francisco Momblanch (1960: 127) detalla el proceso de venta del lago y el marjal a partir de una bula papal, Pío VII, para enajenar y desmembrar las propiedades de los grandes maestrazgos con el fin de sufragar la guerra. La Orden de Montesa regía durante varios siglos gran parte de las tierras de Sueca, por lo que, tras la bula, se produjo una subasta de estas tierras a la que sólo acudió un pujante, Manuel Godoy. Francisco Momblanch señala las múltiples anomalías que permitieron a Godoy unir diferentes territorios, entre ellos, el lago de la Albufera.

[115] Permítase la inclusión de la brillante cita de Vicenç M. Rosselló sobre esta figura: «Promulgà unes ordenances sense gaire novetats, tret de la creació d'un jutge conservador –¿potser era ecologista *avant lettre*?–» [sic] (Rosselló, 1995: 108).

El bienio francés, durante el cual la Albufera se convirtió, por primera vez, en *lago nacional* (García Monerris, 1985: 176), la vida y los conflictos continuaron en aquellas tierras sumados a los altercados producidos por las continúas revueltas y escaramuzas frente a las nuevas autoridades y que utilizaban la Devesa como lugar de escondite, finalizó en 1814 con la proclamación *dos punto cero* de Fernando VII. Y con la consecuente visita al lago del nuevo rey y los infantes, a quienes, por cierto, cedería las rentas de la Albufera a partir de 1818. La laxitud y la falta de autoridad de Godoy y el año en que fue propiedad estatal, espoleó las reticencias de los enfiteutas de las fronteras del lago al pago de las rentas. El paréntesis liberal, 1820-1823, refuerza esta política de quebranto que se extenderá hasta 1860, entendiéndose, de esta forma, como un proceso de transición de la condición de enfiteutas a la de propietarios (García Monerris, 1985).

Por otro lado, la creación de la Junta de Desagüe de la Albufera, en 1820[116], supuso el punto de inflexión de la preminencia arrocera frente al resto de actividades productivas. Surgida, por cierto, del grupo de presión formado por los *diputados de frontera* durante las juntas mantenidas con el administrador del lago. El control y seguimiento de la limpieza, mantenimiento de la canalización, el desagüe y nivel de agua se realiza a partir de entonces de manera regular y bajo supervisión de la nueva institución. «*L'amo de la gola, era l'amo de l'Albufera*» (Sanchis Ibor, 2011: 306) y la Junta de Desagüe lo era. Se produce, así, una gestión real y eficiente orientada al beneficio del cultivo del arroz que irá pareja a la consolidación de la institución y su administración. La formalización de esta gestión de las aguas se produce con la publicación de las *Ordenanzas del Desagüe del Real Lago* de 1862, que en su artículo 14.1 deja entrever su desecación, proyecto que revoloteaba desde hacía más de un siglo y medio (Sanchis Ibor, 2011: 253). Una fórmula exitosa que potencia el saneamiento de las tierras yermas en cultivos de arroz, que va de la mano de la bonificación al cultivo del arroz de 1860. De esta manera, los humedales transitan de la identificación como espacios vinculados al sufrimiento y a la muerte hacia espacios de oportunidad económica para terratenientes, órdenes religiosas y pequeña burguesía local

Respecto a la pesca, las *Ordenanzas de 1857*, habían definido el pago del arrendamiento en metálico, y no en especie, por primera vez en la historia y la plena autonomía de las tres comunidades de pescadores (Caruana, 1956: 95; Román Fernández, 2001:20). Finalmente, en 1865, Isabel II transfiere la Albufera y su Devesa al Estado al no contemplarse en el listado de bienes incluidos en el Patrimonio Real.

[116] En las Ordenanzas de 1862 se fusionan la Junta de Desagüe con la Junta para la Rehabilitación del Pujol, siendo a partir de este momento, un único órgano (Momblanch, 1960).

El traspaso inaugura la conservación en un sentido moderno aunque habrá que esperar demasiadas décadas para verlo, de hecho, podría decirse que tardó tanto en llegar ese *desconocido Estado*[117] que a punto estuvo de hacerlo tarde y mal. La conservación de la naturaleza como fórmula de protección y defensa en el caso valenciano, a diferencia de lo que estaba ocurriendo en el resto de España y Europa, se concibió como fórmula para evitar la desaparición de la Albufera y su marjal y, quién sabe, si también de la Devesa.

[117] «Todo era del rey, y el rey estaba lejos. No era como ahora, que la Albufera pertenecía al Estado (¡quién sería ese señor!)» decía el Tío Paloma en *Cañas y Barro* (Blasco Ibáñez, 1902: 29).

7. La conservación en un sentido moderno

Sintetizar en unas páginas la intensidad del siglo XIX y XX en la Albufera es complejo, por la celeridad en que se suceden los acontecimientos y por su magnitud. Pero también por su heterogeneidad. El capítulo se sitúa en los tiempos de Isabel II, con el proceso de aterramiento del lago, y finaliza con el aterrizaje de la Oficina del PNA en 1994, sin olvidar la triple mirada a la dimensión institucional, la dimensión productiva y la dimensión recreativa. Desde el inicio, se intuye la convergencia entre usos recreativos y económicos del espacio natural, que complejizan todavía más la comprensión de la realidad sociopolítica del humedal. Con todo, el recorrido se inicia con la recién estrenada titularidad pública, caracterizada por la desconsideración mostrada por el Estado español hacia la Albufera y su marjal. Le sigue el apartado relativo a los orígenes de la conservación de la naturaleza en sentido moderno como respuesta a la casi desaparición del lago. El tercer apartado aborda la época franquista, caracterizada por el caso de *El Saler per al poble*, uno de los movimientos ciudadanos vinculados a la reivindicación ecologista pioneros en España. El capítulo finaliza con los dos apartados relativos a la activación patrimonial del PNA: en primer lugar la creación de la Oficina Técnica Devesa-Albufera del Ajuntament de València, y seguidamente la declaración de parque natural propiamente dicha. En ambos casos, junto con la cronología de los hechos, se incorporan las reacciones de la población local.

7.1. Las sombras del Estado como Señor de la Albufera (1865-1900)

Los sesenta años en los que la Albufera perteneció al Estado coinciden con la fase de mayor intensidad en los *aterraments* del lago, durante el cual su superficie se redujo en casi 60.000 hanegadas (cerca de 5.000 hectáreas). Fue, en palabras del historiador Francisco Momblanch, «la más calamitosa para el real lago» (Momblanch, 1960: 169). No obstante, también es cierto que el inicio del siglo XX constituye un punto de inflexión en el que se detectan los primeros movimientos para la creación de un clima político propicio para la reivindicación de la Devesa como espacio de recreo y de la Albufera como espacio a proteger ante su posible desaparición. Pero hasta llegar a ese momento, deben pasar treinta y cinco años en los que la estructura institucional y de gestión creada con de la reversión al Patrimonio Real es desarticulada para abandonar a su suerte el lago y su marjal.

Desde el punto de vista institucional, la incorporación al Estado da lugar a la desaparición de la principal figura de autoridad de la Albufera, el Intendente –y anteriormente la Bailía General, auténtica institución, por presencia y rango– y a la escisión de las competencias de gestión de cada uno de los hábitats: la Delegación de Hacienda para la gestión del lago, y la gestión de la Devesa, que se transfirió al Ministerio de Fomento en 1877 al ser catalogada como *Monte de Utilidad Pública* (Sanchis Ibor, 2001: 257ss; Martínez Llorens, 2019: 87). Es decir, no sólo se disgrega la autoridad, sino que se parapeta detrás de unas instituciones estatales, profundamente distantes, que nombrarán a nuevos representantes. Se produce, así, el reemplazo de trabajadores del rey –guardianes de su patrimonio– a funcionarios del Estado, encargados, fundamentalmente, de gestionar los arriendos de la pesca con las tres Comunidades de Pescadores que existían en la Albufera y las subastas de caza volátil y hierbas (Sanchis Ibor, 2001: 292).

La Delegación Provincial de Hacienda, a través del administrador, en el contexto de la racionalización administrativa, prioriza un lago que no genere gastos al erario público, incluidos en tal consideración los salarios de los guardas y del personal encargado de gestión. Se prescinde del *Guarda Mayor* y los guardas, que habían sido figuras clave en tanto que representantes de la Bailía, encargados de la vigilancia, la justicia y el orden en la Albufera y la Devesa. Además, en 1874 la finca se saca a subasta pública por casi medio millón de pesetas, aunque nunca se llegó a producir, ya que la Dirección General de Propiedad y Derechos del Estado la suspendió antes de que tuviese lugar su venta (Sanchis Ibor, 2001: 291). Así, con opción de venta y sin guardas contratados, la Albufera, tras 600 años como espacio protegido, quedaba a la deriva ante la avalancha aterradora que se estaba produciendo ya no sólo de sus marjales, sino también en el propio lago. La documentación jurídica y administrativa del último tercio del siglo muestran las disputas vinculadas, fundamentalmente, al dominio y titularidad de la tierra y a la eterna gestión hídrica que, si en tiempos pasados se había convertido en el principal conflicto, ahora quedaba relegada a un segundo plano por la inmensidad de la problemática derivada de los aterramientos.

La presión agrícola en todas las fronteras del lago, emprendida por millares de propietarios de muy diversa naturaleza, multiplicaban querellas de manera multidireccional: entre propietarios, con las autoridades municipales de las poblaciones circundantes, con las órdenes religiosas, con pescadores y con cazadores, y con la administración del Estado. Para comprender estas tres décadas *calamitosas*, debe hacerse hincapié en la conjunción de la dilución administrativa y de autoridad, unida al desarrollo tecnológico que se va a producir en el humedal.

Los campos de arroz se inundaron de motores de vapor y gas para el bombeo del agua. Ya no se dependería exclusivamente del desagüe general del hidrosistema, sino que tendrían la capacidad de controlar el nivel de los campos de manera que introducen la derivada de mayor autonomía y, por qué no, individualidad, respecto al complejo sistema del que formaba parte.

Además, el complejo del desagüe general se multiplica con la apertura de la *Gola del Perellonet* (1872-1876) y la ampliación de la *Séquia el Pujol Vell*. Todo ello unido a la modernización del sistema de canalización del riego que redunda en la optimización del arrozal. El progreso llegó, también, de la mano de grandes proyectos para la construcción de canales de navegación que conectaran el sur –Cullera y Sueca– con València –el puerto–, con el objetivo de acortar los tiempos para el transporte y la comunicación (Sanchis Ibor, 2001: 257). Aunque no se llegaron a realizar o finalizar, se asienta la estructura hidrológica actual.

La Ley de Aguas de 1879 declaró la Albufera como aguas públicas y, por tanto, susceptible de realizar en ella proyectos de utilidad pública para el bien general (Caruana, 1954: 111). De esta época son también los proyectos de desecación del lago con mayor recorrido. En 1891, auspiciado por el diputado valenciano Joaquín Llorens[118], se aprobó por orden ministerial la desecación del lago, aunque el proyecto nunca llegó a iniciarse. Coincidió en tiempo con la propuesta de Fidel Garrido de 1878 (Momblanch, 1960: 171; Sanchis Ibor, 2011: 277). Estas no fueron las primeras propuestas de desecación del lago en este periodo, ya que en 1863-1968 (Momblanch, 1960:170; Sanchis Ibor, 2001: 277), de la mano de J.J. Figueres y de J. Pinilla, se produjo otro intento fallido que venía a engrosar la lista que se rastrea hasta los tiempos de Torbé y de Godoy (1788-1808). Todas ellas de iniciativa privada, para convertir las tierras de la Albufera en grandes huertas de cultivo o de arrozal, situando el interés económico y de progreso en el centro discusivo de la política económica auspiciada por el Estado. El despropósito debió ser tal que en 1883 se alzaron ya las primeras voces de alerta ante lo que ocurría en aquel territorio. Ese año se solicita, por parte de la Delegación Provincial, la contratación de tres guardas para la protección del lago y su Devesa; una solicitud denegada por los costes para el erario público:

> «Considerando que siendo desamortizables todos los bienes de que se halla incautado el estado, sea cual fuere su procedencia, no es conveniente su arrendamiento ni su administración, mucho menos si de conservarla [L'Albufera] resulten gravámenes y fastos que mermen los ingresos del tesoro» (Sanchis Ibor, 2001: 292).

[118] Proyecto de desviación del río Turia y desecación de la Albufera de Joaquín Llorens y Fernández de Córdova, 1888.

En 1897, promovida por el Ministerio de Hacienda, se aprueba una ley que permite regularizar los terrenos conquistados al lago sin necesidad de demostrar la titularidad de la propiedad durante 30 años, como establecía el Código Civil de 1889; bastaba con depositar el pago por superficie inscrita. El anuncio del inminente amojonamiento realizado, también, por la Delegación de Hacienda en València, azuzó la inscripción de los nuevos –y ahora legales– propietarios alrededor del lago (Sanchis Ibor, 2001: 293). Todo ello al tiempo que el arroz seguía su escalada imparable como principal explotación económica de la zona. La pesca y demás arrendamientos se mantenían relegados a la eventualidad de la gestión hídrica encaminada a la potenciación del arrozal. La titularidad pública de la Albufera no supuso ninguna mejora sustanciosa para los pescadores, probablemente ya resignados a su suerte, que a partir de ese momento se convertían en los arrendadores de la pesca. Habían pasado del «no más señor que el rey» al pago anual a Hacienda. La caza y las hierbas se convirtieron en subastas públicas y desaparecieron los arriendos generales a excepción de la pesca (Caruana, 1954: 132). Todo fuera por simplificar la gestión.

Estos convulsos años no estuvieron exentos de visitas ilustres al humedal, como la del General Prim en 1861 (Momblanch, 1960: 151) o de la Emperatriz Eugenia, esposa de Napoleón III, en 1863 (Momblanch, 1960: 153), que hicieron gala de la fama cinegética del lago:

> «El jurado manifestó que los señores gobernador, alcalde primero y varios prohombres de esa misma autoridad me llamaron y me dijeron que querían venir a esta del Palmar a hacer una pesquera para distraerse y tenían el gran gusto de verlo; y el jurado para evitar la distraccion les dijo que no podian hacer la arrastrada por motivo que habia muchas -[exclusas] y agua roja y ultimamente se pensó por medio de toda la sociedad que en el Rincón de la Mula se haría una tancada y dicha tancada constará de los quince individuos que son en la Plana ademas pondrá diez hombres puestos por la sociedad, les pagará la sociedad y el pescado que se coja será para los individuos de la Plana excepto para el pescado que se invertirá en los señores antes nombrados. Tambien se acordó si los hombres que han de llevar con las barcas a dichos señores si será por fatiga o por la pagar que la sociedad ponga y dicha junta reclamó que fueran pagados por la sociedad y les fue puesto el jornal por diez reales cada individuo y con una barca irán dos.» [sic] (Junta General de la CPEP, 14/10/1900).

En los albores del nuevo siglo llega, ahora sí, el concepto recreativo y contemplativo de la naturaleza para la sociedad, desvinculado de la caza y del uso restringido de las clases privilegiadas. En el caso valenciano, se enmarca en plena ebullición de la lucha de clases.

7.2. Gobierno al alimón o el pistoletazo de salida de la conservación moderna (1900-1939)

El nuevo siglo trajo consigo una conciencia sobre la pérdida del lago que puso en marcha la maquinaria patrimonial de conservación en un sentido moderno. En el caso de la Albufera y la Devesa, este proceso se va a activar en apenas una década, y si se apura, en un vertiginoso primer lustro.Algo cambia en los primeros años del nuevo siglo. Como sostiene acertadamente Carles Sanchis Ibor (2001 y 2007), el clima político y social comienza a dar signos de oposición al aterramiento del lago. Es un momento de impulso de la conservación de la naturaleza en España, como se ha visto en capítulos precedentes, tanto en las estructuras administrativas como en la normativa, al menos respecto a la regulación del espacio no urbano.

Las influencias europeas de resignificación de la naturaleza, características de estos primeros años, van a aterrizar en València a través del blasquismo, movimiento político hegemónico en la ciudad durante la primera década del siglo (Mir, 1995: 547). El blasquismo era un movimiento municipalista (València y su área de influencia), popular y populista, con una base política interclasista y heterogénea, con fuerte apego a la *valencianitat*, profundamente anticlerical y anticaciquista y de visceral republicanismo (Furió, 2001: 529). Todo ello con un personalismo inusitado sobre la figura de Vicente Blasco Ibáñez. La Unión Republicana, el partido político, es sin duda expresión de la implantación de la política de masas en el territorio valenciano.

El blasquismo, Blasco Ibáñez o viceversa, fundamentan su argumentario sobre la lucha de clases, la popular frente a la oligarquía económica, religiosa y política. Es la oposición entre república y restauración. Y ¿qué espacio, entre otros, concentraba en València esa tensión político-social? La Albufera. No será la única, pero sí será representativa. En 1901, Blasco Ibáñez publica L*a Revolución en Valencia*, que actúa como manifiesto programático de las inminentes elecciones. En él se encuentran evidencias políticas del cambio de rumbo de la Albufera y, sobre todo su Devesa, hacia el recreo y el ocio popular:

> «Hay que preocuparse no sólo de la salud y la decencia, sino del embellecimiento de la ciudad, y crear en las playas valencianas y sus terrenos colindantes, grandes bosques de pinos, eucaliptos, etc., verdaderos paseos para el esparcimiento, no como esos jardines por lo que se pasea enguatado, estirado e incómodo, para mirar y ser mirado, sino paseos populares, selvas con maleza, donde las familias puedan tenderse y merendar los domingos (como ocurre en los bosques inmediatos a Paris), acariciadas por una vegetación salvaje y en libertad, que se esparce sin temor a las tijeras del jardinero» (Sanchis Ibor, 2001: 298).

Parece más que probable que cuando Blasco Ibáñez habla de ese vínculo entre pueblo, esparcimiento y naturaleza salvaje, que se traduce en una metáfora la libertad, está pensando en la Albufera y en la Devesa. En 1902, la publicación de su afamada novela *Cañas y Barro*[119], fija en el imaginario valenciano la pugna entre lo humano –hombre– y la naturaleza, con el trasfondo del conflicto socioeconómico entre pescadores y arroceros. El libro se convierte en un fenómeno de masas que visibiliza lo que en aquellas tierras pantanosas estaba pasando, y deviene en problema político lo que hasta ese momento era una cuestión local. A partir de entonces, la Albufera y la Devesa pasan a ser un tema recurrente del argumentario blasquista, ya sea a través de las intervenciones políticas o a través de sus revistas y diarios. Parecía que el clamor de los sectores tradicionales, especialmente de pescadores y cazadores –no son casuales los vasos comunicantes de la caza y la élite política, económica y social valenciana–, iban a tener en Blasco Ibáñez su principal altavoz.

Mientras esto ocurría, en el año 1901[120] la Devesa pasaba a ser gestionada por la *Brigada de Ordenaciones de Valencia* del Ministerio de Fomento, y fue incorporada al *Catálogo de los montes y demás terrenos forestales exceptuados de la desamortización por razones de utilidad pública* (Martínez Llorens, 2019: 89); es decir, se imposibilitaba la venta de la Devesa. Por ello, se llevarían a cabo intervenciones de repoblación forestal (Escarré et al., 2004). La reducción del lago, con la consecuente merma de la pesca y de la caza, de nuevo, debió alertar a las autoridades. En 1904, la Delegación Provincial de Hacienda cambió la política llevada hasta ese momento sobre los aterramientos ilegales y encomendó a la Guardia Civil la vigilancia de las lindes del lago y los municipios:

[119] Véase la sugerente lectura de «La construcció d'una icona paisatgística. L'Albufera de València (1889-1939)» o «La Albufera de Blasco Ibáñez» (1999), ambos de Carles Sanchis Ibor, 2007 .
[120] Real Orden de 24 de septiembre de 1901 del Ministerio de Fomento. En 1910, por la Real Orden de 28 de enero, pasaría a depender de la División Hidrológica Forestal.

> «Dígame usted con toda urgencia si en la parte del lago de la Albufera que limita con el municipal de ése pueblo se han fijado estacas o se han hecho demarcaciones por cualquier otro procedimiento con objeto de apropiarse la zona de tierra acotada y en caso afirmativo, diga quiénes son los autores o proceda a averiguarlo. También deberá utilizar los guardas jurados y cuantos elementos estén a su alcance para destruir las estacas y cuántos medios de demarcación existan, siempre que no represente gasto para el estado» [sic] (Sanchis Ibor, 2001: 294)

En 1905 la corporación municipal blasquista solicita al Ministerio de Fomento la cesión de la Albufera para su conservación ante la alarmante situación en que se debía encontrar, y de la Devesa, para convertirla en un sitio de recreo:

> «Cerca de esta ciudad, enclavado dentro de su término municipal, existe el Lago de la Albufera. Este lago que hoy pertenece al estado produce muy pocos rendimientos y además está próximo á desaparecer por las continuas usurpaciones que sufre, que han reducido muchísimo sus límites. En cambio en poder del Ayuntamiento además de las utilidades que á este produjera constituiría un sitio de recreo que daría muchísima importancia á la ciudad é indudablemente quedaría convertido en uno de los sitios más bellos y pintorescos de España. (…) Únicamente el Ayuntamiento se halla en condiciones de hermosear el lago más importante que España posee para que sirva de esparcimiento de los naturales del país y de objeto de admiración á los extraños» [sic] (Expediente de cesión[121], 1905).

El objetivo de la cesión resulta indiscutible: proteger el lago frente a los aterramientos y convertirlo en un espacio de recreo que sitúe a València en el mapa. La orientación turística vinculada al esparcimiento y el paisaje que se daba en otros territorios de España y Europa encontró en la Albufera un escenario idóneo. De alguna manera, la particularidad de un lago de las dimensiones de éste, unido a los kilómetros de costa, indudablemente constituyen un buen emplazamiento para el esparcimiento de visitantes y, sobre todo, para la población de la ciudad de València que no disponía de parque –en sentido recreativo– como otras ciudades. Así, en el mismo documento se reconoce que:

[121] *Fomento. Albufera y Dehesa, año 1905*. Archivo Municipal Parte Moderna.

> «En todos los países donde existen lagos, dan éstos nombre á los pueblos inmediatos por su celebridad y se congregan en sus orillas los viageros de todos los países. Aquí, la Albufera, apenas es conocida por los españoles porque no ofrece ningún atractivo hallándose en el mismo estado en que la formó la Naturaleza. Esto es consecuencia de que los lagos en el extrangero son propiedad de los municipios y la Albufera es propiedad del Estado.» [sic] (Expediente de cesión, 1905).

El interés era tal que el Ajuntament de València reiteró la demanda en 1906 y 1907, comprometiéndose a «sanearlos y hermosearlos, construyendo vías de comunicación» (Caruana, 1954: 113). La oposición de la Junta de Montes se justificaba en la importancia de la actuación de repoblación forestal sobre el cordón dunar. No se produjo la cesión pero sí se autorizó la entrada libre, popular, a la Devesa, en diciembre de 1907 y en octubre de 1909. Ésta se permitía sobre la base de las «restricciones que su conservación aconsejara» convirtiéndola, así «en parque» (Caruana, 1954: 114). Dos años más tarde, el 23 de junio de 1911 se aprobaba la Ley de Traspaso de la Albufera y la Devesa, con un breve articulado, un total de siete, que se centraba de manera positiva en la preservación del humedal, al establecer:

- Artículo 3: «El Ayuntamiento de Valencia se obligará a no desecar el lago, en todo ni en parte, sin autorización del Gobierno».
- Artículo 4: «el Ayuntamiento de Valencia se obliga igualmente á conservar el arbolado de la dehesa y la integridad de su suelo, el cual no podrá tener otra ocupación ó destino agrícola más que el de monte» [sic].

La activación de la protección municipal del lago no fue suficiente para contener la *fiebre del arroz* en los dominios del lago; una realidad que, con seguridad, distaba en mucho de las aspiraciones del artículo tercero de la ley de traspaso.

> «El ingeniero de la Dehesa quiere que acuda el 14 de marzo todos los que tengan más edad de esta isla para dar testimonio como en la frontera del Perellonet si ha existido alguna vez campos cultivados en la misma Dehesa, por asunto que un señor quiere apropiarse de dicho terreno y atestiguar que no ha existido nunca tal cosa. [sic]» (Junta General CPEP, 8/3/1917).

El amojonamiento encargado de delimitar el territorio sobre el que se fijarían las condiciones del traspaso –de la compra-venta– (y los múltiples conflictos derivados de él), demoró la formalización hasta 1927:

> «Segun comunicacion de la jefatura de ingenieros comunican por medio de una carta manifestandonos que fuéramos una comision de la junta del jurado para atestiguar el deslinde que se está haciendo en todas las fronteras de la Albufera por los ingenieros D. José Gimeno Yasala y D. Pío García Escudero para dar testimonio de el tiempo que se esta cultivando las tierras cercanas a la Albufera. La junta directiva aprobó que fuera una comision cada vez que salgan los ingenieros.» [sic] (Junta CPEP, 29/3/1913).

El año 1921, en contestación a la reclama del ayuntamiento por la cesión de la Devesa, el ingeniero jefe del Servicio Hidrológico Forestal del Ministerio de Fomento, realiza un escrito en el que se refuerzan las orientaciones hacia el nuevo uso recreativo que, si la normativa todavía no contemplaba, seguramente estaría presente en el ambiente social y político del momento. El ingeniero jefe explica la demora de las tareas de conservación en la Devesa por la dificultad de la repoblación de las malladas y señala la intensiva explotación a la que es sometida por las subastas públicas que se realizan de sus recursos para abastecer la ciudad, que entonces contaba ya con más de 250.000 habitantes (INE, 2022) y las poblaciones circundantes. Por ello sostiene que debe reducirse la presión sobre la finca forestal y orientarse al solaz y al recreo:

> «Por la belleza de sus paisajes, dada la situación entre el mar y el lago; por su fauna y su flora que tienen gran parecido a las africanas, por cuyo motivo es constantemente visitado por naturalistas, nacionales y extrangeros; y principalmente por las especiales circunstancias que reúne para diversas clases de esport. (…) la considerable extensión del monte, su proximidad a Valencia, (7 ó 8 kilometros), la templanza del clima sobre todo en invierno, la brisa del mar en verano, la amplia playa que lo limita por Levante y las orillas del Lago que forman su linde occidental, son otras tantas circunstancias que permiten desarrollar vastos proyectos de turismo y de esport, desde la modesta excursión en tranvía, hasta la instalacion de lujosos hoteles, de explendidos balnearios marítimos y de un gran stadium para toda clase de fiestas.» [sic] (Archivador 1921[122]).

[122] *Fomento. Albufera y Dehesa, año 1921.* Archivo Municipal de València, parte Moderna.

La compra-venta *en diferido* (1911-1921) permitió el avance y regularización de parcelas ganadas al lago a tenor de la indefinición de la autoridad regente sobre la Albufera[123]:

> «Visto la necesidad que hay en este poblado y que en épocas del año el personal no tiene faena para ganarse un pedazo de pan para sus hijos, pensó en formar expediente escrito y dirigido al abogado de la comunidad pidiéndole al Ministerio de Hacienda o a SM el Rey o a quien pertenezca este asunto pidiéndole 300 ó 400 anegadas de tierra o las que pueden del terreno de la Dehesa o sea del Perellonet hasta los Pinos para vivienda. Pero a pedirlo no como pobreza sino por falta de salud pública a consecuencia que por las muchas aguas que existen en esta isla perjudican y estropean la salud de sus habitantes y es la causa de muchas enfermedades. Todo a condición de que no haya ningún gasto. [sic]» (Junta General CPEP, 3/1/1923).

Un periodo en el que se intentó hacer frente, todavía desde el Estado, al «cáncer de avaricia» (Caruana, 1954: 116) con la prohibición, en 1920, del cultivo del arroz dentro de los lindes del lago (Caruana, 1954: 170):

> «Había mermado su territorio por la indudable actuación de los dos grandes enemigos de esta alhaja: el natural aluvión de sus afluentes, ríos, barrancos y acequias, y la siempre desenfrenada codicia de sus vecinos, protegida y tolerada por los que tenían la autoridad delegada o usurpada para conceder establecimientos legítimos o ilegítimamente concedidos, todavía conservaba la Albufera, en 1781, una cabida de cerca de 14.000 hectáreas (casi cinco veces la del deslinde de entrega a nuestro Ayuntamiento)» (Caruana, 1954: 51).

En 1922-1926, la Junta de Desagüe aprobó nuevas Ordenanzas que refuerzan su control sobre todos los canales de drenaje de aguas del lago con el mar y sobre los que se pudieran construir en el futuro, asegurándose la gestión hidrológica en beneficio de la agricultura. (Momblanch, 1960: 171). Los conflictos con los pescadores no habían cesado, ni lo harían:

[123] Para ahondar en la polémica jurídica sobre este hecho, véase Carmen Caruana (1954), las páginas 118 y siguientes.

> «Recibimos una carta de despedida del jefe del negociado de Hacienda, D. Ángel Armada, hombre que ha procurado mucho por nuestra comunidad y nos ha defendido en muchos asuntos, despidiéndose de todos los patronos porque ha sido nombrado por Real Decreto fecha 25-11-1921 Delegado de Gerona y tanto es así que recordará nuestros derechos y dentro de poco vendrá a Valencia a desempeñar el cargo de delegado de Hacienda y será para nosotros un padre defensor. [sic]» (Junta General CPEP, 12/12/1921).

Por su parte, el arriendo de la pesca a las Comunidades de Pescadores de la Albufera y de los usos para hacer leñas de la Devesa proseguía como hasta el momento, tal y como se recoge en las actas de la Comunitat de Pescadors del Palmar (en adelante CPEP): «El tramo de leñas bajas estaba señalado por el ingeniero y podrán ir a cortar leñas bajas dentro del tramo. Para el corte se señaló los días lunes, miércoles y viernes de cada semana. [sic]» (Junta General CPEP, 20/10/1919). La compra-venta definitiva se produjo el 27 de mayo de 1927 y el acto de entrega tuvo lugar el 3 de junio con la visita de Alfonso XIII. Esta vez, sin paseo ni cacería por la Albufera. A partir de este momento, el ayuntamiento se encarga de gestionar los arriendos y las subastas, así como a presidir la Junta de Desagüe. Las tiradas populares de caza también se mantienen. La gestión de conservación y repoblación forestal de la Devesa seguirá dependiendo del Ministerio de Fomento hasta 1964.

La entrega de la Albufera y la Devesa coinciden con una década de crecimiento y regeneración urbana de la ciudad. Numerosos de esos proyectos urbanísticos tienen la Devesa, más que la Albufera, en su punto de mira y las van a integrar como espacio de disfrute popular y de turismo. Los felices veinte proyectan la mirada turística del humedal, incluso antes de su entrega. La popularización del entorno desde la entrada libre en 1909 convirtió la Devesa en un espacio de referencia para la ciudad de València y su entorno, que acudía en carro o barca a pasar el día a la pinada o a la playa. Costumbre que se ha mantenido hasta la actualidad, salvando todas las distancias posibles. No en vano, en 1922 se había construido la carretera de la costa que se uniría con El Palmar –con ella perderá su carácter insular– y sería la arteria principal que conectaría la ciudad con las playas, la Devesa y la Albufera (Rosselló y Sanchis Ibor, 2007: 37). Incluso en 1925 se proyectó una Avenida València-Nazaret-Perelló que incorporaba una línea de ferrocarril, si bien no llegó a ejecutarse.

En 1928 se presentan dos grandes proyectos de infraestructuras de gran calado que, aunque no se realizaron, tuvieron un impacto importante en la ordenación urbana de las siguientes décadas. El primero fue la construcción del Aeropuerto de València en la Devesa, una propuesta que sería descartada para trasladarla a su actual ubicación en Manises. En el proyecto inicial, se mostraba ese ese nuevo interés vinculado a la belleza del paisaje y al turismo (Alba, 2000; Llopis, 2017; Martínez Llorens, 2019). La preeminencia estética sobre la naturalística lleva al redactor del proyecto a manifestar todas las precauciones posibles para conservar el arbolado, dado su valor forestal y paisajístico; sin embargo, no presta atención a la preservación de la mallada, encharcada y sin valor forestal ni estético:

> «Dicho paraje, situado a tres kilómetros del poblado El Saler, linda con la zona del lago de la Albufera, donde no existen motas ni matas de carrizo que aparte de no entorpecer el despegue y amaraje de los hidroaviones, ofrece un panorama verdaderamente hermoso que podrá hacer del Aeropuerto, aparte de su fin utilitario, un gran centro de turismo. Otra de las ventajas que ofrece el sitio escogido es la de contribuir, al efectuarse las obras de explanación, a desaparecer la llamada Mallada Llarga, constituyendo un positivo saneamiento para la Dehesa. El número de árboles a talar que pudiera constituir un inconveniente es afortunadamente de muy poca importancia, por ser poco denso el arbolado en el Puchol» [sic] (Martínez Llorens, 2019: 102).

Ese mismo año, se presenta el famoso anteproyecto de Emilio Artal *Paseo de Valencia a la Dehesa, enlaces y playa*, influido por el proyecto de la empresa Warren para la urbanización de la Devesa y la higienización de la Albufera de 1927 (Llopis, 2017: 79). La propuesta contemplaba una gran avenida desde la Gran Vía de València hasta El Saler, que finalizaba con una colonia-jardín situada en la playa, en consonancia con los modelos de ciudad-jardín en boga a principios del siglo XX. Este nuevo proyecto, que fijará el Saler como destino turístico en el plan general de ordenamiento del arquitecto Javier Goerlich en 1943 (Martínez Llorens, 2019: 103), proponía una avenida de 5 kilómetros hasta el inicio de la Devesa en Pinedo, con edificaciones a uno y otro lado, una estación de ferrocarril y una ciudad-jardín de casas unifamiliares. En el proyecto subyace, en todo momento, la idea de turismo y bienestar de corte higienista:

> «necesidad sentida de nuestra ciudad de tener una verdadera playa con un fácil y amplio acceso (…) con la posibilidad de que pueda reunir tales condiciones que indudablemente sería incomparable considerada como

> playa de baños» o «el trazado de la vía que proyectamos tiene dos aspectos a cual más interesante para la ciudad: el urbanístico y el que nos da la posibilidad de convertir a Valencia en una estación veraniega e invernal» [sic] (Llopis, 2017: 80).

El objetivo de estos proyectos no era otro que el de hacer urbano aquel espacio salvaje, e incorporarlo al mercado a través de su urbanización. Esta es la manera en que El Saler –la Devesa– devienen sitio de turismo en el imaginario urbanístico de València. Mientras tanto, los conflictos habituales seguían en las aguas del lago, ya fuera entre pescadores, entre pescadores y agricultores, entre agricultores, o todos contra la autoridad. Las pretensiones de la ciudad parecían quedar demasiado lejanas, todavía, para la cotidianidad del lago:

> «Sobre las pesqueras del Turia, hay que evitar que los huertanos pesquen en nuestros puntos. La guardia civil de Pinedo y Alfafar deben ponerse de acuerdo. [sic]» (Junta General CPEP, 1/9/1929) (…) «El rey llegó con un auto y embarcó en un barquetot propiedad de Carlos Marco, arreglado con el motor de X. Dieron un paseo por la Albufera y en el barquetot se le dio la instancia. [sic]» (Junta General CPEP, 15/10/1929).

Como también seguirán siendo habituales las visitas ilustres al lago:

> «Instancia a S.M el rey. Viene el rey Alfonso XIII a la Albufera embarcándose en el Puchol el día 15/10 para ver la Albufera y Valencia. La junta acordó proponer una instancia a S.M. rogándole que nos proteja los intereses de la Comunidad. Como es de ley que así lo han hecho sus poseedores. [sic]» (Junta General CPEP, 12/10/1929).

Los ambiciosos proyectos urbanísticos de los años 20 se diluyeron por falta de financiación y por los cambios políticos. La llegada de la II República y la agitación política parece haber esquivado la Albufera y la Devesa, al menos en el plano formal, normativo y de grandes pretensiones sobre ella. Las consecuencias de la Guerra Civil fueron menores, con total seguridad, que las registradas en la ciudad. Apenas hubo bombardeos, tampoco había grandes núcleos de población, y la disponibilidad de alimentos y recursos evitaron el hambre entre quienes sufrieron allí la contienda. Según los testimonios de los más mayores, todavía hoy vivos, hubo muchas familias que se fueron a vivir a El Saler, El Palmar, El Perellonet o El Perelló huyendo de los bombardeos o los conflictos de las zonas urbanas.

Otros tantos utilizaron la Devesa, las matas y motores del lago para esconderse. En la memoria viva de los habitantes de El Saler se recuerdan los fusilamientos en la *Creu de Conca* y en algunos parajes de la Devesa ya en la inmediata posguerra. El archivo de la CPEP es una fuente de gran valor histórico para conocer el desarrollo de la guerra en esta población, que podría hacerse extensible a la del Saler y a otras zonas de la Albufera alejadas de la ciudad de València y del frente, especialmente durante la última fase de la contienda. Algunos extractos de las actas evidencian los esfuerzos de esta institución por adaptarse al contexto de conflicto. Así, a penas iniciada la guerra, se deja constancia de lo siguiente:

> «Se reúne la junta general con los camaradas miembros del Frente Popular para manifestar la situación de la Comunidad y en cuya sesión se explicaron algunos detalles que han ocurrido y (…) en vista de la buena armonía para resolver con más facilidad los asuntos, de esta con autorización de la general se nombró amistosamente la junta administrativa provisional hasta que se crea conveniente y la general aceptó y les dio un voto de gracias a las camaradas del Comité del Frente Popular. También dijo el presidente que según las circunstancias que atravesamos en la actualidad seria muy conveniente que se afiliara a la UGT para poder conseguir con más facilidad asuntos que se requieran para esta Comunidad.» [sic] (Junta General CPEP, 29/08/1936).

Algunos de los miembros de esta institución centenaria se vieron, en efecto, directamente afectados por el conflicto, con lo que se tomaron las medidas oportunas para que sus derechos fueran mantenidos:

> «Sesión de la tarde. Todos los compañeros que echan suerte y se hallan en las filas defendiendo la causa antifascista e igual que los que desempeñan cargos públicos se les autoriza los mismos derechos que los demás y pescaran los redolins los familiares.» [sic] (Junta Capítulos CPEP, 04/07/1937).

Menos de dos años más tarde, las actas de la CPEP dejaban constancia del giro radical que experimentaría el país con la imposición del ejército insurrecto: «[Año de la Victoria Viva Franco, arriba España]. Primera noticia de la paz.» (Junta CPEP, 27/03/1939). Con el fin oficial de la Guerra Civil el 1 de abril de 1939, se iniciaba también una nueva etapa en la gestión del humedal.

Siguiendo la tradición de la visita de personajes ilustres, el dictador Francisco Franco programó un acto propagandístico en la Albufera, del que también dejan constancia las actas: «[Año de la Victoria]. Tratando que el Generalísimo Franco viene a visitar la zona de la Albufera pasará por el Saler y el Fang, tuvo a bien el darlo a entender a todo el pueblo para ir al Fang a recibirle con música y su retrato con arcos de mirto y la bandera de la Comunidad. Viva Franco.» [sic] (Junta CPEP, 02/05/1939). El acontecimiento pone de manifiesto la importancia simbólica del lugar, que sería certificado por otros actos multitudinarios, como la inauguración de la Cruz de los Caídos en El Saler en 1944 (Colomer Rubio, 2021: 95).

Además de su uso puntual como escenario propagandístico, una de las principales iniciativas en el contexto de los primeros años de la dictadura fue la reforestación. La situación de excepción provocada por la guerra había hecho mermar el celo en la vigilancia y defensa de la Devesa, que fue utilizada para hacer acopio de materiales para la contienda. Francisco Momblanch apunta que «la producción de leñas después de las talas exterminadoras practicadas durante la guerra, es nula. Con verdadero acierto han sido totalmente suprimidas desde 1943, habiendo procedido el correspondiente servicio municipal a verificar una repoblación intensa en toda la Dehesa, tanto para fijar las dunas como para evitar las extensas calveras perjudiciales para la agricultura» (Momblanch, 1960: 195). El uso extractivo de la Devesa debió ser, en efecto, intenso durante la Guerra Civil y la posguerra, a tenor de lo recogido por Carmen Caruana, Francisco Momblanch y Constantino Lorente. La tala de pinos, emblema –como se verá más adelante– del salvajismo y desafecto por la Devesa, sirve perfectamente a la propaganda del régimen dictatorial de corte conservacionista y local:

> «Se han plantado hasta la presente, para repoblar las 321 hectáreas carentes de vegetación arbórea debido, en parte, a las talas ejecutadas sin orden ni concierto y con la mayor anarquía en tiempo rojo para cubrir las necesidades de las horadas marxistas, noventa y cinco mil pinos y diez mil chopos (…) con el objeto de establecer un límite arbóreo a la misma, y más de trescientas palmeras en el linde de la Dehesa frente al mar. Y la tarea de esta repoblación forestal implica la plantación de cerca de un millón de árboles, entre pinos, chopos y eucaliptus, en su mayoría pinos» [sic] (Lorente, 1960: 47).

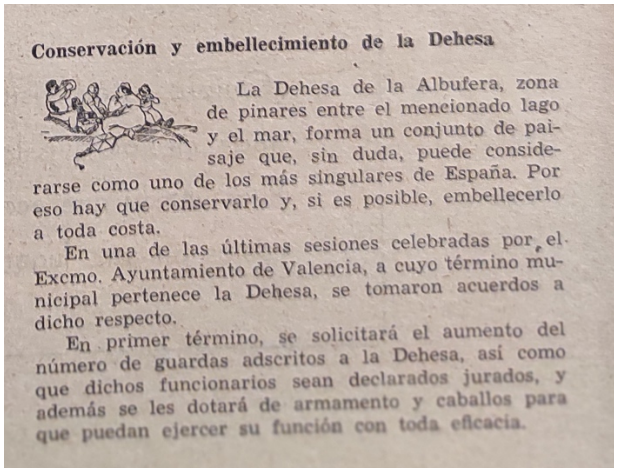
7.3. La traición a la historia y *El Saler per al poble* (1939-1979)

El traspaso de la titularidad estatal a la municipal dio pie a un mayor protagonismo de la Devesa frente a la Albufera, olvidada –o más bien prohibida– desde la conquista cristiana de la ciudad. Los caminos se bifurcan entre ambos hábitats indivisibles, que, aún y existiendo ciertos paralelismos, viven historias bien diferenciadas. Pese a la supuesta prohibición, el lago sigue sufriendo los envites del aterramiento, especialmente para el cultivo del arroz, como cuentan muchos de los informantes consultados, que realizaron ellos mismos en su juventud, con sus padres o abuelos, tras la Guerra Civil:

> «Dragar era traure fang de les boques estes de les sèquies que abaixava aigua dels rius, en unes aixaes llargues i portàvem una pastera gran i carregaven allí i després com a l'hivern estaven els camps de l'arròs inundats, anàvem allí i fèiem allí uns portons, uns portells que diem mosatros, grans, i portàvem la barca allí i el camp que era teu o que anaves pa' u a tant el viatge i tot això. Clavaven les canyes quant estava mig en sec i com està en fondo i allí se tirava el fang… També se feia en barques en terra, en terra ja se treia d'allí de les sèquies i se tirava dalt de les motes que antes havien les motes ahí grandíssimes (…) La del Tremolar en esta baixava aigua i ahí en la Séquia Nova baixava aigua en fang, cada dos per tres venia una barrancaeta i… paam! Després allà estava el barranc eixe de Catarroja i tot això i també, igual, i ahí se carregava molt… igual que aquella part a la Séquia de l'Overa i la Séquia Dreta, que desembocava també riu del Xúquer, abaixava aigua roja que diem mosatros» (I-E.21-L-H).

Pero también se terraplenaba para orientarlo al turismo. En este sentido, los envites hacia el lago o hacia la Devesa se van a suceder de manera continuada a lo largo de la década de los 50. Carmen Caruana hace referencia a dos expedientes abiertos en el ayuntamiento, de los que no tenía mucha más información que la aportada a su estudio jurídico, de venta de matas de la Albufera a particulares en 1945 (Caruana, 1954: 129). En 1957 se publican las bases del *Consorcio entre el Patrimonio Forestal del Estado y el excelentísimo Ayuntamiento de Valencia* para la repoblación –«saneamiento»–, construcción de la duna litoral, vías de comunicación, casas forestales y ordenación del monte, en terrenos pertenecientes a esta entidad (Lorente, 1960: 40ss). Son 13 bases que conforman un contrato de conservación y regeneración del cordón dunar entre el ayuntamiento y el Estado.

El interés subyace en la recuperación del cordón para la conservación del monte y de su lago que sirviera para la protección del arrozal, pues «se pondría en peligro el cultivo de extensas zonas de regadío, arrozales en su inmensa mayoría, con grave daño para la economía local y nacional» (Lorente, 1960: 44). Además, se apela a su embellecimiento y a la mejora de las vías de comunicación para facilitar la arribada de visitantes[124]. Para ello se consigna un presupuesto de cinco millones y medio de pesetas, de los que el Estado se hizo cargo del 85% y el consistorio del 15%. En la Devesa, al menos desde finales del siglo XIX, se ha producido una «superposición de plantaciones» (Escarré *et al.*, 2004: 410) con usos eminentemente forestales.



Conservación y embellecimiento de la Dehesa

La Dehesa de la Albufera, zona de pinares entre el mencionado lago y el mar, forma un conjunto de paisaje que, sin duda, puede considerarse como uno de los más singulares de España. Por eso hay que conservarlo y, si es posible, embellecerlo a toda costa.

En una de las últimas sesiones celebradas por el Excmo. Ayuntamiento de Valencia, a cuyo término municipal pertenece la Dehesa, se tomaron acuerdos a dicho respecto.

En primer término, se solicitará el aumento del número de guardas adscritos a la Dehesa, así como que dichos funcionarios sean declarados jurados, y además se les dotará de armamento y caballos para que puedan ejercer su función con toda eficacia.

I16. Revista *Valencia Atracción*, septiembre de 1946. Archivo: Museu Valencià d'Etnologia.

Al tiempo que esto ocurría en la Devesa, en 1958 se presenta un Proyecto de desecación de los terrenos de la Albufera (Rosselló, 1995: 122) y en 1959 el Proyecto de desecación parcial de la Albufera presentado por la Sociedad Civil Mata del Fang. El contenido de la respuesta que da la asesoría jurídica municipal en defensa del espacio, atendiendo a criterios de conservación medioambiental y turística, invitan a analizarlo con detenimiento, entendiéndose esta una postura municipal alineada con el espíritu de los años 20 y que apenas resistiría unos pocos años más. Tal vez el letrado jefe fuera muy consciente de lo que estaba por llegar. Este texto, de apenas unas 80 páginas de media cuartilla, en papel amarronado, recogen las conclusiones de Constantino Lorente Marrades, el letrado jefe del servicio.

[124] En esta década de los años 50 existen ya referencias a los merenderos de El Saler, como se analizará en capítulos siguientes.

Tras las *agradables* palabras hacia los guardas forestales y el técnico municipal, se esconde una mirada marcada por la prudencial distancia hacia un espacio que se presenta, todavía, como poco amable. En el prefacio hace constar el «incontenible grito clamoroso de la ciudad, del que se viene haciendo eco toda su prensa escrita y emisoras de radio desde que se comenzó a conocer el anuncio» (Lorente, 1960: 2).

El autor realiza el repaso histórico que le conduce hasta el acta de traspaso (compraventa) de 1911 y de 1927, donde concentra el grueso de las explicaciones jurídicas. Fundamentalmente, parte de la idea de que el legislador estatal no hace sino reforzar la concepción de no enajenación del humedal y la idea de conservación, ya que la ley de 1927 podría haber incorporado matices derivados de la Ley Cambó de 1918 para la desecación de humedales, pero no lo hace. Prácticamente calca el texto jurídico de la compraventa de 1911. Además, en refuerzo de ese concepto de protección de la naturaleza, señala que los ingenieros del Estado continúan desarrollando tareas de repoblación de la Devesa. El cuarto bloque de argumentaciones se concentra en la defensa y protección del paisaje español, comprendido, así, como concepto vinculado a la conservación naturalística de la etapa previa a la Guerra Civil. Por ello hace referencia a la Ley de Parques Nacionales de 1916 y del objeto de favorecer el acceso «por vías de comunicación adecuada y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierren, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre» [sic] (Lorente, 1960: 69).

Por todo ello, considera que la Albufera debería ser considerada Parque Nacional, por lo excepcional y completo de sus condiciones naturales. Una auténtica declaración de intenciones que chocaría frontalmente con la privatización y urbanización que estaba a punto de producirse. Tal vez se estuviera gestionando de manera interna en ese momento. La preeminencia del componente naturalístico convive sin conflicto con la derivada turística, pues se observa en no pocos pasajes la «apertura de ventanas» para combinar el destino turístico del humedal con su conservación medioambiental:

> «Mucho, muchísimo se ha hecho en este sentido [defensa, conservación y mejora progresiva de la Dehesa y de la Albufera] mucho, muchísimo es también lo que queda por hacer, sobre todo en el aspecto que todos los valencianos, conocedores y admiradores de las bellezas de dichos dos incomparables predios, desena; esto es, en el aspecto turístico pero de forma que sea asequible a todos en general, en la medida de lo humanamente posible» (Lorente, 1960: 35).

Parece que Lorente no quiere renunciar al carácter popular de la Devesa, aunque lo supedita, implícitamente, a los condicionantes turísticos. Estos años 50 son prolijos en los estudios sobre la Albufera o la Devesa desde múltiples disciplinas: el *Estudio histórico y jurídico de la Albufera de Valencia. Su régimen y aprovechamientos Desde la reconquista hasta nuestros días* de Carmen Caruana Tomás (1954), *Aprovechamiento piscícola de la Albufera de Valencia y marjales lindantes* de Plácido Virgili Sorribes (1956), *La Albufera* de Emilio Fornet de Asensi (1958), *Historia de la Albufera de Valencia* de Francisco de P. Momblanch (1960) o La *Albufera y la ciudad de Valencia* de Constantino Lorente Marrades (1960). En todas estas obras, conviven el enfoque técnico y academicista con los discursos propios del régimen dictatorial, que loan las bellezas de los paisajes, los valores del territorio y de la nación y, si es posible, menoscaban la herencia republicana y cualquier referente a la ideología progresista. En varias ocasiones se hace referencia al *Camping* Municipal, construido en 1958 (Hinojosa, 2011), como ejemplo de esa convivencia entre el conservacionismo y el turismo vinculado al concepto de modernidad y progreso que se gesta en los 50 y se desarrolla en los 60:

> «Toda la extensa zona que media entre el Cuartel de Carabineros y el "Camping" del Saler, que antes estaba cubierta de "malladas", ya está saneada en la actualidad. Y es precisamente en esta zona donde hay plantados, junto a la carretera, como elemento puramente decorativo como pincelada de color típicamente regional, verde y blanco-azahar, que no puede faltar en ningún paraje valenciano, los ¡doscientos naranjos!» [sic] (Lorente, 1960: 46).

La posición del letrado frente a la propuesta de la Sociedad de la Mata del Fang está encaminada, más que nada, a evitar la mengua de la superficie del lago, muy posiblemente por lo ocurrido durante las décadas previas. Todo ello sobre la base argumental de la conservación naturalística y la protección de un patrimonio histórico creado por las monarquías españolas. Identidad, paisaje y uso turístico maridan a la perfección con la posición jurídica del letrado jefe del ayuntamiento. La desestimación defendida por el letrado jefe del gabinete jurídico del consistorio, emitido en 1960, no consiguió su cometido y, como refleja la CPEP, fue un tema recurrente a lo largo de los años 60:

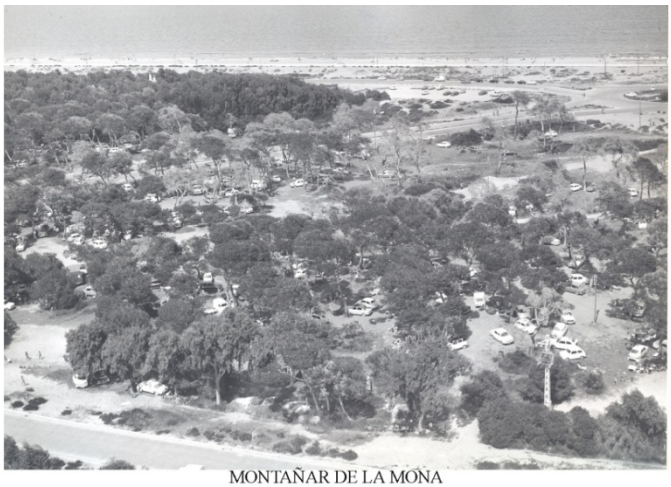
> «Se aprueba la propuesta de reiterar al Ayuntamiento de Valencia para que desestime totalmente las pretensiones de una entidad civil sobre la Mata del Fang y otros trozos de nuestro mimado y querido lago, y por tanto que se oficie un escrito al alcalde comunicando el gran perjuicio que

> para la riqueza piscícola del lago tienen los insecticidas y herbicidas que se emplean para tratar los campos arrozales, lo mismo la calamidad que supone los actuales desagües de las distintas fábricas incontroladas de los alrededores de la Albufera que al verter residuos contaminados mata toda clase de pescado.» (Junta de Capítulos de la CPEP, 07/07/1968).

El texto evidencia el que constituirá el segundo hachazo infligido en estos momentos a la Albufera. Si la reducción de más del 80% de su superficie no había sido suficiente, la contaminación de sus aguas por vertidos industriales, agrícolas y residenciales durante el llamado desarrollismo, hizo acto de presencia a mediados de los sesenta. Los humanos de los últimos cien años demostraban de manera extraña su querencia por el lago. Al mismo tiempo, la Devesa, que durante 800 años se había salvado de ser urbanizada por su condición de coto real y había sorteado el empuje de la Valencia moderna de los años 20, no lograría escapar de la fiebre urbanizadora en esta nueva etapa. Un proyecto urbanístico desmedido dará al traste con su condición de bosque mediterráneo litoral desprovisto de construcciones. La belleza de sus paisajes había sido su salvación y ahora se convertiría en su perdición por las demandas turísticas. Pero vayamos por partes.

La zona entre Pinedo y El Saler concitó la primera fase de atención e interés recreativo y turístico. No en vano, El Saler era la puerta de entrada a la Albufera. Más allá solo quedaba la *Sancha*[125] y la zona pantanosa. La pinada estaba domesticada desde el libre acceso de 1909. Antes de la Guerra Civil, existía algún merendero estacional en la playa de Pinedo y de El Saler, que se montaban y desmontaban para la temporada de verano. A partir de los años 50, aparecen las referencias más continuadas sobre la llegada de visitantes, generalmente del entorno, que embarcaban en el histórico puerto de El Saler, pasaban el día en la Devesa o en la playa –como llevaban varias décadas haciendo– o degustaban la paella valenciana –entonces sin pato, que era un alimento reservado al ámbito familiar– en los primeros merenderos anuales en el mismo pueblo de El Saler, que luego se transforman en restaurantes, como el actual *Ca Pepe* o *Arrosseria Vicent*.

[125] La leyenda de la Sancha, popularizada por Blasco Ibáñez en *Cañas y Barro*, hace referencia a una gran serpiente que habitaba en la Devesa (existe la toponimia del *Pla de la Sanxa*, al sur de la *Gola del Pujol*). Con ella se simbolizan los peligros que se escondían en este territorio salvaje e inhóspito. La Sancha, convertida en el monstruo local, era utilizada para atemorizar a los niños y niñas de El Saler hasta no hace mucho. En la Casa Forestal del Ajuntament de València, construida en 1920, existe una composición cerámica que representa una escena de la Sancha y el pastor.



I17. La Devesa o pinada en el entorno de El Saler, en los años 70. Archivo del SDA.

Este primer foco de activación turística crece exponencialmente a finales de la década, con la construcción del citado *Camping Municipal del Saler*, en el camino de El Saler a su playa y a la altura de la *Casa Forestal*, que atraerá a los primeros turistas extranjeros (Martínez Llorens, 2019: 109).

> «El camping era una maravilla porque venía mucho extranjero, soltaban a los niños pero luego con la urbanización desaparecieron, empezó a desaparecer el turismo de fuera y entrar el autóctono, ese camping tenía mucho éxito, era un escándalo, una romería de extranjeros» (III-E.59-L-H).

El eje turístico se complementaba con el recién estrenado Embarcadero del Pujol, una vez construida la *gola* en 1953, y con los casinos de El Palmar que reconvertirían su oferta de café y buñuelos para los locales a la paella para los visitantes que comenzaban a llegar con mayor frecuencia. Con estos mimbres se encara la década decisiva de los años 60: la urbanización de la Devesa y el movimiento social para su paralización.

El Saler per al poble es uno de los pasajes convertidos en mito de la historia reciente de la ciudad, sobre todo con la celebración de su 40 aniversario en 2016, que impulsó el interés por la revisión de aquel proceso urbanizador y la contestación ciudadana enmarcada en la lucha antifranquista. De aquel aniversario quedó la exposición «El Saler per al poble, ara!» y la magnífica publicación con su mismo nombre, que sirve de guía para este sintético repaso histórico, junto con la reciente publicación *Del Saler al Túria* de Carles Dolç (2021).

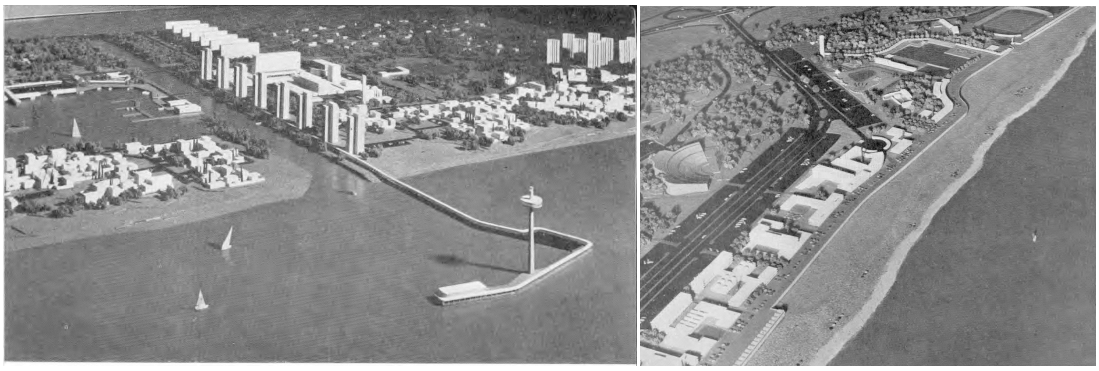
Ambos textos se unirán a la abundante literatura académica sobre el proceso, firmada por Josep Sorribes (2003), Javier Gómez Ferri (2004), Pepa Cucó (2007), Anna Mateu (2016 y 2017) o Felipe Martínez Llorens (2019). Por todo ello, apenas se esbozará aquí el recorrido cronológico, con el objetivo de comprender la transformación del espacio en sitio de turismo, así como de las dos cicatrices de la Devesa que ya forman parte del paisaje y de la comunidad albuferenca: el *Parador (Nacional) de El Saler* y su campo de golf y las urbanizaciones de la Devesa.

En 1955, el Ayuntamiento reactiva una antigua petición realizada al Ministerio de Información y Turismo para instalar un parador nacional. Un auténtico caballo de Troya para facilitar la derogación de la Ley de compraventa de 1911, que prohibía la edificación en la Devesa y que, con el beneplácito del Estado, serviría de punta de lanza para subir a València al tren de la elástica modernización vinculada al turismo. El consistorio cedía –literalmente, sin enmascarar ninguna compraventa– los terrenos para la construcción del edificio y del campo de golf[126]. Las negociaciones se alargan hasta 1964, cuando se inician las obras, meses antes de la derogación del traspaso de 1927 y la aprobación de la nueva Ley de la Devesa[127]. Parece que venía todo rodado desde 1958, cuando se produce el cambio en la alcaldía de València, con la sustitución Tomás Trénor Azcárraga por Adolfo Rincón de Arellano y la incorporación de la Albufera y la Devesa en el Registro de la Propiedad a nombre del ayuntamiento. Por cierto, con una mengua de la superficie de la Devesa de 210 hectáreas que se evaporan en apenas 50 años, desde su inclusión en el *Catálogo de Montes* en 1901.

En 1959 tiene lugar la petición de desecación de la *Sociedad de la Mata del Fang*, ya comentada anteriormente, y en octubre de 1963 el subsecretario de Estado de turismo visita la Devesa y Cullera para valorar el potencial turístico de ambas zonas[128]. En diciembre de 1963 se presenta el proyecto de urbanización de la Devesa[129], en una exposición inaugurada por el Ministro de Turismo Manuel Fraga Iribarne, que ese mismo año había aprobado no una, sino dos leyes sobre turismo[130].

[126] En aras de facilitar la lectura, se van a obviar las referencias bibliográficas constantes a los trabajos de Carles Dolç (2017 y 2021) y de Felipe Martínez (2017 y 2019), sobre los que se fundamenta este análisis.
[127] Ley 225/64 de Régimen para el Monte de la Dehesa fue aprobada el 24 de diciembre de 1964.
[128] *Las Provincias*, 25/02/2007. [Última consulta: 22/07/2022]. Disponible en: http://www.lasprovincias.es/valencia/prensa/20070225/cultura/miguel-ramon-izquierdo-alcalde_20070225.html
[129] El «Plan Parcial de Ordenación General y Proyecto de Urbanización de la Devesa de la Albufera y su costa» es ideado por el arquitecto Julio Cano Lasso (Martínez, 2017: 120) para la empresa TEVASA.
[130] La Ley 48/1963, de 8 de julio, sobre competencia en materia turística y, sobre todo, la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

La secuencia cronológica fue la que sigue: la exposición pública del proyecto de urbanización comienza en diciembre de 1963 y finaliza en enero de 1964; en octubre de 1964 comienzan las obras del *Parador de El Saler*; en diciembre de ese mismo año se aprueba la Ley de la Devesa, que permite construir en ella, y en abril de 1965 el Ministerio aprueba definitivamente el proyecto urbanizador. En 1966 se inaugura el *Parador*, de nuevo por el ministro Fraga Iribarne, y en 1968 se inician las obras de construcción de las urbanizaciones.



I18. Maquetas proyectadas para la urbanización de la Devesa, 1963. Archivo del SDA.

No obstante, el proyecto debe ser remodelado por la incongruencia entre el proyecto y una serie de características geométricas de la finca. Sobre él se producen algunos problemas sobre la subasta de parcelas, al tiempo que se presentan las primeras alegaciones para su paralización. A partir de la Segunda Remodelación (1973), el conflicto se intensifica y no será hasta la Cuarta (1978) cuando se aprueba el proyecto que legaliza lo ya construido, si bien el movimiento ciudadano de *El Saler per al poble* ha vencido simbólica y socialmente la batalla. Para hacerse una idea de la construcción proyectada, la Segunda Remodelación (1973) explicita que «aparece el grupo escolar del Saler, la venta de toros (en la ubicación actual), la granja de ICONA y el hipódromo del Racó de l'Olla. El programa se completaba con 23 hoteles, 12 aparthoteles, 11 locales comerciales, 1 guardería, 4 equipamientos culturales, 1 iglesia, 1 estación de servicio y 2 edificios administrativos» (Martínez, 2019: 134)

Las primeras reacciones y alegaciones al plan inicial se habían producido desde algunos círculos de corte naturalista a mediados de los 60, liderados por profesores de la Facultad de Ciencias de la Universitat de València vinculados con SEO/Birdlife Valencia y con la Real Sociedad Española de Historia Natural.

Ésta última emitió en 1966 el *Informe de la Real Sociedad Española de Historia Natural, dirigida al Excmo. Ayuntamiento de Valencia, sobre el valor histórico-natural de la Albufera y las medidas a adoptar para preservar a su maravillosa flora y fauna de una inminente destrucción*. En él, según recoge Carles Dolç (2021), se hace mención del elevado valor ecológico del humedal, situándolo a la altura de La Camargue francesa o de Doñana. Ante la intercesión de una real institución estatal y el revuelo de los círculos científicos valencianos, el ayuntamiento creó en 1967 la *Comisión Municipal Protectora de la Albufera-Devesa*, integrada por personalidades como Ignacio Docavo, Ramón Margalef o Bernís Madrazo, cuyas conclusiones –sin ninguna capacidad vinculante– tienen un alto componente conservacionista (Dolç, 2021: 76). Este mismo grupo de biólogos consiguió declarar la Albufera como de prioridad urgente en el *Proyecto Internacional MAR* sobre zonas húmedas. Pero no es hasta la intercesión de Félix Rodríguez de la Fuente, en aquel entonces un auténtico *rockstar* para la sociedad española, cuando el conflicto trasciende al ámbito estatal y moviliza a la opinión pública y a la ciudadanía local y estatal. Un proceso que adquiere mayores dimensiones políticas y mayor atención mediática en el año 1973, con la campaña de *Las Provincias*[131], dirigida por María Consuelo Reyna, que sitúa el caso de la Devesa en la agenda política de València.

La muerte de los pinos, elemento simbólico del movimiento ciudadano, azuza la dimensión social del asunto. La exposición pública de la tercera remodelación, la de 1974, desencadena la llamada «Batalla de l'Estiu» (Gregori, 2017; Dolç, 2021) y el inicio del movimiento ciudadano de *El Saler per al poble*. En efecto, la exposición «El Saler: dades per a una decisió col·lectiva», del Colegio de Arquitectos de València, contraprogramó la exposición pública de la nueva remodelación del plan. En ella se exhibió el impacto ecológico que estaba teniendo la urbanización, así como las dimensiones de la misma. Sirvió, sin querer queriendo, para establecer las directrices del argumentario crítico contra el plan y aglutinó la fuerza contestataria con la suma de las incipientes –y todavía ilegales– asociaciones de vecinos de los barrios de la ciudad y de los municipios ribereños. La exposición pública de la Tercera Remodelación finalizó con 35 impugnaciones, alegaciones (una de ellas con más de 15.000 firmas) y 5.000 escritos (Gregori, 2017: 155). La presencia física del movimiento ciudadano se canalizaría a través de la ocupación del *Parador de Turismo*, una acción de corte ecologista tradicional, y de los conocidos como *aplecs*, esto es, la fórmula valenciana de reunión reivindicativa de corte festivo.

[131] Para profundizar en el papel protagónico de María Consuelo Reyna en el proceso de *El Saler per al poble*, véanse los trabajos de Anna Mateu García y Martí Domínguez (2011) y Anna Mateu García (2015 y 2017).

El que debía ser el primer encuentro en El Saler, previsto para septiembre de 1974, no llegó a realizarse por la presencia de las fuerzas de seguridad del Estado, todavía en el régimen dictatorial. Sí se realizarían en 1977 y 1978, en el entorno de la exposición pública de la Cuarta Remodelación del Plan Urbanizador. Una jornada reivindicativa de carácter ecologista y, sobre todo, democrático y cívico, con gran presencia de las asociaciones vecinales así como de múltiples entidades sociales y culturales del movimiento de izquierdas del tardofranquismo.

Platja de pinada, no els deixes entrar,
un comboi de màquines i d'asfaltadores
ix de la ciutat.
Trau més argelagues i tots anirem
a ventar les plagues
que porta el mal vent.
Platja de pinada, ja et pots preparar:
ets massa bonica perquè gent de poble
vinga a berenar.
Trau més argelagues i tots anirem
a ventar les plagues
que porta el mal vent.
Platja de pinada, et volen furtar,
t'hi posen un hipòdrom, camp de golf i tenis,
per qui ho pot pagar.
Trau més argelagues i tots anirem
a ventar les plagues
que porta el mal vent.

Canción «Del Saler» del grupo musical valenciano *Al Tall* con letra de Vicent Torrent, 1976, que, además, actuó en los *aplecs* de El Saler.

Las columnas y artículos de opinión sobre el tema eran constantes en la prensa valenciana (Mateu, 2017; Gregori, 2017), a las que se unían estudios científicos desde múltiples instancias. Cabe destacar, entre ellos, el impacto del monográfico de 1975 titulado *La Albufera de Valencia* de Carlos Dafauce Ruíz, un ingeniero del ICONA, es decir, del Estado, que evidenció las consecuencias ecológicas que la destrucción del cordón dunar y de parte de la Devesa tenía sobre la pinada. Además, aporta evidencias científicas sobre la eutrofización de las aguas del lago.



I19. *Aplec* de 1977. Archivo: Associació de Veïns i Veïnes Barri de Sant Marcel·lí.

En definitiva, el proyecto se inició en 1962, las obras comenzaron en 1968 y se paralizaron gracias al movimiento *El Saler per al poble* que, si había nacido en los entornos naturalistas de finales de los 60, es en la llamada «Batalla de l'Estiu» (1974) cuando adquiere las mayores cuotas de visibilidad. La Cuarta Remodelación da cobertura legal a lo ya construido y a las subastas adjudicadas, esto es, 29 torres, las urbanizaciones unifamiliares de *Gavines* y la *Casbah*, el *Hotel Sidi Saler*, el lago artificial y el hipódromo del *Racó de l'Olla*[132]. Una parte más bien reducida de la proyección inicial, que debía dar cabida a más de 100.000 personas, 56 torres de apartamentos y 35 hoteles, entre otros (Dafauce, 1975: 59). En 1979, con las primeras elecciones democráticas, el plan de urbanización se suspende y se inicia el proceso de reversión de la Devesa y su destrozo.

El caso de *El Saler per al poble* es similar a otros procesos de reivindicación conservacionista de corte *bottom-up* del tardofranquismo español. La implicación ciudadana local activada por la lucha antifranquista y prodemocrática, el liderazgo de grupúsculos ecologistas como AEORMA o el profesorado de la Universitat de València, y la mediatización de la lucha, se convierten en una fórmula de éxito para la paralización de proyectos relacionados con la explotación de recursos y, sobre todo, de proyectos urbanizadores de la mano del turismo. El caso de El Saler, como el de Doñana en Andalucía o el de La Garrotxa o de L'Empordà en Cataluña (Gil Farrero, 2018: 107), es paradigmático.

[132] La idea de construir el hipódromo de València ya estaba reflejada en el proyecto de urbanización de Emilio Artal de 1928 (Llopis, 2017: 81).

> «Cuando recordamos lo de El Saler per al poble le dijeron ecologismo, no, era un activismo de asociaciones de vecinos, de la gente» (V.5. GOBERPARK).

Al tiempo que se producía el proceso de urbanización y contestación popular, tenía lugar en el marjal y el lago la crisis ecológica de los años 60. Siguiendo a Antoni Furió, «El creixement dels anys seixanta va lligat de manera inqüestionable a la industrialització, el gran pas endavant d'una indústria que per primera vegada supera l'agricultura (...) i, paral·lelament, a l'explosió del sector terciari, impulsat per una formidable estirada del turisme» (Furió, 2001: 624). El crecimiento industrial habido en los alrededores del humedal desde la década de los 60 hasta los 80, unido a la agricultura intensiva y a la presión urbana (residuos domésticos) contaminará las aguas y limos de la Albufera. Este proceso provoca la eutrofización del lago, que lleva aparejada la desaparición de la flora acuática, y, con ella, parte de la ictiofauna y de la avifauna (Dafauce, 1975; Sanmartín 1982; De Felipe y Vizcaíno, 1987; Rosselló, 1995). Una situación alarmante de la que también se hacen eco escritores como Joan Fuster (1970) o Josep Vicent Marqués (1974), así como la prensa valenciana, tanto *Levante-EMV* como *Las Provincias* y que la CPEP recoge, de manera extensa, en la Junta de Capítulos del año 1969:

> «El jurado dice que últimamente se ha celebrado una asamblea pesquera en el Mediterráneo, en Castelló de la Plana, a las cual ha asistido tomando parte de una ponencia sobre la instalación de estaciones piscícolas en lagos, lagunas y ríos. Se ha estudiado la posibilidad que esto pudiera tener en nuestro lago y dijo que por parte de esta Comunidad así como también por parte de las cofradías de pescadores de angulas, se había presentado un informe donde se daba a entender la penosa situación en que se encuentran las aguas de nuestro lago que debido a los materiales residuales de las industrias instaladas cerca de la Albufera vierten en las mismas, así como el empleo de herbicidas y fumigación aérea de los arrozales ha sido alterado el equilibrio ecobiológico perjudicando al hábitat natural de la fauna piscícola y muy especialmente a la llamada gamba que ha sido totalmente aniquilada rompiendo con ello el ciclo ecológico que era el alimento indispensable de varias familias piscícolas. Dijo el jurado que sobre este asunto habían prometido su colaboración con el exmo. Comandante de Marina de Valencia así como el jefe de sindicatos de pesca. Al hacer el jurado estas declaraciones, la General no se puede contener y con la intervención de muchos señores socios manifiestan su malestar reinante entre los pescadores sobre este problema

> que plantea una grave situación en la producción pesquera de nuestros lagos que al ver mermados las posibilidades económicas de los pescadores profesionales creando un problema social de catastróficas consecuencias. Ante la insistencia de la General que pide unánimemente se forme las más rápidas medidas para solucionar este problema y el jurado manifiesta que esta es una cuestión que esta siempre en jaque en las juntas directivas y que se ha puesto en repetida veces en conocimiento de las autoridades municipales de Valencia en la persona de sus concejales o incluso personalmente en el alcalde como máxime representante del Ayuntamiento y su municipio propietario del lago así como también al ingeniero jefe del servicio de pesca fluvial, todos ellos han demostrado que tienen el máximo interés por solucionar esta cuestión pero al parecer en este caso intereses particulares supeditan a un segundo plano el bien común y presentase a necesidad del intereses social, hasta incluso, prosiguió el señor jurado, se le ha llegado a exponer al señor ingeniero jefe de pesca fluvial el hecho insólito e inconcebible aplicable de auténtica injusticia social de que un pescador profesional que tiene que ganar el sustento de su familia en el lago se le aplique una sanción por el hecho de pescar especies de menores dimensiones y sin embargo estos señores de tanto poderío económico enclavadas en el perímetro de la Albufera vierten sus residuos químicos nocivos y matan un 50% de la producción piscícola, como totalmente prohibido la ley de pesca fluvial y que nadie ponga reto a tal tamaña injusticia.» [sic] (Junta de Capítulos de la CPEP, 06/07/1969).

La realidad del humedal era mucho más que estos conflictos políticos y ecológicos. Los años 70 consolidan la Devesa como destino turístico a nivel estatal. La costa sur del humedal, desde el final del bosque de la Devesa hasta Cullera, se urbaniza a un ritmo vertiginoso y se convierte en el lugar de veraneo de parte de la población de la ciudad y las comarcas circundantes al lago. El aumento del nivel de vida de las familias valencianas supone, además de la posibilidad de disfrutar de las vacaciones –concepto generalizado en los años del desarrollismo–, disponer de un vehículo familiar que aumenta la movilidad y reconceptualiza el ocio. Una de las consecuencias es la generalización del ocio gastronómico en El Palmar y El Saler, frecuentemente acompañado de paseo en barca o de la visita a la Devesa, para la ciudadanía ribereña. Entre finales de los años 60 y principios de los 70 se construyen la mayoría de los restaurantes de ambas pedanías. Es en este contexto tan delicado, tras la paralización del proyecto y de auténtica crisis ecológica en la Albufera, cuando se alcanza la fase de activación patrimonial y la posterior declaración de Parc Natural de l'Albufera.

7.4. La conservación de la Devesa como activador patrimonial (1979-1986)

Las demandas de la ciudadanía valenciana de los 70 por recuperar el suelo público y oponerse a su privatización, se condensan en esta importante movilización popular que culmina con la recuperación del territorio y con la paralización de la masiva urbanización que estaba proyectada. «Hi havia l'interés de construir el complex urbanístic més impressionant d'Europa» (Laguna, 2000: 20) y, aunque, no se consiguió, sí tuvo fuertes afectaciones en los hábitats de la restinga. Después de la *batalla por el Saler*, quedaba todo por hacer. Y la magnitud era considerable. El Ajuntament de València había recibido «una herencia catastrófica: 103.717 m^2 ocupados por edificaciones, kilómetros de carreteras, miles de metros cuadrados de aparcamientos, un paseo marítimo sobreelevado que oculta el mar, ecosistemas destruidos y una deuda de 800 millones de pesetas», (De Felipe, 1986)[133].

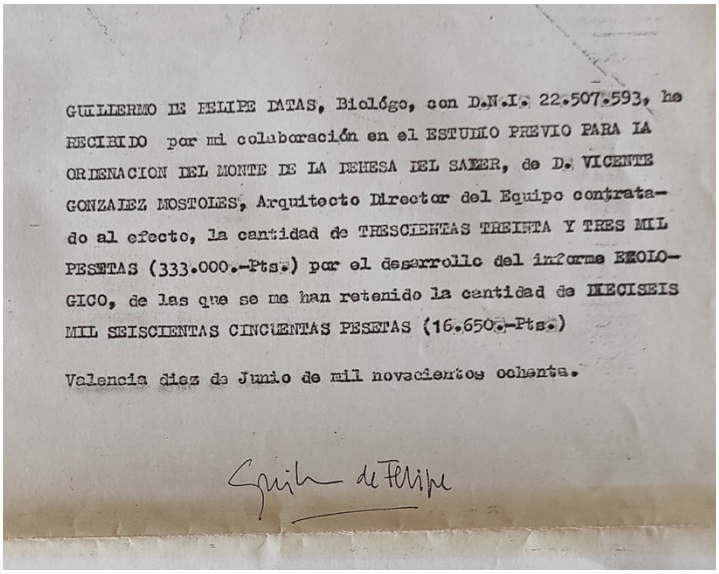
No obstante, uno de los aspectos más importantes de este movimiento es que creó un sustrato de interés por la Albufera en la ciudadanía y en la clase política, que será clave en la conservación de corte medioambiental del humedal. Como reconoce uno de los entrevistados «Los políticos de todos los partidos han funcionado más o menos igual, no ha habido una diferencia clara de partidos políticos a la hora de la gestión y yo creo que fue el Saler per al poble, que todos tenían muy claro que esto había que recuperarlo… eso influyó tanto a nivel técnico y de administración como a nivel político» [sic] (II-E.30-A-H).

Las primeras elecciones democráticas municipales se celebraron el 3 de abril de 1979, con la victoria del PSPV-PSOE y del PCE-PV. El alcalde socialista, Fernando Martínez Castellano, fue reemplazado a finales de año por el concejal de urbanismo Ricard Pérez Casado, que había puesto en marcha la *Comisión Especial del Monte de la Dehesa* (mayo de 1979), de corte político, para dilucidar qué solución dar a la cuestión de la Devesa. Esta comisión ordenó, en diciembre de 1980, la realización de los *Estudios Previos para la Ordenación del Monte de la Dehesa* como encargo técnico para valorar ecológica y económicamente las posibles soluciones a la situación (Martínez Llorens, 2019).

[133] Manuscrito de las *II Jornadas de Municipios y Medio Ambiente de la Federación de Municipios y Provincias de España*, en el Puerto de Santa María, abril de 1986. La presentación de la ponencia llevaba por título «La gestión de los espacios naturales del municipio de Valencia» y fue impartida por Guillermo de Felipe Datas, entonces director de la OTDA del Ajuntament de València.

> «Els regidors de la dreta, a l'oposició, s'hi oposaven. Algun del PSOE, com Ruiz Mendoza, també. La proposta de paralització la vaig portar al plenari jo com a Tinent d'alcalde d'urbanisme i serveis tècnics, junt amb la desqualificació de les autovies del riu vell.» (III-E.67-P-H).

El equipo para los *Estudios Previos* estaba liderado por Vicente González Móstoles, arquitecto municipal, que había participado en la contra-exposición del Colegio de Arquitectos de 1974, y por Guillermo de Felipe Datas, biólogo especializado en ordenación del territorio. Reunieron un pequeño grupo de especialistas[134] para radiografiar el estado de las diferentes áreas afectadas por la urbanización.



GUILLERMO DE FELIPE DATAS, Biológo, con D.N.I. 22.507.593, ha RECIBIDO por mi colaboración en el ESTUDIO PREVIO PARA LA ORDENACION DEL MONTE DE LA DEHESA DEL SAZER, de D. VICENTE GONZALEZ MOSTOLES, Arquitecto Director del Equipo contratado al efecto, la cantidad de TRESCIENTAS TREINTA Y TRES MIL PESETAS (333.000.-Pts.) por el desarrollo del informe ECOLOGICO, de las que se me han retenido la cantidad de DIECISEIS MIL SEISCIENTAS CINCUENTAS PESETAS (16.650.-Pts.)

Valencia diez de Junio de mil novecientos ochenta.

Guille de Felipe

I20.Fotografía del recibo de cobro de los *Estudios Previos de la Devesa*, 1980. Archivo personal Guillermo de Felipe Datas. Autora. Septiembre 2022.

Se zonificó la Devesa según criterios medioambientales, y se identificó la zona de mayor valor naturalístico y, por tanto, de máxima prioridad para la conservación y regeneración, como «zona parque», asimilándola semánticamente a figuras de protección ya existentes en la ley estatal de 1975 y, probablemente, con las miras puestas en ellas, ubicada en la zona sur de la Devesa. Las otras dos zonas albergaban el espacio de mayor impacto urbanístico y menor valor naturalístico, la «zona filtro», reservada a acoger el grueso del uso público; y la zona intermedia o «zona tampón», para amortiguar el impacto del uso en la transición hacia la

[134] El grupo estaba formado, además de los citados, por Antonio Mira Franco, Víctor Navarro Matheu Miguel Guara Requena, Eulalia Santjaume Saumell, Antonio Vizcaíno Matarredona, Enrique Duato e Ignacio Morell Evangelista.

zona parque (Martínez, 2019: 171). Con ello, se propusieron las cuatro alternativas para la decisión política que marcaría la hoja de ruta de la recuperación de la Devesa (Ibid.):

- Alternativa I. Recuperación mediante expropiación de los núcleos 3-4. Valorado en 270.971.140 de pesetas.
- Alternativa II. Recuperación mediante expropiación de los núcleos 1-3-4. Valorado en 444.003.740 de pesetas.
- Alternativa III. Recuperación mediante expropiación de todas las parcelas enajenadas no edificadas. Valorado en 719.867.054 de pesetas.
- Alternativa IV. Recuperación total de la titularidad pública de la Devesa. Valorado en 5.606.137.614 de pesetas.

Las investigaciones se realizaron en un tiempo récord, 5 meses, pese a que los trabajos se demoraron por las lluvias de ese año. Durante ese tiempo se daba reporte a la *Comisión de Seguimiento* formada por concejales y concejalas del consistorio municipal encargada del seguimiento y la posterior defensa política de las conclusiones de los *Estudios Previos*.

> «En el ayuntamiento nos estaban presionando, querían tomar la decisión cuanto antes… "Oiga, señor ecologista" [se ríe] en todo caso ecólogo y tampoco es fácil serlo, "eso que no tiene nada construido y que vale no sé cuántos millones, ¿cómo lo justifica usted?" Entonces no se entendía nada, cómo justificaba que pidiéramos aquel arenal de mierda que era una reserva integral que tenía posibilidades de regenerarse… no se entendía nada, el ambiente era ese» (III-E.58-A-H).

Las conclusiones se presentaron en el Pleno del Ayuntamiento el 3 de junio de 1980, donde fue aprobada la *Alternativa III*, la vía de recuperación de los terrenos no edificados manteniéndose la propiedad privada de las urbanizaciones ya construidas:

> «Alts funcionaris tenien cases, apartaments o parcel·les a la Devesa. No els feia cap gràcia la proposta de l'esquerra, i procuraren posar tots els entrebancs. També cal dir que alguns professionals d'esquerres tenien els seus apartaments…» (III-E.67-P-H).

En diciembre de ese mismo año se creó la OTDA para implementar las políticas medioambientales de regeneración de la Devesa (monte y cordón dunar) a través de la conservación de los ecosistemas sobrevivientes y de la regeneración –renaturalización– de las zonas arrasadas por el proceso urbanizador a través de la expropiación municipal de las propiedades no edificadas.Desde el punto de vista de la estructura institucional, entre 1981-1983 la OTDA contaba con un equipo formado por tres técnicos (biólogos) y dos personas de gestión, que se sumaban a la Guardería Forestal y a la Brigada Forestal, reforzada en torno a los años 1972-1975. Es decir, un equipo de alrededor de 13-15 personas, la mayoría de ellos hombres a excepción de dos mujeres.

Fue necesario dotar de protección jurídica y regulación administrativa que sirviera de marco para las nuevas políticas medioambientales de la Devesa, por lo que se invocó el único recurso normativo que existía en ese momento, la Ley del Suelo de 1975, que contemplara la consignación de territorio para la conservación de la naturaleza. Se acordó la redacción de un plan propio, así como la suspensión de licencias para su edificación. Para el desarrollo del *Plan Especial de Reforma Interior y de Protección del Monte de la Dehesa* (PERI), se contó con el equipo nuclear que había realizado los *Estudios Previos* y se amplió a un mayor número de investigadores y algunas investigadoras. El equipo estuvo conformado por personal externo a la OTDA que hacía las labores de supervisión y orientación.

> «El trabajo lo coordinaba Víctor [Navarro Matheu], era el director del equipo, era más amplio que con los Estudios Previos… hubo un estudio de impacto paisajístico con una mujer, una francesa, Silvia de Corde» (III-E.58-A-H).

> «Sectorizaban la Devesa y en un diario apuntábamos especies autóctonas y alóctonas que encontrábamos en cada uno. Eso lo usaron para hacer los mapas del plan (…) más de una tarde nos quedamos a pintar aquellos mapas. Para ellos no había horas, trabajaban mañana y tarde, muchas tardes para llegar a tiempo» (III-E.74-A-M)

El PERI se aprobó en septiembre de 1983, elevando el criterio conservacionista como principal motor de la intervención pública en la Devesa. Fue anulado[135] en 1989, pero los criterios conservacionistas habían sido incluidos en el *Plan General de Ordenación Urbana* (PGOU) de 1988 a través de una calificación exclusiva de

[135] Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 3 de julio de 1989, ratificada por el Tribunal Supremo el 22 de julio de 1992 (Martínez, 2019: 184).

«parque forestal» (Martínez Llorens, 2019: 187) que permitió su vigencia tras la anulación del PERI. Esta jerarquía zonal urbana y conservacionista fue la base reguladora de la reversión del proceso de urbanización de la Devesa.

En relación con el uso cinegético, en 1982 se prohíbe la caza en el lago, permitiéndose en las *matas del Fang* (se prohíbe 1983) y de *Sant Roc* (se prohíbe en 1984), con la salvedad de las *Tiradas populares de Sant Martí y Santa Caterina*. Se sirvieron de la fuerza normativa de los bandos municipales para poder actuar tanto en la Devesa como en la Albufera hasta la llegada de normativa superior. El lago vivía sus horas de mayor agonía por la contaminación industrial, agrícola y residencial. El «toll repugnant»[136] del que hablaba Josep Vicent Marqués recibía las aguas de 90.000 hectáreas, que arrastraban sin depurar los residuos de las zonas demográfica e industrialmente más pobladas de la cuenca. La Albufera, que en 1972-73 ya se define como un lago eutrofizado (Dafauce, 1975: 34) en el que había desaparecido la flora acuática, gran parte fauna piscícola autóctona, así como multitud de invertebrados, no era objeto de medidas de intervención conservacionista de carácter global. La CPEP desde finales de los años 60 recogía en sus actas las quejas de los pescadores sobre el estado de las aguas. Visto en perspectiva, la anterior cita de 1969, la siguiente cita de 1985 y las que se realizan en la actualidad[137] reflejan la desesperación de por el estado de las aguas del lago.

> «Se presentó a la General la petición de las acequias: Sequia Dreta, Overa y Carrerot del Saler a la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación por la cantidad de pescado muerto a raíz de subir en estas acequias buscando la temperatura del agua más caliente y luego en el mes de enero quitan las aguas y bajan todo el veneno que tiran las fábricas o arrozales y lo matan todo y este invierno se murieron sobre unos 90.000 kilos de llisa que daba fredad [escalofríos] verla y calándose estas acequias este pesca no subiría.» [sic] (Junta Capítulos CPEP, 07/07/1985).

Si en los primeros años de la OTDA se había concentrado todo el esfuerzo en la *perla* del Ajuntament de València, la Devesa, ahora le tocaba el turno a la *joya*, otrora, de la Corona. El colapso ecológico de lago requería de una inmediata intervención, aunque su magnitud, que superaba la capacidad de acción municipal de València, había retrasado la atención administrativa.

---

[136] «L'Albufera: toll repugnant, antigament ple d'anguiles, ànecs, llises, tenques, gambeta i altres porqueries, de les quals ha estat feliçment sanejat. Actualment es preparar per a un d0aqquests sublims destins: llac privat turístic o abocador industrial». Vocabulari elemental en País Perplex de Josep-Vicent Marqués (1974).

[137] «Hay que defender la salud de la Albufera. Este lago necesita agua de calidad y en cantidad. Hace falta hacer ya un proyecto ambicioso liderado por todas las administraciones. Instamos a que hagan actuaciones para regenerar la Albufera y para recuperar la historia», *Las Provincias* 12/07/2021. https://www.lasprovincias.es/valencia-ciudad/pescadores-exigen-agua-20210712233846-ntvo.html.

«Cuando creíamos que la Devesa estaba encarrilada entre comillas, con el plan de protección, entonces es cuando empezaríamos con la Albufera (…) porque era imposible estar con las dos cosas a la vez» (II-E.29-A-H), como reconoce uno de los técnicos de la administración. La necesidad de una figura supramunicipal que permitiera esa intervención de cuenca más que de municipio, hace que en 1984 se inicien los *Estudios Previos de la Albufera* por la OTDA. Esta nueva empresa es liderada por Guillermo de Felipe, desde la administración municipal, y por Antonio Mira Franco, biólogo, como responsable del equipo externo y director del estudio. No en vano, «La declaración de Parque Natural, junto con el Saneamiento Integral, constituyen la última oportunidad para salvar la tercera zona húmeda de España y desde luego la primera del País Valenciano» (De Felipe, 2016[138]).

El equipo replica la estrategia seguida para la Devesa: creación de un equipo multidisciplinar encargado del estudio de los diferentes campos naturalísticos implicados en los ecosistemas del lago y el marjal, así como el cambio de escala que aborde la dimensión de cuenca hidrográfica y aportación de las aguas. El punto conflictivo se situaba en sus límites, ya que los bordes del futuro PNA estaban, en su mayoría, ubicados en propiedades privadas agrícolas. La importancia ecológica del arrozal, sobre todo para la avifauna hibernal, inclinó la balanza para incluir todo el arrozal –que ocupaba la antigua extensión del lago– y los *ullals* y las estructuras hídricas colindantes.

> «Hubo un proceso de declaración que ahora mismo sería inviable hacer algo parecido porque fue una especie de golpe en la mesa que ¡hay que tener huevos para hacer esa línea de demarcación! que menos mal que se hizo así, fue una bendición y lo que no entiendo es cómo coló. Yo creo que el proceso de declaración fue muy valiente, además quien lo delimitó eran unos locos, no, unos visionarios» (III-E.56-G.I.-H).

> «La delimitación que proponían, que estaba muy bien que se protegiera la Albufera pero eso de meter todo el arrozal era una barbaridad… pues menos mal que no intervinimos porque si no… Y fue realmente el Ayuntamiento de València que presionó, el que hizo la delimitación» (GOBERPARK V.28).

[138] Manuscrito de las *II Jornadas de Municipios y Medio Ambiente de la Federación de Municipios y Provincias de España*, en el Puerto de Santa María, abril de 1986. La presentación de la ponencia llevaba por título «La gestión de los espacios naturales del municipio de Valencia» y fue impartida por Guillermo de Felipe Datas, entonces director de la OTDA del Ajuntament de València.

En esos momentos, la concejalía titular de Devesa-Albufera estaba ocupada por Miguel Albuixech Grau, del PSPV-PSOE, un ingeniero convencido de la necesidad de recuperar la Albufera como había ocurrido con la Devesa. En este caso, el matiz era diferente. Si al principio se trataba de regenerar los hábitats, en el lago se trataba de protegerlo. Y esto únicamente podía realizarse desde una instancia supramunicipal. Era necesario poner «una propiedad municipal encima de la mesa para la creación de una entidad supramunicipal, que era un reto político y hay que reconocérselo» (II-E.29-A-H), como apunta el técnico de la administración.

De nuevo, hubo una sintonía política y técnica para la protección del humedal aunque no estuvo exenta de discusión entre los diferentes grupos políticos del consistorio: «fue Albuixec quien defendió aquello contra viento y marea… también los pillamos totalmente desprevenidos a los del PP, Alianza, porque lo que esperaba que hiciéramos era delimitar la Albufera como parque, o sea lo que es la Albufera y una franjita pequeña, el término municipal de València y adiós muy buenas… y como ya entra la Generalitat» (II-E.58-A-H). Muy probablemente, como ocurriría con la declaración en otros parques naturales, y como se verá con las repercusiones de la declaración, la posición contraria a la inclusión del marjal –arrozal– dentro del ÁP era defendida por las posiciones conservadoras, representadas, entonces, por Alianza Popular y el entorno de Unió Valenciana.En el Pleno del Ajuntament de València del 22 de noviembre de 1984 se aprobó solicitar la declaración de parque natural a la Generalitat Valencia, al reconocer que:

> «Vistos los informes del Servicio Jurídico, de los Servicios Técnicos de Dehesa y Albufera y de la Sección, y de conformidad con el dictamen de la Comisión de Protección Ciudadana y Medio Ambiente se acuerda solicitar de la Generalitat Valenciana la incoación del oportuno expediente a fin de que se declare el Lago de la Albufera y su marjal circundante como espacio natural protegido bajo la modalidad de Parque Natural, en razón de los cualificados valores que concurren en tal propiedad municipal, que hacen necesaria su conservación, fomento y mejora, y consiguientemente la adopción de medidas que puedan ser beneficiosas para su integridad y para la defensa de las bellezas y particularidades del Lago, así como el aprovechamiento ordenado de sus producciones» [sic] (Pleno del Ajuntament de València, 22/11/1984).

La moción fue aprobada por unanimidad y su debate se centró en dos cuestiones capitales para su recuperación: la necesidad de construir los colectores que recogieran las aguas urbanas e industriales, que concentró gran parte de las intervenciones, y la idea de que la creación del ÁP «no es una ocurrencia sino una política planificada pero lógicamente no se puede recuperar la Albufera en cuatro días», defendido por Miguel Albuixech, concejal de Devesa-Albufera. La estrategia de conservación se evidencia en el mismo momento que se eleva la petición a la Generalitat Valenciana, ya que la restricción de navegación o de caza dentro del lago ya se había realizado por parte del Ajuntament de València, como titular de la Albufera. La cuestión se centraba en cómo detener la contaminación de las aguas que llegaban al lago. Algo similar a lo que ocurre en la actualidad con la llegada de la cantidad de agua y la calidad de las mismas. Es decir, era –es– una cuestión de cuenca hidrográfica, no de lago. El debate concluyó con el concejal Lloret señalando que «las instituciones públicas implicadas en este asunto estamos haciendo una política común y al margen de las ideologías» [sic].

En definitiva, y llegadas a las puertas mismas de la declaración del PNA, que sentará las bases de su normativa y de la nueva reconceptualización del espacio para el uso naturalístico y recreacional, conviene apuntar una idea fundamental: este acto regulativo, enmarcado en un proceso de normativización, no hace sino oficializar un proceso de institucionalización de la conservación iniciado con la creación de la OTDA del Ajuntament de València, que a su vez parece cobrar sentido como parte de un largo proceso de patrimonialización cultunatural que comienza a manifestarse en las primeras inquietudes finiseculares de protección del lago frente a los aterramientos, que se refuerza con el creciente uso recreacional de los años 20 y 30, y que recibe un impulso notorio con el movimiento ciudadano *El Saler per al poble*. Un proceso que va a encontrar continuidad con la aceptación y apropiación ciudadana de la figura de parque natural a partir del siglo XXI.

7.5. La declaración del Parc Natural de l'Albufera (1986-1994)

El PNA es declarado en julio de 1986 por la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, dando por iniciada, por primera vez, la gestión autonómica del humedal. Así lo reconocía el Preámbulo de la Declaración:

> «El sistema formado por el lago de la Albufera, su entorno húmedo y la barra litoral adyacente a ambos constituye uno de los espacios naturales de mayor importancia en la Comunidad Valenciana.

> La circunstancia de proximidad al área metropolitana de Valencia le confiere especiales características ambientales, a la vez que le añade una importante función social como espacio natural. Asimismo, la presencia en la zona de importantes usos y aprovechamientos de tipo tradicional que, en interacción con las biocenosis naturales, han determinado las características ambientales actualmente existentes como rasgos distintivos del espacio, determina la necesidad de establecer una regulación de actividades que haga compatible el uso ordenado del espacio con el mantenimiento de los valores ecológicos. (…) Ante el carácter de urgencia que la intensa degradación ambiental del espacio requiere, la Generalitat Valenciana ha asumido como objetivo la consecución de una rápida y eficaz protección de la Albufera y su entorno».

El 26 de noviembre de 1986 se celebró la reunión constitutiva de la Junta Rectora del PNA en el Palau de la Generalitat y estuvo presidida por Joan Lerma Blasco, por aquel entonces jefe del Consell. En ese momento, apenas cinco meses después de su declaración, no se había nombrado todavía al director-conservador. La celebración de la primera reunión de la Junta Rectora en el Palau de la Generalitat revestía del más alto nivel institucional y cargaba de todo el simbolismo político-identitario posible al acto, pues tuvo lugar ni más ni menos que en el Salón de Reyes del Palau de la Generalitat.



NCIANA EL PAÍS, sábado 22 de noviembre de 1986

Una vista del lago de la Albufera, en Valencia. JESÚS CISCAR

Joan Lerma será el presidente y nombrará al director-conservador

El miércoles se constituye la junta rectora del parque natural de la Albufera de Valencia

JUANJO GARCÍA DEL MORAL, **Valencia**

El próximo miércoles, día 26, tendrá lugar en el salón de Reyes del Palau de la Generalitat la constitución de la junta rectora del parque natural de la Albufera de Valencia. Este organismo, que estará presidido por Joan Lerma, presidente de la Generalitat, será el encargado de redactar el plan especial del parque natural, que regirá las actuaciones futuras en la zona especial que fue establecida en el decreto por el que el Consell decidió la protección del lago.

La junta rectora del parque natural de la Albufera quedará constituida cuatro meses después de la publicación del decreto, de acuerdo con los plazos establecidos en el mismo. Estará formada por 35 personas de diversos organismos, algunos de los cuales aún no han facilitado los nombres de sus representantes.

Tras la constitución de la junta rectora será nombrado también el consejo directivo, que será el encargado de la administración y gestión del parque natural. También será encargada la redacción del plan especial de la Albufera. El director-conserva-dor será nombrado por el presidente Lerma en las próximas semanas.

Las consejerías de Agricultura y Pesca y de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes contarán con dos representantes cada una, mientras que las de Industria, Comercio y Turismo, Sanidad y Consumo y Cultura, Educación y Ciencia tendrán uno cada una. También estarán presentes la Diputación de Valencia, la Jefatura de Costas, la Confederación Hidrográfica del Júcar, la Junta de Desagüe de la Albufera, cámaras agrarias, cofradías de pescadores, sociedades de cazadores y la Sociedad Española de Ornitología.

El Ayuntamiento de Valencia contará con dos representantes, mientras que los ayuntamientos de los otros 12 municipios afectados tendrán uno cada uno. Las universidades del País Valenciano tendrán dos representantes. También estarán presentes en la junta rectora dos miembros de otras asociaciones agrarias y uno de los grupos conservacionistas, además del director-conservador del parque natural.

El casco antiguo de Bocairent será rehabilitado

CONSUELO CALABUIG, **Valencia**

El casco antiguo de Bocairent será uno de los primeros en ser rehabilitados en el marco de la nueva normativa sobre el patrimonio histórico-artístico. La reconstrucción del barrio medieval intentará frenar el proceso de regresión demográfica que sufre el centro desde 1940. Con este motivo, el jueves fue presentada en la Casa de la Cultura del municipio una exposición que recoge el trabajo que se realiza para recuperar el recinto medieval y su área de influencia.

"El grave deterioro que sufre el barrio", afirma Tomás LLorens, director general del Patrimonio Artístico de la Generalitat, "creó la necesidad de confeccionar un plan urgente de protección". El estudio previo a la realización del plan ha sido calificado por Llorens de "muy innovador, en el sentido de que pretende dar una imagen global de todos los elementos".

El equipo técnico que está realizando el plan de protección especial desde abril de este año coincide en señalar que el estudio servirá como marco de actuación en algunos puntos. "Nos vamos a acoger a todas las propuestas del estudio", dice el arquitecto Josep Despau, "ya que se trata de una idea nueva que no prohíbe, sino que da margen a reconstruir el casco antiguo".

El centro de esta localidad de la comarca de La Vall d'Albaida, que cuenta con 5.000 habitantes, carece de todo tipo de infraestructura, aunque destaca la difícil accesibilidad. La tercera parte de las viviendas está deshabitada. Las demás están ocupadas por una población envejecida, sin apenas medios económicos para rehabilitar esta zona de gran valor histórico.

Con estos estudios la Generalitat pretende dar un margen de actuación a la iniciativa privada. La Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes

I21. Recorte de prensa de la Junta Constitutiva de la Junta Rectora del PNA, 1986. Archivo personal de Guillermo de Felipe Datas. Autora. Septiembre 2022.

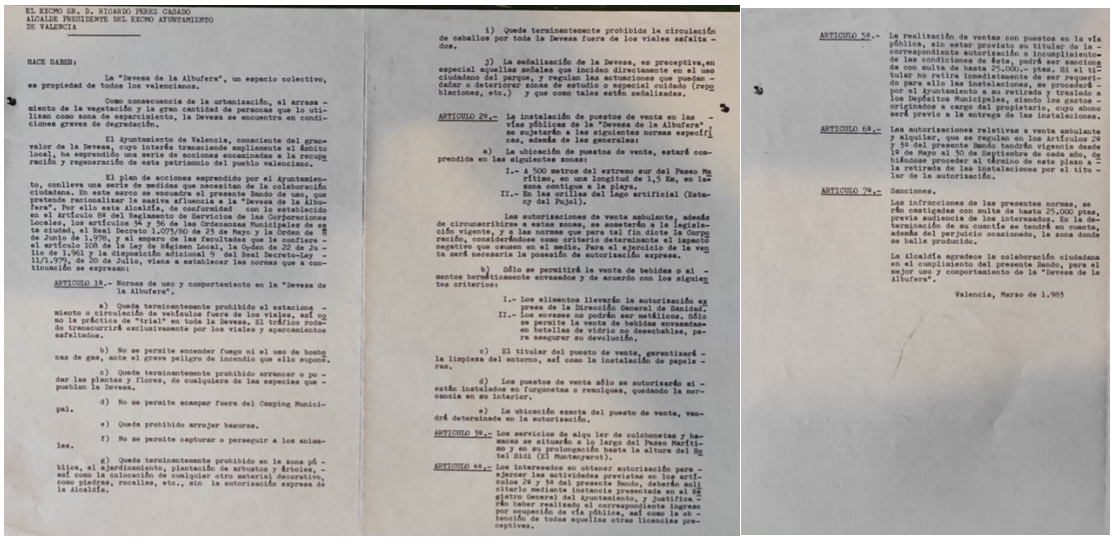
Durante los primeros años del PNA, las tareas se centraron en dotar de contenido y de cierta estructura el área protegida, entre ellas, configurar el equipo técnico e iniciar el proceso para elaborar el *Plan Especial del Parc Natural de l'Albufera*, que culmina en 1989-1990. Las labores de gestión de conservación son reducidas centradas, sobre todo, en la protección y defensa ante los vertidos y construcciones ilegales o la caza furtiva.

Los trabajos de redacción del PORN comenzaron en los años 1992-1993, por parte de los equipos de la Conselleria de Medio Ambiente, y finalizaron con su aprobación en el año 1995. Durante esos años, tuvo lugar el traslado de la OPNA al corazón mismo del humedal, que hasta ese momento había tenido su sede en València y en El Cabanyal-Canyamelar. La nueva oficina se ubicó en la *Alquería de la Fotja Blanca*, a la entrada de El Palmar. Esta sede, junto con el Centro de Interpretación del Racó de l'Olla, orientado al uso público; el Centro de Recuperación de Fauna, conocida como *La Granja*, y el Centro de Investigación Piscícola, conocida como *la Piscifactoría*, conforman el entramado de instalaciones administrativas de la Generalitat Valenciana vinculadas, directa o indirectamente, a la conservación y gestión del PNA.

7.6. La reacción de la población local ante las nuevas imposiciones administrativas

La institucionalización de la política medioambiental autonómica y municipal supuso profundas transformaciones en los usos del espacio, en los que la conservación se sumaba al ya intenso e histórico uso pesquero, arrocero, turístico y recreacional. Mientras el cauce institucional tomaba forma, las reacciones de la población local a las percibidas imposiciones administrativas de corte conservacionista se produjeron en dos oleadas con la protección de la Devesa y la Albufera realizada por el Ajuntament de València y con la declaración de Parque Natural por parte de la Generalitat Valenciana, a inicios y finales de la década de los 80, respectivamente.

La creación de la OTDA lleva aparejada la publicación de los primeros bandos municipales de restricción de usos en lago y restinga. Las *Normas de la Devesa*, de 1983, se componen de siete artículos que, fundamentalmente, prohíben una serie de usos que se realizaban en la pinada y en la playa desde hacía décadas, así como ordena la venta ambulante vinculada al recreo y al ocio.



EL EXCMO SR. D. RICARDO PEREZ CASADO
ALCALDE PRESIDENTE DEL EXCMO AYUNTAMIENTO
DE VALENCIA

HACE SABER:

La "Devesa de la Albufera", un especio colectivo, es propiedad de todos los valencianos.

Como consecuencia de la urbanización, el arrasamiento de la vegetación y la gran cantidad de personas que lo utilizan como zona de esparcimiento, la Devesa se encuentra en condiciones graves de degradación.

El Ayuntamiento de Valencia, consciente del gran valor de la Devesa, cuyo interés trasciende ampliamente el ámbito local, ha emprendido una serie de acciones encaminadas a la recuperación y regeneración de este patrimonio del pueblo valenciano.

El plan de acciones emprendido por el Ayuntamiento, conlleva una serie de medidas que necesitan de la colaboración ciudadana. En este marco se encuadra el presente Bando de uso, que pretende racionalizar la masiva afluencia a la "Devesa de la Albufera". Por ello este Alcaldía, de conformidad con lo establecido en el Artículo 69 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, los artículos 94 y 96 de las Ordenanzas Municipales de esta ciudad, el Real Decreto 1.075/80 de 23 de Mayo y la Orden de 8 de Junio de 1.978, y al amparo de las facultades que le confiere el artículo 108 de la Ley de Régimen Local, la Oyden de 22 de Julio de 1.961 y la disposición adicional 9 del Real Decreto-Ley 11/1.977, de 20 de Julio, viene a establecer las normas que a continuación se expresan:

ARTICULO 1º.- Normas de uso y comportamiento en la "Devesa de la Albufera".

a) Queda terminantemente prohibido el estacionamiento o circulación de vehículos fuera de los viales, así como la práctica de "trial" en toda la Devesa. El tráfico rodado transcurrirá exclusivamente por los viales y aparcamientos señalados.

b) No se permite encender fuego ni el uso de bombonas de gas, ante el grave peligro de incendio que ello supone.

c) Queda terminantemente prohibido arrancar o podar las plantas y flores, de cualquiera de las especies que pueblan la Devesa.

d) No se permite acampar fuera del Camping Municipal.

e) Queda prohibido arrojar basuras.

f) No se permite capturar o perseguir a los animales.

g) Queda terminantemente prohibido en la zona pública, el ajardinamiento, plantación de arbustos y árboles, así como la colocación de cualquier otro material decorativo, como piedras, rocalles, etc., sin la autorización expresa de la Alcaldía.

i) Queda terminantemente prohibida la circulación de caballos por toda la Devesa fuera de los viales señalados.

j) La señalización de la Devesa, es preceptiva, en especial aquellas señales que inciden directamente en el uso ciudadano del parque, y regulan las actuaciones que puedan dañar o deteriorar zonas de estudio o especial cuidado (reposiciones, etc.) y que como tales están señalizadas.

ARTICULO 2º.- La instalación de puestos de venta en las vías públicas de la "Devesa de la Albufera" se someterán a las siguientes normas específicas, además de las generales:

a) La ubicación de puestos de venta, estará comprendida en las siguientes zonas:

I.- A 500 metros del extremo sur del Paseo Marítimo, en una longitud de 1,5 Km, en la zona contigua a la playa.

II.- En las orillas del Lago artificial (Estanque del Pujol).

Las autorizaciones de venta ambulante, además de circunscribirse a estas zonas, se someterán a la legislación vigente, y a las normas que para tal fin dicte la Corporación, considerándose como criterio determinante el impacto negativo que causen en el medio. Para el ejercicio de la venta será necesaria la posesión de autorización expresa.

b) Sólo se permitirá la venta de bebidas o alimentos herméticamente envasados y de acuerdo con los siguientes criterios:

I.- Los alimentos llevarán la autorización expresa de la Dirección General de Sanidad.

II.- Los envases no podrán ser metálicos, sólo se permite la venta de bebidas envasadas en botellas de vidrio no desechables, para asegurar su devolución.

c) El titular del puesto de venta, garantizará la limpieza del entorno, así como la instalación de papeleras.

d) Los puestos de venta sólo se autorizarán si están instalados en furgonetas o remolques, quedando la mercancía en su interior.

e) La ubicación exacta del puesto de venta, vendrá determinada en la autorización.

ARTICULO 3º.- Los servicios de alquiler de colchonetas y hamacas se situarán a lo largo del Paseo Marítimo y en su prolongación hasta la altura del Bar Hidi (El Montemyerot).

ARTICULO 4º.- Los interesados en obtener autorización para ejercer las actividades previstas en los artículos 2º y 3º del presente Bando, deberán solicitarlo mediante instancia presentada en el Registro General del Ayuntamiento, y justificar haber realizado el correspondiente ingreso por ocupación de vía pública, así como la obtención de todas aquellas otras licencias preceptivas.

ARTICULO 5º.- La realización de ventas con puestos en la vía pública, sin estar provisto su titular de la correspondiente autorización o incumplimiento de las condiciones de ésta, podrá ser sancionada con multa de hasta 25.000.- ptas. Si el titular no retira inmediatamente de ser requerido para ello las instalaciones, se procederá por el Ayuntamiento a su retirada y traslado a los Depósitos Municipales, siendo los gastos originados a cargo del propietario, cuyo abono será previo a la entrega de las instalaciones.

ARTICULO 6º.- Las autorizaciones relativas a venta ambulante y alquiler, que se regulan en los Artículos 2º y 3º del presente Bando tendrán vigencia desde 1º de Mayo al 30 de Septiembre de cada año, debiéndose proceder al término de este plazo a la retirada de las instalaciones por el titular de la autorización.

ARTICULO 7º.- Sanciones.

Las infracciones de las presentes normas, serán castigadas con multa de hasta 25.000 ptas, previa audiencia de los interesados. En la determinación de su cuantía se tendrá en cuenta, además del perjuicio ocasionado, la zona donde se halla producido.

La Alcaldía agradece la colaboración ciudadana en el cumplimiento del presente Bando, para el mejor uso y comportamiento de la "Devesa de la Albufera".

Valencia, Marzo de 1.983

I22. *Normas de la Devesa*, 1983. Archivo personal de Guillermo de Felipe Datas. Autora. Septiembre 2022.

La magnitud del impacto de la prohibición se diluye en el tiempo, sólo entendida entre quienes habían vivido y disfrutado la Devesa durante las décadas previas. La normalidad del entorno recreativo de El Saler y del uso particularísimo de la Devesa, era incompatible con el uso conservacionista público en el que se restringen aprovechamientos, movimientos y actividades dentro de ella. Uno de los grupos locales afectados por este cambio son los restauradores del pueblo de El Saler. Este conflicto, de los primeros en aparecer en el área protegida y de los primeros en desaparecer, enfrentó a parte de los restaurantes de El Saler con la OTDA, ya que la zona más cercana al pueblo había sido utilizada, durante varias décadas, como terraza, a modo de extensión a sus negocios. La estampa habitual de un fin de semana de temporada de verano o de un festivo, era una pinada salpicada de mesas –particulares y de los restaurantes– a la sombra de los pinos, con paellas por encargo o paellas hechas en el mismo momento. «Casa Patilla igual tenía 50 mesas enfrente, en la pinada, y el otro y el otro…» (III-E.59-L-H). Este uso privilegiado del espacio por parte de los restaurantes –y de la clientela– desapareció con la publicación del bando municipal.

Como señalan los informantes, en este conflicto se vislumbraron tensiones frente a las nuevas imposiciones administrativas que regulaban un espacio apropiado desde antiguo así como convergía con las tensiones enmarcadas en el cambio de la sociedad tradicional y la sociedad moderna, donde restauradores de mayor edad mostraban una actitud más beligerante que los de menor edad, con posiciones más favorables a la sensibilidad medioambiental vinculada al concepto de modernidad propio de los primeros años 80.

El caso de los visitantes era ligeramente diferente porque se dispersaban a lo largo de la Devesa, tanto en el entorno de El Saler como del lago artificial, y la sujeción a la autoridad municipal podría decirse que era más laxa. «Nos pasaba, teníamos que ir al señor que estaba haciendo la paella debajo del pino, porque siempre era un señor, a decirle que ese día no iba a comer paella, que apagara el fuego (…) No siempre lo entendían y tocaba avisar a los guardas [forestales] por el *walki* para que vinieran a solucionarlo… nosotras nos alejábamos y cuando llegaban ellos de uniforme se respetaba… casi siempre» (III-E.74-A-M).



I23. La Devesa en los años 80. Archivo del SDA.

Otra medida que afectaba a una práctica de carácter más popular fue la restricción de la recolección de la *murta* –el mirto o arrayán en castellano–, utilizado por la población local en romerías y procesiones. La medida representó un problema durante estos primeros años, que se solucionó a través de la canalización de solicitudes o permisos al Ajuntament de València en aquellos casos en los que estuviera justificada la recolección. El caso de la *murta*, el lirio amarillo o el *borró*, atestiguadas por la costumbre y de extracción puntual, fueron las únicas excepciones a la recogida particular de espárragos, piñas secas o verdes –para hacerlas encurtidas–, leñas o flores, que fueron prohibidas entonces y hasta la actualidad.

En el año 1984, la política de restricción en la Devesa da un salto de gran importancia al prohibir y multar el aparcamiento de vehículos debajo de los pinos, como había sido costumbre desde hacía varias décadas. Ese «cerrar la Devesa» fue una acción de alto nivel conservacionista pero, sobre todo, de valentía política (Rosselló, 1996: 142). También se cerraron al tráfico las zonas «parque» y «tampón», es decir, de primera y segunda prioridad.

Debido a su componente impopular, la iniciativa fue acompañada de campañas de publicidad y divulgación para la ciudadanía. Junto con las *Normas* de 1983, se manifestó de manera clara y unívoca la prioridad del uso conservacionista sobre el uso recreacional y turístico de la Devesa. Desde entonces, aquel criterio blindado en los primeros pasos de la OTDA no sólo ha permanecido, sino que ha permeado en parte de los habitantes del PNA. En todo caso, del mismo modo que la lucha por detener la urbanización de El Saler se consiguió palmo a palmo de tierra, la reversión hacia un uso conservacionista también se haría palmo a palmo. La costumbre y los hábitos de ocupación del espacio, tanto por la población local como visitante, representaron importantes resistencias pese a no ponerse en duda el fin último y, en cierto modo, abstracto de la regeneración de El Saler.



I24. Carteles de la campaña de restricción de la movilidad en la Devesa, 1984. Archivo personal de Guillermo de Felipe Datas. Autora. Septiembre 2022.

La segunda oleada, más intensa que la primera, se produce a partir de la declaración como parque natural en el que se afecta no sólo a la Devesa y al lago, sino al marjal. La escala de las restricciones se eleva y, con ella, los conflictos.

Si la primera oleada se concentra en las poblaciones de El Saler y El Palmar, por las restricciones y sustitución de usos de la Devesa y de la Albufera aunque también afectaba a los y las visitantes de la pinada y la playa, pero su queja era más volátil y fugaz. En la segunda oleada los conflictos derivan no sólo de los nuevos usos del territorio sino que giran, también, en torno al desconocimiento de las implicaciones de la declaración. Además, la respuesta de los grupos locales aumenta en número y en extensión territorial ya que afecta, ahora sí, a los trece municipios que conforman el PNA y, sobre todo, a los centenares de propietarios y propietarias del arrozal y la huerta.

> «En l'època aquella la gent veu que se declara parc i entonces comencen a plantejar-se que tenen que aprofitar ràpidament, per exemple tots els aterraments que hi ha allí davant la Devesa van ser damunt d'arròs, es transformen quantitat d'espais» (V.10 GOBERPARK).

La falta de información provocaba inquietudes y temores ante nueva la figura, «entonces molt de gent no estava conforme» (I-E.7-L-H), tal vez más por desconocimiento y el hecho de la imposición que por la propia figura en sí. No debe olvidarse que la Albufera fue el primer parque natural valenciano y no existían precedentes a los que la ciudadanía pudiera atenerse.

> «Pues a lo millor mos convé, a lo millor no mos convé, però la majoria pensaven que casi a lo millor mos convé però a ver si no mos deixen peixcar… La por dels peixcadors era "a vore si mos fan parc nacional i mos lleven la peixquera", tota la vida peixcant… Pues algo de polèmica, de polèmica no, de por! Per si no mos deixaven peixcar, comprens, però lo que no deixaren era caçar [risas] Però peixcar sempre mos han respectat… Hem tingut les mateixes normes de peixcar, siguent parque no hem tingut problema… la cacera és lo que prohibiren» (I-E.11-L-H).

Apenas unos días antes de la publicación de la Declaración del PNA, en la Junta de Capítulos[139] de la CPEP, se debatía la posición de la institución respecto a la inminente declaración de parque natural y se mostraban las dudas y desconocimiento, extensible a las comunidades locales, ante la nueva figura:

> «El socio X pidió que se explicara si se había realizado alguna gestión con la administración política actual como quedaban nuestros privilegios y derechos en la Albufera a raíz de su declaración como Parque Natural. El

[139] La Junta de Capítulos, *Junta de Capítols*, es la junta preparatoria de la temporada de pesca de la CPEP.

jurado le responde que de las conversaciones mantenidas con D. Miguel Albuixech, concejal de Dehesa Albufera del Ayuntamiento de Valencia, así como D. Luís Font de Mora, conseller de Agricultura, Pesca y Alimentación, hemos extraído la conclusión de que los pescadores de El Lago serán los menos afectados y en algunos aspectos favorecidos, no así los labradores los cuales deberán atenerse a echar en sus tierras arrozales y hortícolas próximas al lago, los productos químicos que se les marque, no como ahora que lo hacen indiscriminadamente.

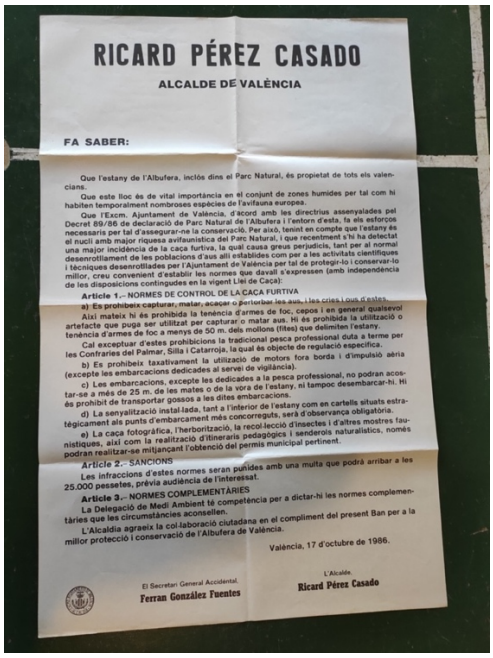
Esta alocución del jurado es ratificada por el patrón Y, el cual además propone que se haga lo posible por conseguir de la administración responsable de este tema un documento en el cual quede acreditado como quedarán nuestros privilegios en un futuro próximo. Finalizó su exposición diciendo textualmente: "los políticos pasan, pero los pescadores de El Palmar siempre estamos aquí". El jurado le contestó que se harían las gestiones oportunas para intentar conseguir el documento solicitado.

Como anexo a estas cuestiones, recalcar lo importante que representa para Nuestra Comunidad que los pescadores se preocupen constantemente de salvaguardar sus privilegios, ya que el conjunto de estos supone nuestro Patrimonio Histórico que por categoría y abolengo puede codearse con el mismísimo Tribunal de las Aguas. Además la Constitución Española nos ampara en el sentido de que el Patrimonio Histórico de toda clase de entidad debe respetarse y esto aunque algunos parecen querer olvidarlo, sigue vivo y latente además de en los documentos históricos, en la mente y sobre todo en el corazón de todos los patrones que constituyen esta Comunidad casi milenaria.» [sic] (Junta Capítulos CPEP, 06/07/1986).

La presencia física del PNA se inicia con la instalación de los carteles de demarcación e información en sus límites, que, como podrá intuirse, debían ubicarse en terrenos de titularidad privada en la mayoría de los casos al constituir, el arrozal, el hábitat mayoritario y periférico del parque natural. Este hecho es recordado hoy con cierta ironía entre la población y con el hastío que se torna cariño con el paso del tiempo, de los equipos técnicos que vivieron aquellos primeros momentos.

> «Nos dedicamos a delimitar el Parque Natural poniendo estacas, bueno, los carteles y a los diez minutos nos los habían tirado, o sea, no sé la de carteles de "parque natural" o "prohibido caza"… poníamos ya con cemento, con piedras… yo creo que el cemento no se había secado, ya nos habían quitado el cartel» (III-E.55-G.I.-M).

La caza, actividad realizada en el lago desde hacía siglos, es otro de los puntos conflictivos con la publicación de las restricciones conservacionistas de esos primeros años, tanto con las medidas municipales como con las autonómicas. Las tiradas populares de Sant Martí y Santa Caterina, de dilatada trayectoria como se ha visto en los apartados precedentes, concentraba cientos de cazadores a las orillas del lago. La dificultad para controlar estas tiradas y el gran impacto que tenía sobre la avifauna, aceleró la decisión de prohibir la caza en su totalidad, medida que se consolida tras la declaración del PNA y con los primeros planes de aprovechamiento cinegético de los años 1987 y 1988.



RICARD PÉREZ CASADO

ALCALDE DE VALÈNCIA

FA SABER:

Que l'estany de l'Albufera, inclòs dins el Parc Natural, és propietat de tots els valencians.

Que este lloc és de vital importància en el conjunt de zones humides per tal com hi habiten temporalment nombroses espècies de l'avifauna europea.

Que l'Excm. Ajuntament de València, d'acord amb les directrius assenyalades pel Decret 89/86 de declaració de Parc Natural de l'Albufera i l'entorn d'esta, fa els esforços necessaris per tal d'assegurar-ne la conservació. Per això, tenint en compte que l'estany és el nucli amb major riquesa avifaunística del Parc Natural, i que recentment s'hi ha detectat una major incidència de la caça furtiva, la qual causa greus perjudicis, tant per al normal desenrotllament de les poblacions d'aus allí establides com per a les activitats científiques i tècniques desenrotllades per l'Ajuntament de València per tal de protegir-lo i conservar-lo millor, creu convenient d'establir les normes que davall s'expressen (amb independència de les disposicions contingudes en la vigent Llei de Caça):

Article 1.- NORMES DE CONTROL DE LA CAÇA FURTIVA

a) Es prohibeix capturar, matar, acaçar o perseguir les aus, i les cries i ous d'estes.

Així mateix hi és prohibida la tenència d'armes de foc, cepos i en general qualsevol artefacte que puga ser utilitzat per capturar o matar aus. Hi és prohibida la utilització o tenència d'armes de foc a menys de 50 m. dels mollons (fites) que delimiten l'estany.

Cal exceptuar d'estes prohibicions la tradicional pesca professional duta a terme per les Confraries del Palmar, Silla i Catarroja, la qual és objecte de regulació específica.

b) Es prohibeix taxativament la utilització de motors fora borda i d'impulsió aèria (excepte les embarcacions dedicades al servei de vigilància).

c) Les embarcacions, excepte les dedicades a la pesca professional, no podran acostar-se a més de 25 m. de les mates o de la vora de l'estany, ni tampoc desembarcar-hi. Hi és prohibit de transportar gossos a les dites embarcacions.

d) La senyalització instal·lada, tant a l'interior de l'estany com en cartells situats estratègicament als punts d'embarcament més concorreguts, serà d'observança obligatòria.

e) La caça fotogràfica, l'herborització, la recol·lecció d'insectes i d'altres mostres faunístiques, així com la realització d'itineraris pedagògics i senderols naturalistics, només podran realitzar-se mitjançant l'obtenció del permís municipal pertinent.

Article 2.- SANCIONS

Les infraccions d'estes normes seran punides amb una multa que podrà arribar a les 25.000 pessetes, prèvia audiència de l'interessat.

Article 3.- NORMES COMPLEMENTÀRIES

La Delegació de Medi Ambient té competència per a dictar-hi les normes complementàries que les circumstàncies aconsellen.

L'Alcaldia agraeix la col·laboració ciutadana en el compliment del present Ban per a la millor protecció i conservació de l'Albufera de València.

València, 17 d'octubre de 1986.

El Secretari General Accidental,
Ferran González Fuentes

L'Alcalde,
Ricard Pérez Casado

I25. Bando municipal sobre la caza, 1986. Archivo personal de Guillermo de Felipe Datas. Autora. Septiembre 2022.

El temor y desconocimiento, unido a la percibida pérdida de privilegios sobre el territorio, dieron lugar a unos primeros años de gran agitación y violencia, sobre todo hacia la única autoridad presente en el territorio, que era el servicio municipal, ya que la OPNA todavía estaban ubicadas en València. Los técnicos del Ajuntament de València personificaban esa nueva entidad que estaba reorganizando el espacio y reordenando las posiciones de poder.

Pintadas del tipo «Biólogos R.I.P.», «Primero las personas y luego los patos», «Parque no, gracias», «Agricultor ¡únete! o criarás patitos» o el destrozo de sus vehículos particulares, era la forma de protesta de algunos grupos locales ante la creación del ÁP. La crispación llegó a niveles críticos cuando se produjeron algunos altercados de gravedad en que se incendiaron las instalaciones municipales, como el embarcadero y la misma sede de la OTDA.



I26. Conjunto de pintadas en el embarcadero municipal, 1988[140]. Archivo del SDA.

Los conflictos en la Devesa fueron atenuándose conforme se asumió –resignó– por parte de la población local y la ciudadanía visitante la nueva jerarquía de usos del espacio. Los conflictos fueron desplazándose, fundamentalmente, hacia el marjal, a excepción de la caza furtiva que seguía entrando al lago, donde se concentró el conflicto radical de la Albufera: la tensión entre autoridad pública, con un uso conservacionista, y la titularidad privada, con un uso particular.

[140] La baja resolución de las imágenes se debe a que son capturas de un vídeo, único material histórico al que se ha tenido acceso.

Las diferentes aristas que toma el conflicto, sea por el nivel del agua, sea por el uso de productos fitosanitarios, sea por la restricción cinegética, sea por los desperfectos que produce la fauna, sea por la imposibilidad de sustitución del cultivo del arroz. Desde los inicios del ÁP hasta la actualidad, en el trasfondo, sea cual sea la fisonomía del conflicto, subyace la cuestión de la propiedad privada y las demandas desde lo público (conservacionista):

> «Jo recorde els tractors bloquejant la pista de Silla, recorde altercats amb la policia, recorde de ficar cartells de parc natural i en una nit fer-los desaparèixer, tots, arrancar els fonaments [risas] bueno una mobilització brutal i jo recorde estar ahí com a xiquet. Jo és que crec que lo del parc natural es va fer molt mal, crec que no es pot entrar en casa d'un i no explicar-li bé les coses, i no es pot tractar d'imposar perquè al final la gent es rebel·la» (III-E.60-G.I.-H).

Estos conflictos vinculados al arrozal siguen presentes en la actualidad, si bien es cierto que se produce un punto de inflexión, a mediados de los años 90, con la llegada de las ayudas agroambientales de la *Política Agraria Común* (PAC) que gestionaba la Generalitat Valenciana, como recogen Llorens y Dies (2017) o manifiestan algunas de las personas entrevistadas:

> «Su discurso era paz por dinero (…) cuando por las noches empezamos a redactar lo que después sería el primer plan de reforma de la PAC, estuvo muy bien porque se hizo con el propio Miguel Minguet padre y con la gente del IVIA, que estos eran verdaderos apóstoles de intentar hacerlo bien pero bueno, nos reuníamos para marcar las líneas de los compromisos (…). Se les daba dinero por inundar en invierno, por reducir los fitosanitarios… por lo menos era una compensación económica directa» (III-E.53-A-H).

Estas ayudas apaciguan el conflicto radical, casi a modo de clivaje, que enfrentaba al sector agrícola con la gestión conservacionista. Es el primer gesto directo realizado por la administración –local o autonómica– de compensación particular por habitar un área protegida. Los beneficios indirectos realizados durante los 15 años (desde la creación de la OTDA) y casi 10 años de existencia del PNA pueden intuirse en forma de mejora de los hábitats, de ordenación territorial (en sentido amplio) o de activación turística; sin embargo las percepciones de la población local se inclinaban hacia los perjuicios derivados de las restricciones e imposiciones.

Las ayudas agroambientales pueden considerarse como un punto y final del periodo declarativo en el que los principales conflictos derivados de aquella van atenuándose y las partes, tal vez todavía no se entienden, pero sí comienzan a aceptar que comparten el espacio natural protegido.

Desde esos años 90 «han passat anys, molt anys; han passat moltes coses», que diría el poeta Vicent Andrés Estellés. Muchas de ellas se analizarán en los capítulos que siguen pero el consenso sobre la figura de protección parece haberse alcanzado. «El parc ja és perpetu» (III-E.71-G.I.-H), sintetiza el sentir mayoritario sobre la consolidación de la idea de un espacio natural que es y debe ser protegido. Se reconoce, no sin reticencias ni de manera unívoca, la importancia de preservar el humedal y se asume el conjunto de prácticas conservacionistas que se derivan de su figura. Es sobre éstas dónde se sitúa la carga conflictual y discrepante, pero, en aquello que concierne al ÁP, hay cierta unanimidad. Se observa en todos los planos entrevistados, desde la clase política y administrativa, los grupos ecologistas y naturalistas y las asociaciones vecinales.

> «[Sobre el futuro] Vas a pasar de agua ligeramente salobre a agua salobre porque seguirá entrando agua dulce, se juntaría con la salada, y funcionaría como una marisma salobre. Sería espectacular, fíjate. Entonces como nadie estaría plantando estaría lleno de bichos. Claro, pero eso tampoco es el futuro porque supongo que perder 14.000 hectáreas de arroz a ninguno le hará gracia pero deberían de estar planteándoselo un poco. ¿Qué me gustaría? Joer, pues que inundaran en marzo o abril y que serviría para algo para tener animalitos y tal. ¿Me preocupa el futuro? No. No porque de una manera u otra va a seguir existiendo. Eso seguro por lo menos en los próximos 30 o 40 años… no sé lo que pasará después. Aquí no se va a hacer nada. Todo lo que podamos ir haciendo será porque el visitante valenciano se va acercando cada vez más y va a necesitar estar más aseadita» (III-E.50-A-H).

Como también se detecta no sólo la aceptación sino, incluso, una cierta apropiación por parte de los grupos de interés locales sobre el éxito del estado actual de los hábitats. De manera explícita manifiestan su papel histórico en la salvaguarda, mientras que de manera implícita articulan su discurso a partir de parámetros conservacionistas vinculados al valor medioambiental. Se incorporan, así, al conjunto de operadores mentales que configuran el imaginario simbólico asociado a su presencia y papel en el humedal. El medioambiental se suma al histórico, identitario y territorial (compromiso con el territorio que se habita):

> «Però si açò està viu per nosaltres (…) jo faig eixe paisatge, mon pare, el meu avi…» (III-E.71-G.I.-H).

> «Que ha sigut gent i que al final per exemple si queda un trosset d'Albufera és perquè els pescadors l'han mantès. Antes de que n'hi haguera un parc, ací n'hi vivia gent i són els que li han donat eixa idiosincràsia. Perquè anem a vore, els que han treballat la pesca, els que li han dotat eixos usos tradicionals, perquè este espai sense els usos tradicionals no seria res» (III-E.51-G.I.-G).

> «La caça es la que manté [gestos de dinero], inunda el tancat i llava la sal i a més té aliment pa' les aus, si no fóra per la caça no hauria tant com n'hi ha» (Diario de campo, 24/10/20).

A modo de recapitulación, el interés por la salvaguarda de la Devesa y la Albufera se inicia a finales del siglo XIX y a principios del XX como parte de las nuevas corrientes de uso y disfrute de la naturaleza –conservación decimonónica–, que se entremezclan con las iniciativas regionalistas. La evidencia de la inminente desaparición del lago, como consecuencia de los *aterraments*, espolea la demanda política de gestión municipal. Es la primera activación proteccionista del humedal. La urbanización de la Devesa de los años 60 y 70 puso en marcha una segunda activación proteccionista que daría lugar a la declaración de espacio natural municipal (1980) y de Parque Natural autonómico (1986), gracias a un potente y pionero movimiento ciudadano. *El Saler per al poble* consiguió no sólo la paralización del plan urbanístico y su reversión, sino también la consignación de la Devesa y la Albufera como espacios intocables y de uso prioritario para la conservación de la naturaleza entre la clase política y la ciudadanía valenciana. No obstante, las nuevas reconfiguraciones administrativas orientadas a la gestión conservacionistas no estuvieron exentas de percepciones negativas y reacciones por parte de las poblaciones locales, que han ido minimizándose con la consolidación de la figura del PNA.

BLOQUE IV.
CONSECUENCIAS DE LA PATRIMONIALIZACIÓN

8. La dimensión política

Comprender la gestión de un ÁP implica conocer su dimensión estrictamente política. ¿Cómo afecta la configuración ideológica de los consistorios o de la Conselleria de Medio Ambiente a la gestión o a las relaciones administrativas? ¿La importancia de la Albufera se puede medir por su presencia en los *Debates de Política General* del País Valenciano? ¿Cómo recogen los partidos políticos sus compromisos con el humedal? El objetivo de este capítulo es presentar el escenario político atendiendo a los resultados electorales locales y autonómicos, a la evolución de la presencia del humedal en los programas electorales de la ciudad de València y al protagonismo que ha tenido en los debates de mayor rango institucional autonómico y municipal.

8.1. Breve historia político-electoral de los municipios del PNA

La dimensión político-electoral de un espacio protegido se convierte en una de las piezas clave de su engranaje. Más aún si el espacio tiene un marcado componente multinivel, como es el caso del PNA. En él conviven –en armonía o desencuentro– la política autonómica y local y, en menor medida, la estatal a través de la Confederación Hidrográfica del Júcar y la Dirección General de la Costa y el Mar. En este sentido, las derivadas de la *política de campanario,*[141] 13 municipios entre ellos València, compleja y multimodal, intervienen en la acción o inacción política del área protegida, dirigida desde la Conselleria con las competencias medioambientales, esto es, desde la dimensión autonómica.

Las primeras elecciones autonómicas valencianas tienen lugar en 1983, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1982. Desde entonces hasta nuestros días, el comportamiento electoral del territorio valenciano se ha caracterizado por una tendencia en consonancia a la observada a nivel estatal, de modo que es considerado como un escenario no excéntrico. Los gobiernos valencianos se caracterizan por fases electorales de larga duración –tres legislaturas o más–, iniciados con un gobierno de corte progresista, el PSPV-PSOE, entre 1983-1995. Le sigue un periodo conservador con el PPCV a partir de 1995 hasta 2015, cuando se produce el primer ejecutivo de coalición progresista en la política valenciana, con el bipartito del *Botànic I*, formado por el PSPV-PSOE y Compromís, y el tripartido del *Botànic II*, en 2019, formado por PSPV-PSOE, Compromís y Podem.

[141] Este concepto de uso cotidiano hace referencia a unas maneras de gobernar o hacer política esencialmente localista, sin comprender o sin atender a la naturaleza conectiva multinivel, territorial, económica y sociocultural de la política, incluso, la local.

Las elecciones autonómicas y locales de 2023 inician una nueva fase de corte conservadora con el matiz nunca antes observado en la historia política valenciana, de la coalición de gobierno autonómico con la extrema derecha del partido españolista VOX. ¿Qué ha ocurrido en el PNA desde el punto de vista político-electoral? Los resultados electorales han dado lugar a un complejo escenario de formaciones municipales que, en convergencia o divergencia con el gobierno autonómico y/o municipal de la ciudad de València, han influido del PNA. Sirva este capítulo de marco contextual para comprender las decisiones, las configuraciones y las actuaciones de los actores gubernamentales y no gubernamentales del ÁP, tal y como se analizará en los capítulos siguientes.

El municipio con mayor coincidencia con los resultados autonómicos es València. Esto responde a la centralidad electoral de la ciudad, que representa el 16% del total del electorado del País Valenciano. La historia electoral reciente, salvo en una ocasión, reserva la victoria de la autonomía a quien gana la ciudad (Martín Cubas, 2007; Franch i Ferrer, 2020). Existe, por tanto, coincidencia de periodos y partidos políticos en ambos niveles políticos, a excepción de los comicios de 1991, cuando el Partido Popular, en coalición con Unió Valenciana, alcanzó la alcaldía con Rita Barberá Nolla a la cabeza. Se ponía fin a 12 años de gobierno de Ricard Pérez Casado y se inician los 24 años en los que Barberá fue alcaldesa de València. La sincronía cromática entre el principal ayuntamiento del PNA y el gobierno autonómico podría ser un incentivo, *a priori*, a las buenas relaciones entre ambos entes, al menos desde el punto de vista político. O, si se prefiere, podría ser garantía de no conflicto directo.

El segundo punto que resaltar en esta breve síntesis de la historia electoral del PNA, es la existencia del llamado *cinturón rojo* de València, es decir, las alcaldías de corte progresista que circundan un núcleo, en este caso la capital, gobernado por un partido de otro signo político, en este caso, la València de Rita Barberá Nolla (Martin Cubas, 2015; Martín Cubas *et al.*, 2017). La mayoría de los ayuntamientos son dirigidos por el PSPV-PSOE y por Esquerra Unida en el caso de Beniparrell. El signo conservador sólo gobierna la capital y Albal, con alcaldía de Unió Valenciana. La dinámica política de enfrentamientos entre los ayuntamientos del cinturón rojo y de la ciudad comienza a finales de la década de los 90 y primera parte de los 2000, momento en que se va descomponiendo de manera progresiva.

Las elecciones de 2007 y, sobre todo, las de 2011 reflejan el dominio casi hegemónico del PP en los municipios del PNA y en la autonomía, con mayorías absolutas desde 1999 hasta 2011.

T19. Partido en el gobierno local según elección y municipio que integra el PNA, 1986-2023.

Gobiernos autonómicos	PSPV-PSOE			PPCV					PSPV+COMP+POD* (2019)		PPCV+VOX	
	1986	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019	2023	Pobl.
Albal	UV	UV	UV	UV	UV-PP	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	PP-VOX	16.646
Albalat de la Ribera	PC	PC	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	EU	EU	PSPV-EU	3.368
Alfafar	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	PP	PP	PP	PP	21.415
Algemesí	IND	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	PP	PP	PSPV-IND	PSPV	PP-VOX	27.305
Beniparrell	PC	EU	EU	EU	EU	PP	IND	PP	COMP	COMP	COMP	2.024
Catarroja	PSPV	PSPV	PSPV	PP	PP	UV	PP	PP	COMP	COMP	PSPV-COMP	28.509
Cullera	PSPV	UV	PSPV	UV	PP/PSPV	PP	PP	PP	PSPV	PSPV	PSPV	22.708
Massanassa	PSPV	PSPV	PSPV	PP	PP	PP	PP	PP	PP	PP	PP	9.845
Sedaví	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	PP	PP	COMP-PSPV	PSPV	PSPV-COMP	10.344
Silla	PSPV	PSPV	PSPV	PSPV	EU	COMP	PSPV	PP	PSPV	PSPV	PSPV-COMP	19.211
Sollana	AP	PSPV	PSPV	IND	PP	PP	PSPV	PP	PSPV-COMP-IND/PP	PP	PP	4.911
Sueca	PC	PSPV	CDS	PSPV	COMP	PSPV	COMP	IND	COMP	PSPV	PSPV-IND	27.617
València	PSPV	PSPV	PP	PP	PP	PP	PP	PP	COMP-PSPV	COMP-PSPV	PP	789.744
Conselleria	PSPV	PSPV	PSPV	UV-PP	PP	PP	PP	PP	PSPV-COMP	COMP-PSPV-PODEM	VOX-PP	
Ministerio	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE//PP	PP	PP//PSOE	PSOE	PSOE//PP	PP/PSOE	PSOE-POD	-	

Fuente: Portal d'Informació ARGOS (GVA). Elaboración propia.
Nota metodológica 1: se inicia en el año 1986 con la declaración del PNA. Los resultados que se muestran son de las elecciones de 1983, las primeras autonómicas.
Nota metodológica 2: EU = Esquerra Unida del Pais Valencià (las siglas no se utilizan hasta el año 1992, pero se mentienen por ser la fórmula por cómo se conoce al partido);
Nota metodológica 3: un guion señala coalición de gobierno. El primer partido es el titular de la Conselleria con competencias medioambientales.
Una barra vertical señala sustitución de partido en el gobierno. Dos barras verticales, en el caso español, señala cambio de legislatura (el ritmo electoral es diferente respecto al nivel autonómico y local).

En tan sólo una década, el panorama político da un giro de 180 grados y todos los ayuntamientos, a excepción de Albal, Albalat de la Ribera y Sueca, son de corte conservador. El progresivo *añilamiento* del cinturón rojo bunkeriza los consistorios de corte progresista e intensifica la dinámica de bloques, que comenzó a fraguarse a principios del siglo XXI. La relevancia política que adquiere València, que se convierte en símbolo de modernidad y desarrollo económico resultado de una política de megaproyectos y eventos de «márquetin globalizado» (Cucó, 2013: 9), posiciona a su alcaldesa como líder indiscutible de la política autonómica y estatal, tanto dentro como fuera de su partido. Las relaciones asimétricas entre València y su entorno, en este caso, del PNA, se profundizan a medida que se exacerba el liderazgo de Barberá Nolla.

> «En los tiempos del PP era un liderazgo total de València pero en el sentido autoritario, no se permitía ni discrepancia ni diálogo con el resto de municipios. En estos cuatro años [2019] no ha sido autoritarismo pero tampoco ha habido liderazgo. València se ha encontrado con una herencia de problemas y no presta atención al área metropolitana» (III-E.42-P-M).

> «València no actua de cap i casal perquè València mai ha respectat els pobles metropolitans. 25 anys són una generació d'una manera de fer política de superioritat i menyspreu i això la ciutat ho paga ara. València ha de ser generosa per erigir-se líder, ha de fer cura d'humilitat» (III-E.44-P-M).

La presencia de partidos no mayoritarios es elevada, ya que municipios como Albal, Albalat de la Ribera, Beniparrell o Sueca han sido gobernados por Unió Valenciana, Esquerra Unida del País Valencià (refundación del Partido Comunista) y por el Bloc Nacionalista Valencià-Compromís, respectivamente, durante no pocas legislaturas. En el caso valenciano, los grupos ecologistas se integran en EUPV hasta mediados de los años 2000, cuando tiene lugar la escisión de una corriente interna del partido, Iniciativa pel País Valencià, que se fusiona con el Bloc y constituyen Compromís pel País Valencià.

El tercer punto que resaltar son las réplicas del llamado «terremoto electoral» y del sistema de partidos español de 2015 (Martín Cubas *et al.*, 2017; Vidal, 2019) en los municipios del PNA. Si 2007 y 2011 fueron legislaturas con un marcado carácter popular con el PP en el gobierno autonómico, la ciudad de València y en nueve de los restantes doce ayuntamientos, en 2015 se produce un nuevo giro de 180 grados y la autonomía, la capital y diez de los ayuntamientos del PNA tienen gobiernos progresistas, en coalición o en solitario.

En esta nueva etapa de gobiernos de izquierdas, la diversidad de partidos políticos, como también ocurre al otro lado del espectro político, es mayor. EL PSPV-PSOE y Compromís se reparten la mayoría de los consistorios, gobernando al alimón en tres de ellos, incluida València, y en la autonomía. EUPV dirige el ayuntamiento de Albalat de la Ribera y Podem está presente, de manera coaligada, en algunos de ellos. Las elecciones municipales de mayo de 2023 dan muestra de la ola conservadora que ha *barrido* el territorio estatal, valenciano y metropolitano. A diferencia de la anterior etapa conservadora, la mayoría de los municipios serán gobernados por el PP con apoyo directo o indirecto, según los casos, de la ultraderecha española y españolista (VOX).

En definitiva, a lo largo de estos 37 años de historia política de los municipios del PNA, el partido político más presente ha sido el PSPV-PSOE, tanto en la primera época de los años 80 y 90 como en el cambio institucional de 2015. En términos cromáticos, el PNA fue rojo, luego azul, luego rojo con matices naranjas y tras las elecciones de 2023, es azul con matices verdes y algunas islas de combinación *rojoanaranjada*.

8.1.1. La historia político-electoral de las pedanías de València

En términos generales, las pedanías de la Albufera tienen un carácter más conservador respecto al cambio político que la ciudad (70% de las ocasiones). Las razones pueden ser múltiples y de diversa intensidad o consideración según la época y la pedanía, pero es posible encontrar respuestas en el ritmo vital que se da en ellas; en su comportamiento como entidad independiente, pues no parecen haber dejado de lado su condición de pueblos; en el componente personal de la relación con los líderes políticos, muy estrecha y directa, que prima la dimensión social –vecinal y personal– sobre la dimensión ideológica-política; en el carácter agrario tan presente en todas ellas, sea vinculada al arrozal o a la huerta; o tal vez sea por la distancia con la ciudad, real y más que nada simbólica, que construye formas diferentes al palpitar de la ciudad.

En todo caso, se observan cuatro etapas bien diferenciadas, similares a las descritas en el plano autonómico: la primera, de corte progresista, el PSPV-PSOE dirige el gobierno local entre 1979 y 1991; la segunda fase, de corte conservador, el PP gobierna la ciudad desde 1991 hasta 2015; la tercera etapa es de corte progresista, formada por un gobierno de coalición entre Compromís y PSPV, que dura desde 2015 hasta 2023; y la recién estrenada etapa con la vuelta del PP al gobierno de la ciudad.

T20. Partido político en el gobierno en elección municipal según pedanía, 1983-2023.

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019	2023
Etapa	progresista			conservadora						progresista		cons.
València	PSPV-PCE	PSPV-PCE	PSPV	PP	PP	PP	PP	PP	PP	COM PSPV	COM PSPV	PP
Castellar-Oliveral	UCD	PSPV	PSPV	UV	UV	PP	PP	PP	PP	PP	COM	PP
Pinedo	UCD	PCE	PSPV	PSPV	PP	PP	PP	PP	PP	PP	COM	PP
El Saler	UCD	PSPV	PSPV	PSPV	PP	PP	PP	PP	PP	COM	COM	PP
El Palmar	UCD	PSPV	PSPV	UV	PP	PP	PP	PP	PP	PP	COM	PP
El Perellonet	UCD	PSPV	PSPV	PSPV	UV	PP	PP	PP	PP	PP	PP	PP

Fuente: *Oficina d'Estadística* del Ajuntament de València. Elaboración propia.

El comportamiento político de las pedanías de la ciudad de València que son objeto de esta investigación muestra una coincidencia total con el partido que gobierna la ciudad en todos los comicios desde 1979, a excepción de tres consultas: 1979, 1991 y 2015. En todas ellas se observa cierta reticencia al cambio, o, dicho de otra manera, la ciudad alterna el signo político y las pedanías *necesitan* una legislatura más para sincronizarse con los resultados de la ciudad.

La primera de las excepciones, la de 1979, corresponde a las primeras elecciones locales de la democracia, que se saldan con un gobierno formado por el PSPV-PSOE y el Partido Comunista, liderado por Fernando Martínez Castellano, durante unos meses, y después Ricard Pérez Casado como alcaldes de la ciudad. Mientras tanto, en todas las pedanías el partido más votado es UCD, partido de referencia del electorado de corte conservador de la España de la Transición. La década de los 80 al completo es socialista en todas las pedanías y en la ciudad, salvo en Pinedo de 1983, donde gana el PCPV.

La segunda excepción se produce con la llegada a la alcaldía de Rita Barberá Nolla en 1991. De nuevo, las pedanías no son indicador de las nuevas sensibilidades políticas de la ciudad, ya que tres de ellas mantienen al PSPV como partido más votado. Dos pedanías muestran el giro conservador aunque con un matiz importante: Castellar-Oliveral y El Palmar votan Unió Valenciana, partido con el que se coaliga el PP para gobernar la ciudad. A partir de este momento y hasta 2015, los sucesivos concejales de Devesa-Albufera pertenecerán a este partido –fagocitado por el PP–. La relevancia de Unió Valenciana en los entornos capitalinos agraristas se plasma, a nivel electoral, durante la década de los 90. En el caso de El Palmar o de otros municipios del PNA, como se ha visto, tiene una fuerte vinculación con el sector arrocero y será un factor relevante en el gobierno de los territorios del PNA.

La tercera excepción se produce con el cambio institucional de 2015, cuando la ciudad se torna naranja y roja, con la coalición Compromís-PSPV, pero las pedanías parecen, de nuevo, no seguir el ritmo de la ciudad. Tan sólo El Saler, que vota Compromís, indica el cambio de signo. En 2019 todas las pedanías votan a este partido salvo El Perellonet, que vota al Partido Popular. Ésta es, de las cinco, la pedanía que presenta un sentido más conservador a lo largo de estos cuarenta y tres años de elecciones municipales. Las recientes elecciones locales de mayo de 2023 han dado lugar a un pleno por parte del Partido Popular, que recala en la alcaldía de la ciudad y de las pedanías hasta 2027.

8.2. Los programas electorales municipales

El programa electoral es un documento político que refleja la posición ideológica y las propuestas de acción ante los diferentes temas que afectan a la sociedad (Rius y Bretones, 2006: 720). A su vez, más allá de su principal función, es una fuente de información precisa para conocer, a través de la selección de temas y medidas políticas, el estado de la ciudad. Las propuestas electorales pueden y deben ser entendidas como una respuesta de los partidos a los conflictos que se están produciendo en la ciudad y, por tanto, permiten esbozar los recorridos de las cuestiones estructurales y superficiales de un tema o un ámbito específico. Un análisis exclusivo y exhaustivo de los programas electorales serviría para observar la trazabilidad de las complejidades que conforman el ÁP y su vinculación con la ciudad. La abundante información, explícita e implícita, podría ser considerada, casi, una investigación doctoral en sí misma. En todo caso, el análisis que se presenta a continuación ilustra la profundidad de la información que proporcionan los programas electorales, unos documentos no siempre tenidos en consideración suficiente por el estudio politológico.

A pesar de las reiteradas solicitudes a los principales partidos políticos, sólo se han podido consultar 27[142] programas electorales de 11 comicios locales entre 1979 y 2019[143]. La mayoría de ellos pertenecen a los archivos del PSPV-PSOE y de UPV/Bloc/Compromís, y en menor medida al PP de la ciudad.

[142] Las facilidades o complicaciones para acceder a los programas electorales han sido diversas. Las primeras, vinculadas a la relación personal y a la buena disposición de todos los grupos consultados sin excepción. Las segundas, relacionadas con la desaparición de archivos físicos y la no digitalización de los documentos. La pérdida de parte del material histórico de algunos partidos es una tragedia en términos de historia electoral de la ciudad de València. De nuevo, quiero agradecer a todas las personas que me han ayudado en este proceso.

[143] El texto se cerró antes de las elecciones municipales y autonómicas de 2023 por lo que no se ha podido realizar un análisis exhaustivo de los programas electorales ni discursos de investidura. Tan sólo se ha incluido la información básica electoral del partido en el gobierno a modo de ilustración del cambio político-institucional que se ha producido.

Pese a todo, no se ha tenido acceso a los archivos de EU y UV, actores presentes y relevantes de la política local. Finalmente, respecto a los dos partidos de reciente creación, se ha accedido a todos sus textos. En total se han contabilizado[144] 188 referencias a la Albufera, la Devesa, El Saler o cualquiera de los elementos que configuran el ÁP y 145 medidas o compromisos políticos.

T21. Referencias y medidas sobre la Albufera en los programas electorales según partido político, 1979-2019.

	% Programas Consultados	% Con referencia a la Albufera	Nº referencias	Nº medidas
PSPV-PSOE	82%	100%	47	28
PCE/EU	27%	100%	8	9
AP/PP	50%	100%	82	73
UPV/Bloc/ Compromís	80%	100%	36	22
UV	17%	100%	1	1
PODEM	100%	50%	2	1
Cs	100%	100%	12	11

Fuente: Programas electorales de los partidos políticos locales. Elaboración propia.
Nota metodológica: el porcentaje de programas consultados se realiza sobre el número de comicios a los que se presenta cada partido. PSPV y EU 11, Compromís y PP 10, UV 6, y Cs y PODEM 2.

Como se observa en la tabla, en tan sólo cinco programas electorales el PP propuso 73 medidas, el triple que los otros dos partidos, de los que se dispone del doble de materiales. La diferencia es en términos cuantitativos y cualitativos, el corte técnico y la concreción evidencia el acceso a la información de la propia gestión. Los 24 años de gobierno ponen de manifiesto la posición de privilegio del partido en el gobierno para la elaboración de los programas electorales y, por tanto, para el tratamiento político-electoral respecto de la ciudadanía. Es interesante observar el salto cualitativo que se produce en los programas electorales cuando un partido político entra por primera vez en el gobierno. Es el caso de la comparación entre el programa electoral del PP en 1991 y el de 1995, hasta ese momento en la oposición y a partir de entonces en el gobierno, o del programa electoral de Compromís de 2015 y de 2019. Esta premisa es esperable, pero lo cierto es que no por constatarse deja de ser interesante desde el punto de vista politológico. Las diferencias de contenido, de estructura y de detalle técnico son espectaculares.

144 No se han contabilizado las referencias relativas a los equipamientos propios de una pedanía, como una biblioteca o un centro de juventud, sino a las que hagan referencia a su condición de PNA. Se ha realizado un análisis de contenido de las temáticas y referencias propias a su condición de ÁP.

Cabe señalar, por excusa a los partidos de los 80 y 90, que el acceso a la información pública de las últimas décadas facilita la elaboración *outsider* del programa. Con todo, el matiz interesante se centra en los partidos que dan el paso desde la oposición al gobierno, que tienen un mejor acceso a la información municipal. Tal vez, en el futuro, la profundización en el análisis del contenido de los programas electorales sirva para reflexionar sobre la calidad y acceso a la información municipal desde dentro de la institución y desde fuera. La ventaja del partido gobernante se manifiesta, también, en los programas electorales.

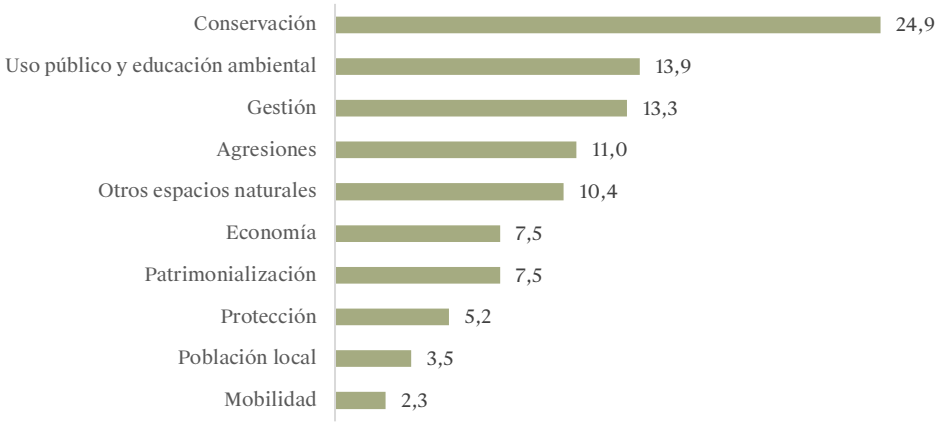
A diferencia de lo mencionado respecto a estos dos partidos, llama la atención el papel de la Albufera en los programas electorales del PSPV-PSOE que, recordemos, ostentó la alcaldía desde 1979 hasta 1991. Esa ventaja de quien gobierna no parece plasmarse en los programas, ya que el número de medidas es constante todos los años, entre 2 y 4, y en no pocas ocasiones es similar respecto del anterior programa. Además, son de corte generalista, tanto en época de gobierno –difícilmente explicable– como de oposición –esperable, visto lo ocurrido con todos los partidos. La tendencia no cambia en las dos últimas legislaturas, en las que ha vuelto al gobierno municipal. Huelga decir que la concejalía responsable de Devesa-Albufera es *compromisaria*, en la política del mestizaje del *Govern de La Nau*, modelo que replica el *Govern del Botànic*.

Antes de abordar el análisis de contenido, debe señalarse que en todos los programas electorales, de manera independiente al partido o a la consulta, hay referencias al humedal, a excepción de una ocasión, en PODEM 2015. Por tanto, la presencia de la Albufera, en términos absolutos, es constante y transversal.

En la Albufera y Devesa que presentan los programas electorales se vislumbran los conflictos tan sólo si se dispone de un marco de conocimiento sobre la situación, ya que las propuestas se orientan, en su mayoría, a la protección y a la conservación y a su uso público por parte de la ciudadanía –en diálogo con los otros espacios naturales de la ciudad– y del mercado, todo bajo el paraguas de la sostenibilidad.

No hay conflictos vecinales (urbanizaciones, incendios, etc.), ni con las actividades tradicionales (paja del arroz, caza, etc.), ni con la incompatibilidad de usos (restricciones movilidad, CV-500, urbanización ilegal, licencias, etc.). Salvo en contadas excepciones, las referencias van en una línea de resignación más que de denuncia o de reversión de la situación. La gestión de los niveles del lago o la contaminación de las aguas se introducen con una leve tensión discursiva pero, en general, entran dentro de los marcos políticos *mainstream* de la defensa medioambiental.

G21. Categorías temáticas de las referencias a la Albufera en los programas electorales, 1983-2021, %.



Fuente: Programas electorales de los partidos políticos locales. Elaboración propia.

Los temas más recurrentes vinculados al humedal son la conservación, con mucha diferencia respecto al resto; el uso público y la educación ambiental; y la relación con otros espacios naturales de la ciudad. Una tríada que podría caracterizar a cualquier ciudad verde de corte europeo, tal y como dicta el imaginario colectivo, en la que los valores ecológicos y su salvaguarda son una prioridad para la ciudad y, por tanto, para los partidos políticos. Es muy probable que esa sea una visión suficientemente alejada de la realidad y generalista como para no ser reconocida casi por nadie, pero asumida por casi todos los partidos políticos. En cierto modo, esta tríada no deja de ser reflejo de la aspiracional de unos partidos políticos que recogen la idea de ciudad verde, del futuro y moderna, derivada del imaginario de ciudad creada por los gobiernos de Barberá de primeros años del siglo XXI (Santamarina y Moncusí, 2013).

Respecto al uso de los topónimos para hacer referencia al humedal, en líneas generales se observa un mayor uso de El Saler que de la Devesa, por su componente popular, y un uso equilibrado respecto a la Albufera. En el caso de los programas electorales municipales, la variedad de los topónimos es mayor que en los debates institucionales autonómico y municipal, como se verá en el siguiente apartado. Además, la frecuencia de referencias a la figura de PNA se diluye respecto al uso de los topónimos populares locales.

A continuación se presentan y analizan los principales temas presentes en los programas electorales desde el año 1979 que son pertinentes para comprender el mayor o menor protagonismo del humedal en estos documentos políticos y que, a su vez, complementan, desde esta mirada, la realidad de la gestión y del uso del ÁP.

Se va a hacer referencia únicamente a los temas que serán desarrollados en los capítulos siguientes, como es el de las agresiones y conflictos, fundamentalmente sobre la gestión del agua; los temas relativos a la gestión conservacionista y su derivada patrimonializadora; y la relación con la ciudadanía local, organizada y no organizada de las pedanías del PNA.

Las agresiones al humedal

Los programas electorales componen un puzle particular de la historia de la ciudad. Tamizada por la ideología y por la posición de poder –o no– que se ostenta, son una sugestiva fuente de información para conocer su devenir. El origen conflictivo de la defensa de la Albufera, como respuesta ciudadana y política a la *desesperada* por su salvación, sigue patente en la actualidad en tanto en cuanto las agresiones al humedal siguen ocupando un lugar de relevancia en los programas electorales. Las agresiones al humedal se concentran en torno a la contaminación de las aguas y la ausencia de una red de saneamiento (colectores y depuradoras[145]) que eviten la arribada al marjal y al lago. Hay referencias de casi todos los partidos en las diferentes décadas, evidenciando así el principal problema identificado con la Albufera: su contaminación.

> «Aseguraremos el cumplimiento del Plan de protección de la Albufera y la Devesa, manteniendo sus actuales límites, así como la ejecución de todas aquellas infraestructuras hidráulicas, de saneamiento y de comunicación que requiera una buena gestión del Parque Natural. Potenciaremos el disfrute del Parque por todos los valencianos, y lo haremos compatible con la regeneración de su paisaje, sus playas y el desarrollo ordenado de todas sus posibilidades de uso educativo, cultural, deportivo, turístico y de ocio; extremando los cuidados sobre las agresiones medio ambientales y la limpieza del mismo.» [sic] (PSPV-PSOE, oposición, Programa Electoral de 1995).

> «Complementar la implantación de sistemas de mejora de la calidad del agua en el Lago Natural de La Albufera mediante la puesta en marcha de un sistema de detoxificación Solar Controlado de residuos tóxicos no biodegradables, cuyo fin es evitar el control de vertidos y la contaminación de las aguas.» [sic] (PP, gobierno, Programa Electoral de 2003).

[145] Término técnico son las EDAR: Estación Depuradora de Aguas Residuales.

Las referencias al Puerto de València y el impacto de sus ampliaciones en el humedal son inexistentes, y sólo se ha encontrado una en el año 1995 realizada por EU, hecho que contrasta con la actualidad ya que se ha convertido en un tema *caliente* en la agenda política y reivindicativa local de los últimos años. La prevención de incendios, un tema político como pocos, apenas tiene tres menciones y son de corte muy generalista, realizadas por el PP en 2003, el PSPV-PSOE en 2007 y Compromís en 2011.

> «La recuperación del Lago de L'Albufera debe ser una prioridad medioambiental inaplazable, así como prevenir incendios en la Devesa de El Saler cuestiones ineludibles ya que afectan a un paraje protegido de enorme valor ecológico.» [sic] (PSPV-PSOE, oposición, Programa Electoral de 2007).

Respecto a la cuestión de la paja del arroz, un problema ecológico, social y político desde hace décadas, un auténtico conflicto multimodal que aparece con la llegada del otoño, llama la atención la escasez de menciones: apenas dos y muy dispares entre sí, una de corte propositivo y otra de corte crítico.

> «Impulsar y desarrollar el proyecto Life Biocompost para evitar la quema de la paja del arroz, mediante la elaboración de un Convenio de Adhesión con otros municipios colindantes, con el fin de racionalizar el uso de los residuos generados y de mejorar la calidad del aire, en beneficio de todos los valencianos y, en especial, de las personas con insuficiencias respiratorias» [sic] (PP, gobierno, Programa Electoral de 2011)

> «L'Ajuntament no s'ocupa suficientment del parc natural de l'Albufera. Caldria vigilar i coordinar-se amb altres municipis que també hi estan en contacte per a garantir la netedat de les aigües, cosa que implica la preservació d'una gran quantitat d'espècies, tant de fauna com de flora, la neteja de boscos per evitar incendis, solucionar de forma definitiva i global el tema de la crema de la paia de l'arròs i ocupar-se'n d'altres temes que podrien derivar en un model mediambiental urbà molt poc habitual a Europa.» [sic] (Compromís, oposición, Programa Electoral de 2011).

La protección y conservación de la Albufera

La conservación vinculada a la acción proactiva de una institución o sociedad para la regeneración y mejora de las condiciones ambientales es una constante en todos los partidos y en las décadas analizadas. En todo caso, el matiz entre «protección» y «conservación» no queda claro ni desde la perspectiva cronológica –podría entenderse que conforme pasan las décadas, se produce un mayor conocimiento terminológico o, si se prefiere, un aprendizaje político sobre esta cuestión–; ni desde el punto de vista de los partidos políticos, que parecen utilizar de manera indistinta ambos conceptos. Tal vez EUPV sería la formación política con mayor comprensión de la diferencia.

> «Intensificar los esfuerzos para la recuperación de la Devesa y la Albufera como espacio protegido del máximo interés ecológico en estrecha colaboración con la Generalidad Valenciana.» [sic] (Programa Electoral PSPV-PSOE de 1987).

Pero, por otra parte, ¿cómo no se va a defender la conservación de un ÁP que es parte de la identidad de la ciudad? Resulta casi impensable que un partido político, en su programa electoral, no mire a la Albufera partiendo desde esta premisa identitaria. De hecho, la derivada reivindicativa sigue presente en el imaginario colectivo porque en tres ocasiones, PSPV 1979, PSPV 1987 y Compromís 2011, se apela a la memoria de *El Saler per al poble*.

> «El Saler continua sent nostre però emprem molt poc les seues potencialitats com a parc, gaudim poc d'ell, l'utilitzem poc com a promoció turística. Molts països del món utilitzen els seus parcs naturals com a reclam per a un altre turisme més naturalista que de pas, és de millor qualitat» [sic] (Compromís, oposición, Programa Electoral de 2011).

Las reivindicaciones sobre los aportes hídricos y el agua de calidad vinculada al Xúquer o a la depuradora de Pinedo –en sentido negativo– se concentra en su práctica totalidad en la última década, aunque las primeras referencias, tímidas, aparecen a mediados de los 2000. Este hecho tiene que ver con la inclusión de este tema en la agenda política valenciana gracias, en parte –y como se verá más adelante–, a la labor de denuncia y exigencia activada por la última directora del PNA y la Junta Rectora, así como por la Concejalía de Devesa-Albufera del Ajuntament de València y el cambio de la posición de la Confederación Hidrográfica del Júcar (administración estatal).

> «Colaboraremos con el resto de las administraciones públicas implicadas en la gestión del Parque Natural de L'Albufera, en la regeneración hídrica del mismo.» [sic] (PSPV-PSOE, oposición, Programa Electoral de 2007).

La gestión conservacionista

Los temas englobados bajo el paraguas de la gestión son los que tratan el aumento de presupuesto para la conservación en el humedal, la elaboración de planes integrales o parciales, ordenanzas de regulación como la de embarcaciones o de limitación de vehículos, o instar a GVA a la elaboración del PRUG.

> «Plan Integral de protección de la Albufera» [sic] (Coalición EU (PCE)-Compromís (UPV) gobierno, Programa Electoral de 1987).

> «Además, instaremos a la Generalitat a que revise su Plan rector y lo adapte a las nuevas necesidades ambientales orientadas a una protección real y de fomento de un desarrollo humano sostenible en equilibrio con su conservación.» [sic] (PSPV-PSOE, oposición, Programa Electoral de 2011).

Desde un sentido administrativo, el aumento de la estructura del SDA encargada de gestionar el humedal o la creación de nuevos entes político-administrativos, pueden ser considerados indicadores del interés en la mejora de la conservación del espacio. En este caso, hay varias peticiones para crear una Concejalía de Medio Ambiente que incluya Devesa-Albufera y de la mano de la agricultura-huerta, con atribuciones competenciales del espacio, incluidas el ciclo integral del agua y movilidad. Las propuestas fueron de EU 1995, UV 1999 y Compromís 2011 y 2015. En este sentido, EU 1995 propone la creación de una *Oficina de Educación Ambiental* y un *Consejo Municipal de Medio Ambiente*, como propuesta de la creación de una estructura administrativa conservacionista local.

> «Creació d'una regidoria d'Horta i Albufera que coordine les polítiques transversals per posar en valor el caràcter patrimonial, econòmic, social i mediambiental.» [sic] (Compromís, oposición, Programa Electoral de 2015).

Respecto al presupuesto, no hay referencias a inversiones concretas, futuras o pasadas, sino generalidades, a excepción del programa electoral del PP en 2015, en el que, tal vez, intuyendo el cambio de ciclo que se produciría ese año, presenta un programa a modo de catálogo de logros conseguidos en los 24 años de gobierno:

> «Hemos gestionado una inversión superior a los 80 millones de € para devolver la Devesa-Albufera a su estado original. Hemos recuperado y puesto en valor nuestro mayor patrimonio medioambiental, que actualmente es visitado por dos millones de personas al año» [sic] (PP, gobierno, Programa Electoral de 2015).

En los años 2003 y 2011, se incluyó en los programas electorales del PP, en esos momentos en el gobierno y con mayoría absoluta, la propuesta de llevar a cabo un nuevo amojonamiento de la Albufera. Casi 100 años después del último, realizado a propósito de la compra-venta del lago, se vuelve a proponer por el Ajuntament de València. No se realizó y no volvió a ser nombrado por ningún partido político.

La gestión conservacionista del ÁP tiene una derivada *supra* en tanto en cuanto se relaciona con otros espacios verdes de la ciudad y con otros municipios circundantes. Se observa cómo van apareciendo estos EN que acompañan, de manera asimétrica, a la Albufera. En clave ciudad se hace referencia a la huerta que dejó de ser un espacio productivo con una fuerte carga identitaria a patrimonializarse y erigirse como un EN asociado a elementos medioambientales y vinculado al uso público (Vizcaíno Estevan y Vizcaíno Estevan, 2021). Y todo sin perder de vista el componente identitario. El crecimiento del interés electoral por la huerta ha sido espectacular, sobre todo en la última década, por parte de los partidos de izquierdas. Su asociación con la Albufera era una cuestión de tiempo. Es más, en las últimas legislaturas la huerta tiene una mayor relevancia tanto en el número de medidas como en el contenido y en la concreción.

> «Protegirem tots els espais de valor existents al terme municipal: l'Horta, la Punta, les alqueries històriques, l'Albufera. Tots ells són elements únics que defineixen la nostra personalitat i fixen la base per a un desenvolupament que permeta gaudir da les properes generacions d'allò valuós que nosaltres gaudim.» [sic] (Compromís, oposición, Programa Electoral de 1999).

> «Valencia es atractiva y singular. Tenemos una huerta que es un auténtico "jardín de Europa". Hay que trabajar para aprovechar esta singularidad y fomentar su viabilidad económica como motor indispensable para su conservación. Nuestra Albufera, el Parque Natural de El Saler o nuestras playas no son más que otra muestra de nuestros innumerables recursos ecológicos y paisajísticos, cuyo valor visual, cultural e histórico es incuestionable y que valoraremos, fomentaremos y cuidaremos como merecen.» [sic] (Ciudadanos, oposición, Programa Electoral de 2019).

Y en clave vecindad o vocación metropolitana, la idea de un conector verde entre el humedal, la ciudad, la huerta y el Parc Natural del Túria a través del Nuevo Cauce del Túria (Plan Sur)ha ido tomando forma en las dos últimas legislaturas, a modo de una metrópolis verde entre los espacios naturales que circundan la ciudad –como se analizará en capítulos siguientes–. El proyecto de renaturalización del Nuevo Cauce es el eje vertebrador que conecta, además, con las reivindicaciones de la huerta de la Punta y la oposición a la ZAL y al Puerto de València.

> «Planificar una red municipal de corredores ecológicos cuyo eje principal sería el cauce antiguo del Túria y que debería conectar los dos parques naturales de la ciudad (Parque Natural del Túria y Parque Natural de l'Albufera), l'Horta y los ambientes costeros a través de ella. Para ello el replanteamiento del uso futuro de la ZAL es clave por ser un nodo necesario para esta red.» [sic] (PODEM, gobierno, Programa Electoral de 2019).

Uso público y educación ambiental

La identificación del Saler y su Albufera con el recreo y el disfrute recreativo está presente, como se ha visto, desde principios del siglo XX. Es esperable, por tanto, que ocupe una posición privilegiada en el imaginario y el uso de la ciudad. Sea la pinada, las playas o el lago –el marjal todavía no se ha *ocupado* ociosamente aunque, como se verá más adelante, es muy posible que se suba a la locomotora del esparcimiento en los próximos años–, el humedal es concebido fundamentalmente como espacio de recreo. Los temas relacionados con los itinerarios de visita, los merenderos o la información al visitante ocupan el grueso de las propuestas.

> «Trabajaremos para llevar a término la ampliación del mirador de la Gola de Pujol. Tenemos un mirador que es visitado por miles de personas y que es un patrimonio inconfundible de nuestra historia como ciudad. Sin embargo su acondicionamiento ha sido olvidado, siendo un auténtico problema el acceso en vehículos privados y con una enorme dificultad para el acceso en bici. La periodicidad de medios de transporte público está muy limitada con lo que éste bien heredado es poco aprovechado por nuestra ciudad. Pretendemos resolver esta situación mejorando las infraestructuras y la periodicidad de transporte público, especialmente en fin de semana.» [sic] (Ciudadanos, oposición, Programa Electoral de 2019).

La cuestión de la educación ambiental, radicalmente inherente a todo ÁP, es llamativa porque tiene las mismas referencias que el uso público.

La divulgación de los valores ambientales vinculados, sobre todo, a los colegios, al centro de interpretación o a la creación de aulas o escuelas de naturaleza está presente en todos los partidos históricos y en todas las décadas. Tal vez este pueda ser considerado un indicador de calidad respecto a la impregnación del componente conservacionista en la sociedad.

> «Crear un parque lúdico-ambiental infantil en los terrenos del antiguo camping municipal de la Devesa, con una superficie de 104.000 m2. Este parque dispondrá de una zona de juegos infantiles con alegorías a la biodiversidad propia de la Devesa y la Albufera, así como de un Centro Infantil de Educación Ambiental, destinado particularmente a niños ciegos o con disminución psíquica menores de 12 años. Toda la infraestructura del parque se realizará en madera, consiguiendo su mejor integración en el paraje natural.» [sic] (PP, gobierno, Programa Electoral de 2003).

La construcción de museos sobre la Albufera o sus actividades tradicionales, de corte etnográfico, o sobre sus valores medioambientales, ha estado presente a lo largo de las décadas de manera intermitente. Se trata de una propuesta vinculada a los partidos de izquierdas en los años 90 y al partido de derechas en los años 2000. A modo de apunte, los proyectos museográficos se han ejecutado durante la segunda edición del *Govern de la Nau*, 2019-2022.

La patrimonialización del humedal

Las cuestiones relacionadas con la puesta en valor, el disfrute del espacio o la identidad están presentes en las referencias y medidas propuestas pero con una intensidad leve, discreta. La mayoría de las referencias son de Compromís en las tres últimas convocatorias electorales y por el PSPV-PSOE de los 90.

> «València té un tresor natural en el seu termini municipal: El Parc Natural de l'Albufera. Poques ciutats poden dir el mateix. Malauradament poques ciutats fan tant poc de cas a les seues potencialitats com element mediambiental de primer ordre.» [sic] (Compromís, oposición, Programa Electoral de 2011).

> «Seguimos mimando nuestro Parque Natural. Continuaremos también velando por la protección de nuestra gran joya natural, el inmenso pulmón verde de la ciudad, la Albufera y El Saler, haciéndola compatible con un uso respetuoso por todos los ciudadanos.» [sic] (PP, gobierno, Programa Electoral de 2007).

La declaración del Parque Natural parece ser insuficiente para los principales partidos políticos, ya que se comprometen a iniciar las candidaturas a figuras más elevadas de protección en varias ocasiones. La demanda de *Patrimonio de la Humanidad* en 2007 realizada por el PP supera con creces la propuesta de *Parque Nacional* del año 1997 realizada por el PSPV-PSOE en las Corts Valencianes y de la de *Reserva de la Biosfera* del PSPV-PSOE en 2011 y de Compromís en 2015.

> «Conseguir para la Albufera la declaración como Patrimonio de la Humanidad» [sic] (PP, gobierno, Programa Electoral de 2007).

> «Fomentaremos la puesta en valor del Parque Natural de l'Albufera de Valencia, como uno de los parajes más singulares y de mayor biodiversidad de la región mediterránea, por ello apoyaremos de una forma decidida su declaración como Reserva Natural de la Biosfera.» [sic] (PSPV-PSOE, oposición, Programa Electoral de 2011).

Esperar que la identidad no haga acto de presencia en los «contratos políticos» puede resultar ingenuo puesto que, como se ha visto en páginas precedentes, la Albufera y el Saler actúan como catalizadores de una parte de esa identidad. También es cierto que la identidad, con su marcado componente emocional, puede estar más presente en los debates y la oratoria que en un distante documento político, de considerable grosor, que casi nadie lee. Tal vez por eso, y porque el exceso de uso de los símbolos identitarios puede resultar populista, los equipos redactores de los programas electorales apenas apelan a estos operadores. En el caso que aquí se analiza ocurre algo parecido. Se producen tres referencias a la tradición o a la historia vinculada a la Albufera y una a la gastronomía.

La dimensión turística de la Albufera

La relación del humedal con el turismo es antigua, de ahí que no sea infrecuente su referencia en los programas electorales de todos los partidos en todas las décadas. La idea general es apelar a la potencialidad del turismo sostenible con el uso conservacionista de la Albufera y de sus playas. No en vano, su extensión, el fácil acceso y el componente de naturaleza las hace más atractivas que las de corte urbano. S e apela a la limpieza de sus aguas (bandera azul), a la atracción extranjera y a sus atributos medioambientales próximos a la ciudad. Se delinea un turismo urbano natural que no pierde de vista, en ningún momento, la ciudad y que se apoya en la playa como gran activador.

> «Desarrollo del turismo a partir de la potenciación de los atractivos naturales de nuestro territorio municipal (playas, Devesa, Albufera y Jardín del Turia) y culturales (IVAM, Palay de la Música, Museos, Centro Histórico» [sic] (PSPV-PSOE, gobierno, Programa Electoral de 1987).

> «Desarrollar el programa De AVE a Ave, destinado específicamente a los visitantes que lleguen a Valencia en el tren de alta velocidad para conocer las especies de aves que nidifican en la Devesa y la Albufera y demás peculiaridades de la fauna y la flora autóctona de nuestro Parque Natural.» [sic] (PP, gobierno, Programa Electoral de 2011).

La presencia de los locales

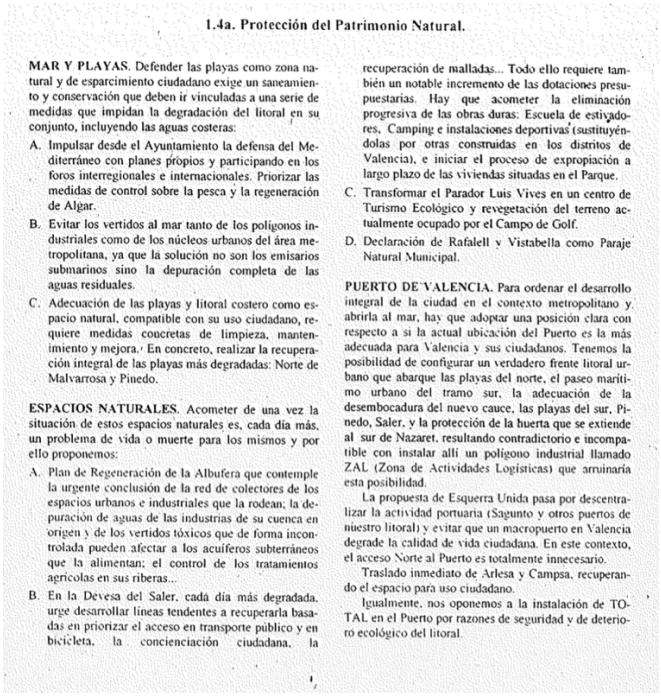
Los locales –población que habita en el PNA– son invisibles, no son considerados como sujetos con entidad propia para pronunciarse sobre la gestión y uso del territorio. Se han contabilizado cuatro referencias a la pesca, en la que se incluye a los pescadores de El Palmar, todas en época reciente, en los programas de PSPV-PSOE de 2015 y de Compromís y de Ciudadanos en 2019. Y una referencia a la Junta de Desagüe, vinculada al sector arrocero, realizada por el PSPV-PSOE. Como se verá a continuación, en la que se incluye el texto introductorio y la propuesta, no hay explicación del conflicto por antonomasia del humedal y se apela al componente de exclusión de un colectivo, hecho que minimiza la complejidad del conflicto. No debe olvidarse que la denuncia de la Fiscalía al Ajuntament de València y la posterior Orden de Conselleria para su uso basado en criterios ecológicos, tiene lugar en esos momentos.

> «Un de los motivos de queja habituales de los pescadores del lago y algún otro colectivo es la falta de representación de todos los sectores afectados por el nivel hídrico del lago en la Junta de Desagüe de la Albufera, en la que, según sus estatutos de 1926, solo están representados los propietarios de tierras. (…) Modificaremos los estatutos la Junta de Desagüe de la Albufera, de 1926, para mejorar representatividad de todos los sectores afectados por el nivel hídrico del lago.» [sic] (PSPV-PSOE, oposición, Programa Electoral de 2015).

La gestión hídrica del lago, como se ha señalado en numerosas ocasiones a lo largo de esta investigación, se complejiza con la llegada de la dimensión medioambiental en los años 80, si bien es cierto que la primera referencia encontrada que pueda relacionarse con este conflicto es en 2003:

> «Desarrollar un proyecto de gestión integral del balance hídrico de la Albufera de Valencia mediante la instalación de sensores en golas y acequias del lago de la Albufera» [sic] (PP, gobierno, Programa Electoral de 2003).

Como apunte final de este análisis, se quiere mencionar el contenido del programa electoral de EUPV del año 1995, por ser el que muestra una posición más alineada con los postulados del ecologismo político. En él se denuncia el estado de degradación de los hábitats, se hace referencia al intenso uso público de la Devesa o se proponen medidas tan *radicales* –hoy y en los 90, no tanto en los 70 y 80– como la expropiación y la reversión pública de espacios como el campo de golf, las urbanizaciones o el *Parador de Turismo*.



1.4a. Protección del Patrimonio Natural.

MAR Y PLAYAS. Defender las playas como zona natural y de esparcimiento ciudadano exige un saneamiento y conservación que deben ir vinculadas a una serie de medidas que impidan la degradación del litoral en su conjunto, incluyendo las aguas costeras:

A. Impulsar desde el Ayuntamiento la defensa del Mediterráneo con planes propios y participando en los foros interregionales e internacionales. Priorizar las medidas de control sobre la pesca y la regeneración de Algar.

B. Evitar los vertidos al mar tanto de los polígonos industriales como de los núcleos urbanos del área metropolitana, ya que la solución no son los emisarios submarinos sino la depuración completa de las aguas residuales.

C. Adecuación de las playas y litoral costero como espacio natural, compatible con su uso ciudadano, requiere medidas concretas de limpieza, mantenimiento y mejora. En concreto, realizar la recuperación integral de las playas más degradadas: Norte de Malvarrosa y Pinedo.

ESPACIOS NATURALES. Acometer de una vez la situación de estos espacios naturales es, cada día más, un problema de vida o muerte para los mismos y por ello proponemos:

A. Plan de Regeneración de la Albufera que contemple la urgente conclusión de la red de colectores de los espacios urbanos e industriales que la rodean; la depuración de aguas de las industrias de su cuenca en origen y de los vertidos tóxicos que de forma incontrolada pueden afectar a los acuíferos subterráneos que la alimentan; el control de los tratamientos agrícolas en sus riberas...

B. En la Devesa del Saler, cada día más degradada, urge desarrollar líneas tendentes a recuperarla basadas en priorizar el acceso en transporte público y en bicicleta, la concienciación ciudadana, la recuperación de malladas... Todo ello requiere también un notable incremento de las dotaciones presupuestarias. Hay que acometer la eliminación progresiva de las obras duras: Escuela de estivadores, Camping e instalaciones deportivas (sustituyéndolas por otras construidas en los distritos de Valencia), e iniciar el proceso de expropiación a largo plazo de las viviendas situadas en el Parque.

C. Transformar el Parador Luis Vives en un centro de Turismo Ecológico y revegetación del terreno actualmente ocupado por el Campo de Golf.

D. Declaración de Rafalell y Vistabella como Paraje Natural Municipal.

PUERTO DE VALENCIA. Para ordenar el desarrollo integral de la ciudad en el contexto metropolitano y abrirla al mar, hay que adoptar una posición clara con respecto a si la actual ubicación del Puerto es la más adecuada para Valencia y sus ciudadanos. Tenemos la posibilidad de configurar un verdadero frente litoral urbano que abarque las playas del norte, el paseo marítimo urbano del tramo sur, la adecuación de la desembocadura del nuevo cauce, las playas del sur, Pinedo, Saler, y la protección de la huerta que se extiende al sur de Nazaret, resultando contradictorio e incompatible con instalar allí un polígono industrial llamado ZAL (Zona de Actividades Logísticas) que arruinaría esta posibilidad.

La propuesta de Esquerra Unida pasa por descentralizar la actividad portuaria (Sagunto y otros puertos de nuestro litoral) y evitar que un macropuerto en Valencia degrade la calidad de vida ciudadana. En este contexto, el acceso Norte al Puerto es totalmente innecesario.

Traslado inmediato de Arlesa y Campsa, recuperando el espacio para uso ciudadano.

Igualmente, nos oponemos a la instalación de TOTAL en el Puerto por razones de seguridad y de deterioro ecológico del litoral.

I27. Programa Electoral de EUPV de 1995.

En definitiva, los programas electorales municipales recogen entre sus páginas los elementos políticamente correctos que se asocian a un ÁP: su protección frente a las agresiones, la gestión conservacionista y la dimensión de uso público o recreo –incluido el turismo– que no dejan de ser los parámetros fundamentales del paradigma de la conservación neoliberal (Santamarina, 2009; Apostolopoulou y Adams, 2018) de las ÁP.

Llama poderosamente la atención cómo los temas relevantes para los actores político-electorales no son coincidentes con los temas habituales que se abordan los actores principales del humedal en la Junta Rectora. Parece observarse una clara influencia de los equipos gestores conservacionistas en la confección de los programas electorales, que reflejan no sólo la aspiracional sino también la gestión diaria, más que la influencia de los grupos de interés en la confección de los programas. Por tanto, los programas políticos, al menos hasta ahora, son unidades de análisis que explican o ayudan a comprender el constructo de la conservación de la naturaleza y su agenda más que la realidad cotidiana del PNA.

8.3. La Albufera y la Devesa en los debates institucionales

Este último apartado del capítulo aborda la presencia del PNA o de los múltiples topónimos que la referencian, en los debates que se producen en sede parlamentaria autonómica, en les Corts, y en sede consistorial, en el Pleno del Ajuntament de València. Se cierra así una suerte de secuencia política que se origina en el resultado electoral que conforma el gobierno, le sigue la elaboración de los programas políticos donde se plasman las propuestas de desarrollo para el ÁP, y finaliza con la declaración institucional, acto con capacidad de agencia que manifiesta la voluntad política para la acción o para la inacción. En este sentido, a continuación se aborda la relevancia de la Albufera en el escenario autonómico y local.

8.3.1. En las Corts Valencianes

Desde la creación de la autonomía, el debate institucional de mayor rango es el que se produce en las Corts Valencianes una vez al año con el Debate de Política General (DPG), llamado popularmente el *Debate de la nación*, al que se suman, desde el punto de vista político y mediático, los debates de investidura de los presidentes[146] de la Generalitat Valenciana. En ellos se plasman las líneas maestras de acción política anual o de las intenciones del President para la legislatura[147]. En todo caso, los debates son un buen reflejo de los principales temas políticos que afectan, de manera coyuntural o estructural, a la sociedad valenciana.

[146] Se utiliza la fórmula masculina porque, hasta el momento, no ha habido ninguna Presidenta del Consell. La escueta lista de candidatas a la Presidencia, de partidos con relevancia política, se inicia con Glòria Marcos Martí, candidata en 2007 por Compromís del País Valencià (EUPV-Bloc-EVPV-EVEE e IR); Marga Sanz Alonso, candidata en 2011 por EUPV; Mónica Oltra Jarque, candidata en 2015 y 2019 por Compromís; Carolina Punset Bannel, candidata en 2015 por Ciudadanos; e Isabel Bonig Trigueros, candidata 2019 por PPCV.

[147] Los *Debates de Política General* se realizan todos los años, en el mes de septiembre u octubre, salvo cuando coincide con las elecciones. Ese año se utiliza el *Debate de Investidura* como gran cita institucional. Esto ocurre desde la legislatura V de 1999, cuando se instaura esta fórmula.

La presencia del medio ambiente o de los espacios naturales es de muy baja intensidad, al menos en su sentido conservacionista. Hasta la incorporación de la lucha climática de hace apenas unos años, los temas verdes eran irrelevantes en los grandes parlamentos institucionales más allá de las gruesas palabras, de tan generalistas que se convierten en abstractas, sobre la protección del medio ambiente. El caso de la Albufera, como se verá en este apartado, es una excepción y las razones las podemos encontrar en su relevancia simbólica para la ciudad de València y su traslación –imposición– a la sociedad valenciana en su conjunto; y por su componente conflictivo en relación con la agricultura y la gestión del agua. El análisis de los 37 años de debates autonómicos evidencia estas cuestiones, y saca a la luz algunas aristas interesantes que no hacen sino reforzar la idea de complejidad del PNA.

A modo de fotografía general, de los 45 debates que se han celebrado, en tan sólo 16 de ellos no se ha mencionado la Albufera[148]; esto quiere decir que en el 65% de las ocasiones se ha producido, al menos, una intervención relativa al tema. En total se han realizado 171 referencias a la Albufera, vinculadas a 28 temas (o subtemas) diferentes y con 92 intervenciones de diputados o diputadas. Con diferencia, es el ÁP más nombrado a lo largo de estos años, seguido a mucha distancia de la Marjal de Pego-Oliva, antes de su declaración incluso, por los conflictos asociados al sector agrario y urbanísticos; al Penyal d'Ifach, vinculado a problemas urbanísticos y declarativos; y al Carrascal de la Font Roja, por cuestiones patrimoniales.

Desde el punto de vista cronológico, se observan tres periodos: el primero, de gran intensidad, desde la primera intervención en 1985 hasta el año 2008, en los que en 26 debates sólo en tres no se produce ninguna referencia a la Albufera. Destaca un primer submomento en la segunda parte de los 80, con el PSPV en el gobierno, un segundo submomento en la primera legislatura del PP (con UV liderando la Conselleria de Medio Ambiente), y un tercer submomento, más suave que los anteriores, en el primer lustro del siglo XXI. El segundo periodo se produce en la década de 2009-2018, que puede considerarse un erial al apenas ser nombrada en un par de ocasiones. El tercer periodo se inicia con el segundo *Govern del Botànic*, en que se hace referencia en todos los debates que han tenido lugar. Y el actual momento, iniciado con el gobierno de coalición conservador entre el PP y VOX, en el que únicamente se ha celebrado un Debate de Investidura, el de Carlos Mazón Guixot, donde no hubo ninguna referencia al humedal.

[148] Se incluyen las referencias a la Albufera, PNA, el Saler o a alguna pedanía, municipio o arrozal que estén claramente vinculadas a su condición de ÁP.

G22. Número de intervenciones sobre la Albufera según debate, 1983-2023.



Fuente: *Diarios de Sesiones* de Corts Valencianes. Elaboración propia.

Dentro de la dinámica parlamentaria existen matices que denotan la importancia de una intervención. No es lo mismo que un President incorpore el tema en su discurso de investidura, a que sea la oposición quien haga referencia, o a que se incluya en los debates sobre las enmiendas transaccionales[149]. En el caso de la Albufera, en 14 ocasiones el President ha incorporado la cuestión en su discurso, 2 de ellas en su *Discurso de Investidura* –con el que se inicia el debate– y 5 veces durante su réplica a la oposición. El grueso de las intervenciones se produce en la década de los 90 en torno a los debates de las transaccionales, con un total de 10. Por otro lado, la relevancia o no de un tema, en este caso la Albufera, también se puede medir y valorar en función del número de grupos políticos que hacen referencia, entendiéndose éste como sinónimo de una mayor refriega política.

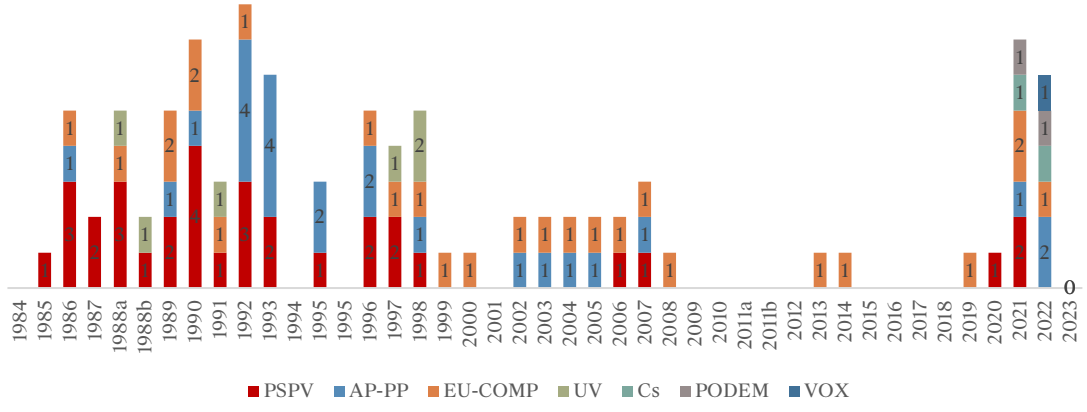
Por ello, atendiendo al número de intervenciones y al número de grupos parlamentarios involucrados en cada debate (por año), se propone la siguiente tipología, de menor a mayor intensidad: 1) **la intervención**, en la que no se produce un debate propiamente dicho, sino tan sólo una apelación al tema que no tiene continuidad entre el resto de grupos; 2) **el diálogo,** aquel en el que se dan dos intervenciones, habitualmente un grupo político propone el tema y otro lo secunda o replica; 3) **el debate**, cuando se producen entre 3 y 5 intervenciones; 4) el **debate intenso**, cuando se contabilizan, al menos, 6 intervenciones diferentes. Esta misma clasificación puede aplicarse al número de grupos intervinientes en la mención sobre la Albufera.

[149] La «enmienda transaccional» es la fórmula para incorporar matizaciones, totales o parciales, a una propuesta parlamentaria. El objetivo es alcanzar acuerdos entre los grupos para la aprobación o rechazo de éstas. Así, en los *Debates de Política General* se produce, una vez finalizadas las intervenciones de los partidos políticos, el propio debate en sí, la votación de las enmiendas transaccionales presentadas por los partidos políticos. Desde el punto de vista político, tras *la noche de las transaccionales*, éstas se debaten y se tienen en consideración durante la segunda sesión, al día siguiente, por lo que de ellas se puede identificar el interés político de los partidos políticos en los diferentes temas.

Así, en casi una tercera parte (34%) de las ocasiones se ha producido un debate en el que se han visto implicados entre tres y seis grupos. En el 48% de las ocasiones se han producido entre tres y ocho intervenciones, siendo los años 1990 y 1992 los de mayor debate parlamentario con 7 y 8, respectivamente. El año 2021 es el único que se caracteriza como de debate intenso, en el que todos los grupos políticos del hemiciclo, a excepción de la ultraderecha, apelaron al tema investigado. En el sentido opuesto, en el 27% de las ocasiones se ha realizado una intervención sin réplica ni continuidad y, por tanto, sólo ha mencionado la Albufera un único partido. Desde el punto de vista temporal, el grueso de las intervenciones de un único grupo se concentra en la década de 2008-2019, coincidente con el erial sobre la Albufera, mientras que el mayor número de intervenciones y de grupos involucrados se produce en los años 90, especialmente durante el final de la última legislatura socialista y la primera popular.

En cuanto a las intervenciones de cada uno de los grupos políticos, los dos que han ocupado el Palau de la Generalitat tienen un comportamiento desigual. Mientras que durante los gobiernos del PSPV-PSOE se producen, como se ha visto, menciones a la Albufera prácticamente todos los años y de gran intensidad, durante los gobiernos del PP –que casi duplica el número de legislaturas–, la presencia es más errática, concentrada en su primer gobierno y más atenuada en el tercero. En todo caso, se observa con bastante definición la iniciativa del partido que ostenta la Presidencia y una retirada durante el periodo en la oposición, dando lugar a una época socialista, una popular y, ahora, una *botánica*. La excepción serían los convulsos años del fin de ciclo del PSPV-PSOE y el inicio de ciclo del PP, en los que tanto el gobierno como la oposición están muy activados.

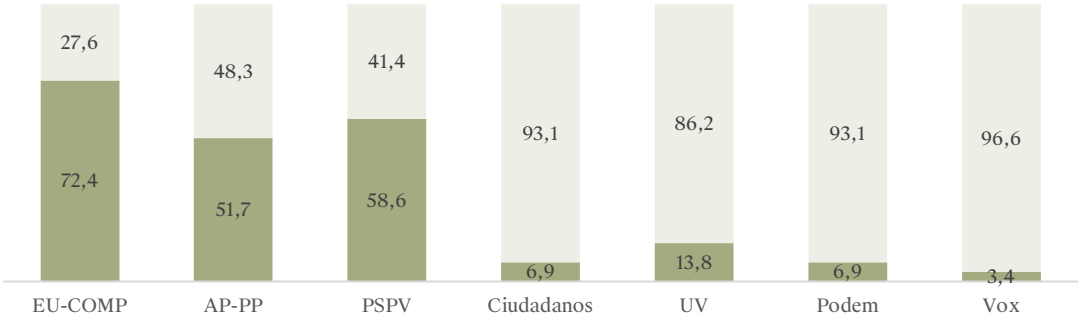
G23. Intervenciones según partidos políticos por años sobre la Albufera, 1983-2023, %.



Fuente: *Diarios de Sesiones* de Corts Valencianes. Elaboración propia.

En este sentido, es interesante observar cómo, pese a esa iniciativa desde el gobierno, EU y Compromís son los grupos que están más presentes o involucrados en los debates sobre la Albufera, con más del 71% de las ocasiones, sin haber estado ocupando posiciones de gobierno durante la mayor parte del tiempo. Estos dos grupos han mantenido su interés en el tema de la Albufera, tanto como oposición a la izquierda como oposición a la derecha. En cierto modo es esperable, ya que los partidos ecologistas –y su estrecha relación con los grupos ecologistas valencianos– están integrados tanto en EU como en Compromís.

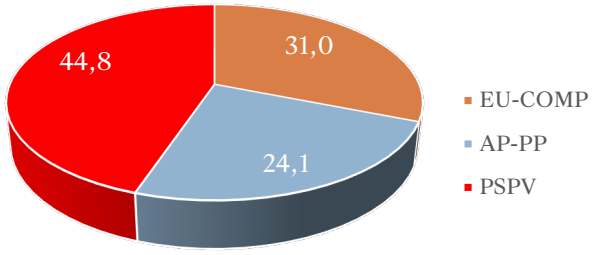
G24. Años presentes en los debates con referencia a la Albufera según grupos políticos, 1983-2023, %.



Fuente: Diarios de Sesiones Corts Valencianes. Elaboración propia.

Siguiendo esta misma línea, la iniciativa de presentar el tema a debate parlamentario puede ser, también, un indicador de interés o importancia de la Albufera para ese partido o para el contexto político. En términos absolutos, es el grupo socialista quien más veces ha tenido la iniciativa, en casi la mitad de las 13 ocasiones, y de ellas, en un 62% lo ha hecho el President. Coincide, como se ha observado en los datos precedentes, durante los años en el que este partido gobierna la autonomía. En términos relativos son los grupos EU y Compromís quienes en más de un tercio de las ocasiones han sido el primer partido en proponer el tema, sin tener el «factor ventaja» de la Presidencia. Resulta especialmente significativa la reducida iniciativa del PP, ya que tan sólo la ha ejercido en el 24%, 7 ocasiones, y eso que ha ostentado la Presidencia durante 20 años. El análisis al detalle muestra dos momentos interesantes: uno con su intensa oposición durante la última legislatura socialista donde sí asume la iniciativa, y otro en los años 2002-2005, coincidente con el *boom* patrimonializador, vinculado a aspectos positivos del patrimonio natural o del turismo sostenible.

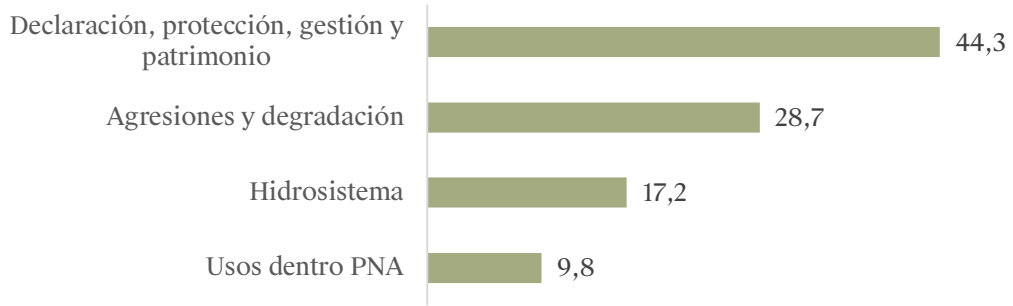
G25. Grupo político en realizar la primera intervención sobre la Albufera de cada debate, 1983-2023, %.



Fuente: *Diarios de Sesiones* Corts Valencianes. Elaboración propia.
Nota metodológica: EU-COMP hace referencia a la etiqueta que engloba los resultados de tres partidos políticos. El primero, a la izquierda tradicional de EUPV (PCPV y posteriormente EUPV); el segundo, a la izquierda valencianista de Compromís (Bloc y posteriormente Compromís). Esta decisión se toma porque en varias ocasiones ambos partidos han conformado coalición o grupo mixto en les Corts, hecho que dificulta el análisis pormenorizado. El tercer partido es PODEM, coaligado con EUPV en la última legislatura. Por todo ello, y por la cercanía ideológica y programática, se engloban bajo la etiqueta genérica.

En cuanto al contenido de las intervenciones, la riqueza temática y las conexiones con la política medioambiental e, incluso, su conceptualización teórica es enorme y requeriría una investigación en sí misma. Por las limitaciones temporales, se presenta el análisis sobre el contenido referido exclusivamente a la Albufera y no de todos los temas, sino de los más relevantes para esta investigación. El 43% de las intervenciones están relacionadas con la declaración del ÁP, el concepto de patrimonio natural, la importancia –y falta– de protección del espacio ya declarado y, sobre todo, la gestión del mismo. Casi un tercio de las intervenciones están vinculadas a lo que se ha denominado «Agresiones y degradación», entendidas como los aterramientos, la urbanización o los vertidos incontrolados. En menor medida, un 17%, hace referencia a la gestión de las aguas, sea por el caudal del Xúquer o sea por la cuestión del saneamiento (colectores). Finalmente, apenas el 10% de las intervenciones están relacionadas con los usos del PNA, en este caso, arrozal, caza y turismo.

G26. Categorías temáticas de las referencias a la Albufera en los debates, 1983-2023, %.



Fuente: Diarios de Sesiones Corts Valencianes. Elaboración propia.

La declaración de PNA

En el 20% de las ocasiones se hace referencia a su declaración como ÁP, sobre todo durante los primeros años (1985-1989), en un sentido positivo, tanto por el PSPV-PSOE como por EU. Existe consenso entre los partidos en las referencias a la creación del PNA o en el mantenimiento de su figura.

> «Se ha destacado aquí lo que ha supuesto, desde el punto de vista, no solamente significativo o simbólico, sino desde el punto de vista de una política medio ambiental serio, la declaración de Parque Natural de la Albufera. Esto es un hecho muy significativo, y que incluso es más apreciado, o tan apreciado como aquí, por los extranjeros. Hay una inquietud en estos momentos en las Comunidades Europeas por favorecer, apoyar incluso financieramente, este tipo de proyectos, porque estamos, en definitiva, preservando un bien natural de una importancia extraordinaria» [sic] (PSPV-PSOE, gobierno, DPG de 1986).

La conceptualización de ÁP

A lo largo de los 37 años analizados, el concepto de ÁP ha transitado desde la idea del patrimonio natural que exalta su valor ecológico al patrimonio natural que resalta el componente urbano, turístico, sostenible y de calidad de vida. Este transitar se produce, en el caso valenciano, en la segunda mitad de la década de los 90 y primera parte de los 2000. Coindice, además, con el cambio de partido político en la Presidencia, que pasa del PSPV-PSOE al PP. Es una deriva similar a la ocurrida en otros espacios naturales, sea a nivel estatal o mundial, que refleja una concepción de la conservación de corte neoliberal (Frigolé, 2014) en la que coexisten de manera aparentemente armoniosa la conservación y el desarrollo económico.

> «Bosques Metropolitanos colocará a Valencia, Castellón y Alicante y sus cinturones urbanos a la cabeza de las ciudades europeas en superficie de zonas verdes. (…) Además tiene la enorme virtud de aproximar y hacer más accesibles el disfrute de los parques naturales desde las zonas metropolitanas. El Desert de les Palmes, la sierra de Espadán, la sierra Calderona, la Albufera, el marjal Pego-Oliva y el Montgó. (…) Pero en 2007 será un lugar de excelencia ambiental y turística. Les planteo pues una apuesta de futuro en la que son protagonistas mejores ciudades y pueblos. El medio ambiente, costas de calidad, parques naturales y bosques plagados de biodiversidad.» [sic] (MHP del PP, DPG de 2005).

Y más recientemente comienza a aparecer en el debate cuestiones vinculadas al ÁP como espacio de servicios ecosistémicos y como aliado frente al cambio climático (Dudley, 2008).

> «También nos referimos a la ampliación del puerto de Valencia, que proyecta un modelo megalómano con nefastas consecuencias medioambientales para la Albufera. (…) El compromiso con la lucha contra el cambio climático no puede ser solamente una declaración de intenciones, sino que tiene que pasar a los hechos y dejar claro que se acabaron ampliaciones innecesarias que no responden a la emergencia climática y al interés general.» [sic] (PODEM, gobierno, DPG de 2021).

La gestión del PNA

El grueso de las intervenciones de este bloque se ha centrado en temas relativos a la gestión del PNA, con una de cada tres menciones. Destaca el periodo entre 1988 y 1995, en el que comienzan las críticas, en un sentido negativo, a la ausencia de recursos para la gestión de la Albufera o ante la falta de aprobación de instrumentos de gestión:

> «He denunciat que és la Gerència del Parc de l'Albufera qui diu que no funciona que no se li donen els instruments, les eines per a poder aplicar eixa política clara de defensa del medi ambient.» [sic] (Bloc, oposición, DPG de 1988).

> «Y si desde el año 86 usted no es capaz de conseguir tener los decretos, los planes especiales de parque natural establecidos. (…) Usted lo que ha hecho ha sido una (…) simple declaración propagandística urbi et orbi de que aquí nos preocupamos de la naturaleza y miren ustedes lo que vamos a hacer y el fracaso rotundo y absoluto. Lo de la Albufera es por no hacer caso a los demás. Se les avisó. (…) Y entonces, oiga, lo que es natural es que no se diga que en dieciocho meses se va a poder solucionar un plan especial con un sitio tan complejo como el de La Albufera, que en cinco años ustedes no han sido capaces de resolverlo, porque tienen olvidos, oiga, son distraidillos» [sic] (PP, oposición, DPG de 1993).

En el año 2020 y 2021 se produjeron los dos anuncios de mayor calado presupuestario que han tenido lugar en el periodo analizado. En ambos años se anuncia una inversión para los próximos en la Albufera, referida casi exclusivamente al lago, para su recuperación de cerca de 850 millones de euros.

> «Ahora ha llegado el momento de una gran estrategia para su recuperación ambiental. Ha llegado la hora de salvar la Albufera. Les anuncio que el Gobierno de España ha dado el visto bueno al proyecto que da una solución integral al futuro de la Albufera. Este proyecto supondrá una inversión de 600 millones de euros para proteger y recuperar nuestro humedal más emblemático.» [sic] (MHP del PSPV-PSPE, DPG de 2021).

Dentro de este primer bloque temático también se engloban las citas relativas a la Junta Rectora, menciones que se producen entre los años 1988 y 1991 y generan un debate parlamentario sobre la no incorporación de todos los grupos al órgano rector. La concreción de este tema podría explicarse por la novedad y desconocimiento de la figura de la Junta Rectora de un Parque Natural entre la ciudadanía e, incluso, la clase política. En este caso, la intervención del President va asociada a la idea de democracia, que hoy diríamos, tal vez, participación.

> «El Parc Nacional funciona, n'hi ha previsions fetes, n'hi ha una política en marxa que tindrà una plasmació pressupostària, i n'hi ha, i sobre tot, una possibilitat de participar activament en el que es fa perquè n'hi ha una representació dels sectors implicats en això que poden perfectament manifestar la seua política i les seues queixes en la Junta Rectora. Cosa que vol dir que no sols s'ha fet sinó que, a mes a mes, s'ha donat participació a tots aquells que volen tindre quelcom a dir sobre el tema. [sic] (MHP del PSPV-PSOE, DPG de 1988).

En el año 1996 se produce un hecho insólito en relación con la figura de parque natural. En su primer año como President de la Generalitat, Eduardo Zaplana Hernández-Soro, bajo el supuesto de escuchar a los grupos de interés, no oculta la posibilidad de alterar los límites del PNA. El debate fue intenso y en él se produjeron múltiples intervenciones de los partidos de la oposición, hecho que, como se señalaba anteriormente, vislumbra el cambio de orientación en la concepción política de la protección de los espacios naturales.

> «Si todo se cuenta como que alguien está cuestionando las dimensiones del parque la Albufera, ¡nadie ha cuestionado nada! Cuando se acercan unos ciudadanos organizados y dicen «¿podemos hablar?», este gobierno y su presidente, que fue el que asumió esa responsabilidad, les dice: hablamos cuando queráis. (…) Mire usted, por mi desde luego no se alterarán, pero los límites de la Albufera tienen que ser los límites racionales que imponga el sentido común y habrá que escuchar a todo el mundo.

> Y yo, desde luego, estoy dispuesto a escucharlos. Y si a mí me acreditaran que una modificación no perjudica al entorno de la Albufera y sí que puede resolver algún problema industrial puntual, me parecería una necedad no intentar solucionarlo de forma puntual; que no lo sé, señoría. Lo que pasa es que las cosas no tienen que aceptarse por dogma de fe, hay que racionalizarlas y hay que intentar debatirlas en la medida de lo posible con todo el mundo, con esta Cámara también, si se toma una decisión de ese tipo.» [sic] (MHP del PP, DPG de 1996).

La imagen de degradación del PNA y las agresiones al ecosistema

Las menciones relacionadas con el estado de degradación de la Albufera son recurrentes a lo largo de todas las décadas y por parte de los grupos políticos, en especial de EU-Compromís. Las palabras para definir la situación del humedal han sido gruesas y aducen a una situación de colapso medioambiental, del lago y del marjal, vinculadas a la contaminación derivada de la actividad industrial y residencial.

> «Des del nostre punt de vista, ja ho diguérem, no hi ha res que qui contamina paga, senyor Lerma. Qui contamina tanca, qui contamina tanca. I fins que no deixa de contaminar no obri, eixa es única realitat possible si es vol que acabem amb la contaminació. I vostès que sempre han acabat…, (Remors) i vostès que sempre han acabat tirant-los la culpa als llauradors del que passa en l'Albufera. Hi ha moltes declaracions publiques de responsables del seu govern en eixe sentit, quina casualitat! [sic] (EU, oposición, Debate de Investidura de 1991).

> «Inhibición es que el 72% de las empresas de la Comunidad sigan sin adoptar medidas sobre vertidos de tóxicos, arrojando a nuestro ambiente 156.000 toneladas de residuos cada año sin que el Consell las controle y vigile. Inhibición es que el 35% de las basuras de la provincia de Valencia vayan a vertederos incontrolados o que no haya servido para nada la declaración de la Albufera como parque natural en 1986.» [sic] (PP, oposición, DPG de 1992).

> «Però, clar, això és coherent en la seua visió de defensa de les àrees humides que davant, per exemple, la situació crítica de l'Albufera vostés diuen que estan millor que mai, quan hi ha tots els informes científics que diuen que està molt amenaçada, molt degradada.» [sic] (ENTESA, oposición, DPG de 2005).

> «Señorías, llevamos 35 años lamentando que la Albufera se muere y ya está bien de lamentos. Ha llegado la hora de salvar, efectivamente, la Albufera» [sic] (MHP, PSPV-PSOE, DPG de 2020).

> «I hi ha gent que ha estat intentant matar l'Albufera, s'han comés allí al voltant de 60 o 70 delictes mediambientals (…) si haguérem continuat per eixe camí, el Mar Menor seria l'Albufera de Valencia. I quan es diu que hi ha un compromís d'arrumbar en això, no hi ha cap dels portaveus de la dreta que puguen valorar eixa qüestió. Però l'Albufera ja no serà el Mar Menor» [sic] (PSPV-PSPE, gobierno, DPG de 2021).

La demanda de la construcción del colector oeste y de la depuradora de Pinedo como paso inicial para contener el vertido de aguas residenciales e industriales sin tratamiento a la Albufera o al mar, también está presente en los debates parlamentarios. Un tema que, en puridad, no tiene la exclusiva medioambiental, sino que se enmarca en la contienda política de la multitud de municipios de la zona oeste y sur del Área Metropolitana de València.

> «Como un detalle simplemente les diré que, de los 300.000 habitantes que lanzan sus residuos hacia la Albufera, y que del célebre colector oeste, que lleva de número de expediente el 6/76, quiere decir que empezó en la Diputación en el año 76 y se ha inaugurado en el 91 ¿ven ustedes cómo funciona el asunto?» [sic] (PP, oposición, DPG de 1992).

> «El segundo Plan de saneamiento, con una inversión de 1.054 millones de euros, cuyo objetivo fundamental es la mejora y ampliación de los sistemas de depuración y la reutilización de las aguas depuradas con el tratamiento de los fangos. Está prácticamente terminada y a punto de entrar en servicio la ampliación y modernización de la depuradora de Pinedo, con una capacidad de 100 millones de metros cúbicos al año, la cual será utilizada para el riego de la huerta de Valencia y el mantenimiento del caudal ecológico de La Albufera.» [sic] (MHP, PP, DPG de 2004).

Las denuncias sobre los aterramientos en el entorno del lago o de su urbanización también ha estado presente en las menciones de los grupos políticos, en menor medida que otras agresiones, pero significativo al concentrarse el primero en los años 1989-1992 y el segundo con una presencia más dilatada en el tiempo, apareciendo puntualmente en tres décadas diferentes.

> «Hemos aprobado el Plan de la Albufera, controlando los aterramientos» [sic] (MHP, PSPV-PSOE, DPG de 1990).

> «I, bé, nosaltres, quan tenim un parc natural diem, "almenys no construiran…" Doncs, ara ja no podem dir el mateix, ja tenim l'exemple del parc més emblemàtic, el de l'Albufera, a on ja construiran. Ja ni açò, ni eixe nivell de seguretat.» [sic] (ENTESA, oposición, DPG de 2004).

La última de las agresiones importantes sobre el humedal de la Albufera es el puerto de València. Es interesante observar la oposición que se realiza frente a las propuestas de ampliación por parte de los partidos políticos de izquierdas, tanto en los años 90 como en la actualidad. En estos momentos vuelve a ser un tema de relevancia en la agenda mediática y política de la ciudad por su nueva ampliación, aunque, como se ha visto en el apartado anterior, esta efervescencia no tenga reflejo en los programas políticos locales.

> «Tots vostès coneixen els efectes que anteriors ampliacions del port han tingut sobre platges estimades de la ciutat de València. Es preveu que l'execució, en els termes que proposa el projecte d'ampliació, doncs va a tenir igualment uns efectes negatius sobre la platja de Pinedo, sobre les platges del Saler. I creiem que, abans de procedir a l'execució d'un projecte deixa envergadura, insistim, l'Agència del Medi Ambient ha de prendre part en 1'assumpte, ha d'estudiar l'impacte ambiental i procedir, tal com marca la normativa europea i la normativa estatal, procedir a la declaració d'impacte ambiental preceptiu per a executar qualsevol obra» [sic] (EU, oposición, DPG de 1990).

> «También nos referimos a la ampliación del puerto de Valencia, que proyecta un modelo megalómano con nefastas consecuencias medioambientales para la Albufera. Para la Albufera, para las playas del sur y para el conjunto del litoral y sus municipios.» [sic] (PODEM, gobierno, DPG de 2021).

La(s) guerra(s) del agua y la relación con la agricultura

El concepto de uso del agua vinculado al medio ambiente requiere un proceso de aprendizaje social y político, ya que el uso esperable, el que se ha realizado de toda la vida, es el aplicado a las necesidades humanas, sea la agricultura o el uso residencial.

En este último se encuentra enmarcado el nada despreciable uso turístico, que en el caso valenciano se desarrolla en la costa. De hecho, la denominación de los «excedentes» del uso humano es el primer paso para configurar conceptualmente el uso medioambiental. De ahí al caudal ecológico habrá años y batallas semánticas. Y aprendizajes técnicos, sociales y políticos sobre la utilización del agua para cuestiones no exclusivamente humanas. Dicho esto, un humedal, por naturaleza, sobrevive por las aportaciones de agua. En este caso, la Albufera, en su sentido dulceacuícola, sobrevive por los aportes directos e indirectos de la cuenca del Xúquer y, en menor medida, del río Túria. De ahí que su presencia en las guerras del agua sea constante. Unas guerras políticas que, en el caso valenciano, se evidencian ya en los años 80, vinculadas al desequilibrio hídrico entre las provincias de València y Alicante, derivado de las condiciones biofísicas pero sobre todo por la intervención humana vinculada a la agricultura –extensiva e intensiva– y la urbanización, sin olvidar la dimensión turística de la costa. La desertificación de la provincia meridional y los incendios fueron un problema de cierta relevancia para la política de finales de los 80 y principios de los 90.

> «Es necesario, además, que el río Júcar disponga de caudal suficiente no sólo para asegurar los riegos históricos, sino también para mantener el manto freático que desagua en la Albufera. Sin este último, desaparecería la Albufera y el ecosistema que sustenta. Todo esto podría suponer un trasvase global adicional de alrededor de un millón de metros cúbicos anuales.» [sic] (MHP, PSPV-PSOE, DPG de 1989).

A partir de los años 90, el conflicto se recrudece a propósito del Trasvase del Ebro (Requena, 2015: 256), con la derivada Xúquer-Vinalopó, proyecto gestado políticamente en la primera legislatura de José María Aznar López, primer presidente estatal del PP, y activado en 2001. El impacto en las tierras valencianas era enorme, de ahí el revuelo político que fue alimentado durante cerca de dos décadas y de ahí que, todavía hoy, de tanto en tanto, aparezca en el debate político mediático. Es posible que sea un activador del electorado agrario. O del ecologista. El caso es que la guerra del agua vinculada a este proyecto estatal queda reflejada en los debates parlamentarios en los que se menciona la Albufera. Y siempre irá vinculado al caudal del Xúquer, por un lado, y al binomio agrícola-arrocero valenciano, por otro, frente a las posiciones del gobierno valenciano –alineado con el estatal– de trasvasar los «sobrantes» hacia tierras alicantinas. Era una manera de coser el territorio hidrológicamente.

> «El Plan hidrológico aprobado por el Consejo del Agua puede tener serias repercusiones en la Comunidad Valenciana, especialmente en las comarcas de El Vinalopó y l'Horta: las repercusiones que sobre nuestro medio natural puede tener por la afectación sobre el caudal ecológico de los ríos Júcar y Cabriel como el parque natural de La Albufera o por la merma de producción de energía eléctrica.» [sic] (UV, gobierno, DPG de 1997).

> «Respecte al recursos hídrics nosaltres som clars, com hem sigut sempre. No és possible seguir tirant-li pedres a la lluna. És necessari arribar a acords. El victimisme no resol els problemes. Li proposem que s'oblide de transvasaments, de propostes irrealitzables i porte un projecte concret per a recuperar els aqüífers, per a aconseguir la recuperació integral del Xúquer i del Segura, de l'Albufera; per garantir la viabilitat dels rius valencians i protegir els nostres aiguamolls. El punt clau per a iniciar el procés de recuperació del riu Xúquer és la redacció del pla de gestió de conca fluvial, que deurà substituir el vigent. És necessari fer palesa la impossibilitat de satisfer totes les assignacions de recursos aprovats després del pacte Bono-Zaplana de l'any 1997. La redacció d'un nou pla de gestió de conca del Xúquer no pot repetir els errors de gestió de la conca. L'estratègia dels grans propietaris castellano-manxecs d'incloure la denominada substitució de bombejos és absolutament inadmissible.» [sic] (ENTESA, oposición, DPG de 2007).

Se entremezclan intereses agrícolas y medioambientales y el binomio de recuperación del caudal del Xúquer y el beneficio agrícola-Albufera se va a mantener hasta la actualidad.

> «Respecte al Pla de conca de la demarcació del Xúquer hem aconseguit incrementar l'aportació d'aigua a l'Albufera de València en un 67%, millorar l'abastiment d'aigua potable de València i la seua àrea metropolitana i, a més, garantir la prioritat de regadius tradicionals del Xúquer.» [sic] (MHP, del PP, DPG de 2013).

Desde el año 2016 se observa una intensificación en la política estructural del PNA (se verá en los siguientes capítulos), vinculada a las demandas del aumento de caudal ecológico y de la calidad de las aguas del lago y el marjal.

Un actitud demandante y proactiva que se observa claramente en las memorias de gestión del PNA, tiene su reflejo en la segunda legislatura del Govern de Botànic en el que se realizan dos intervenciones, por parte del President, sobre inversiones orientadas en este sentido.

> «Proponemos una actuación integral sobre nuestro lago más emblemático. Un conjunto de actuaciones a corto y medio plazo para dar respuesta a cuatro problemas fundamentales en la recuperación ambiental de la Albufera: limitar la aportación de sedimentos al lago, aumentar la capacidad del vaso, facilitar la circulación de sedimentos y su salida al mar, mejorar la calidad del agua. El presupuesto es de 240 millones de euros.» [sic] (MHP, PSPV-PSOE, DPG de 2020).

La Albufera, Parque Nacional

Al hacer memoria, no mucha, tan sólo un capítulo, se recuerda la propuesta de Constantino Lorente Marrades, el letrado jefe del servicio jurídico del Ajuntament de València, en su alegato contra el «Proyecto de desecación parcial de la Albufera» del año 1960, en la que apelaba a la consideración de declarar Parque Nacional a la Albufera. Pues bien, 47 años después, un partido político, el PSPV-PSOE, propone a la cámara elevar al Estado su candidatura. Hacen alusión al elevado valor ecológico del humedal, pero el objetivo último no es su conservación medioambiental, sino su protección respecto de las agresiones que sigue sufriendo a mediados de los 90. Puede entenderse como un grito de socorro. O como una instrumentalización política del humedal, ya que las condiciones de este ÁP dificultan su consideración de Parque Nacional, entre otras, por la elevadísima presión antrópica dentro y fuera de sus límites.

> «Y porque los socialistas sí estamos claramente comprometidos en la protección de nuestros ecosistemas queremos anunciar, y esperamos todo su apoyo, la presentación de una propuesta de resolución para que se inicien los trámites ante el gobierno del estado con el fin de que se declare la Albufera parque nacional. (…) Hay razones ambientales. La Albufera es un refugio de biodiversidad. Hay razones de singularidad de ese espacio como zona húmeda mediterránea, es el mayor parque natural que tenemos en la Comunidad Valenciana. Hay razones de conseguir una mayor cobertura de protección para la misma, porque, por ejemplo, con el reciente Plan del Júcar se le han quitado a la Albufera cien hectómetros cúbicos que garantizaban el mantenimiento de sus niveles freáticos, y eso es gravísimo.

> Y, finalmente, la declaración de parque natural no supondría en ningún caso menoscabo de las competencias locales ni autonómicas, puesto que la nueva ley, con las modificaciones de la jurisprudencia, la ley de espacios naturales, permite que participen en su gestión.» [sic] (PSPV-PSOE, oposición, DPG de 1997).

Huelga decir que la respuesta que dio el representante de Unió Valenciana, en esos momentos al frente de la Conselleria de Medio Ambiente, se circunscribe al ámbito político-identitario: «no tenemos aquí mucha cosa, y si encima que no tenemos mucha cosa intenta usted enajenarla porque en un parque nacional inmediatamente el estado interviene con ciertas competencias que usted conoce también o mejor que yo, bien íbamos a acabar» y no al de la conservación. Desde el punto de vista de la argumentación medioambiental, subraya que seguirá trabajando, su gobierno, como hasta ahora para revertir la situación. Esta propuesta, sin apenas recorrido, es la primera de una serie de anuncios en escalada para ver quién alcanza la cima patrimonial de la Albufera: en 2007 el PP municipal de Rita Barberá Nolla propuso su declaración como *Patrimonio Natural de la Humanidad* y en 2011 el PSPV-PSOE la propuso como *Reserva de la Biosfera*.

La paella y Blasco Ibáñez a propósito de la Albufera

Finalmente, el vínculo entre Albufera e identidad trasciende los límites municipales e irrumpe, también, en el debate autonómico. En dos ocasiones se hace referencia a Blasco Ibáñez y en otra a la paella como operador identitario. La relevancia de estos temas se comprenderá al ponerlo en diálogo con capítulos siguientes que abordan el uso y público, el consumo del espacio y la marca «Albufera».

> «Me ha hablado de agua, y con desprecio, de la paella. (…). Le puedo asegurar –y estoy orgullosísimo de ello– que a lo largo de toda mi vida los domingos nos hemos reunido familiarmente en torno a la paella. Yo no sé en torno a qué se reunían en su familia. (…). Pero, en cualquier caso, señor Ribó, porque siempre que hablan del agua, hablan de la paella, y el agua es para la paella, pero para muchísimas más cosas. También, también para un paraje fundamental, para entender qué es eso de la paella, que son, entre otros, la Albufera, en donde están los arrozales, que necesitan también del agua del Ebro para que haya un reparto (…) de agua para beber, para regar y, en definitiva también, para cuidar de nuestro medio ambiente.» [sic] (MHP del PP, DPG de 2003).

> «La primera es una actuación emblemática. Blasco Ibáñez la describió como "un espejo veneciano entre una selva casi virgen que se extiende leguas y leguas". Es, así es, la Albufera. Ahora ha llegado el momento de una gran estrategia para su recuperación ambiental. Ha llegado la hora de salvar la Albufera. Les anuncio que el Gobierno de España ha dado el visto bueno al proyecto que da una solución integral al futuro de la Albufera. Este proyecto supondrá una inversión de 600 millones de euros para proteger y recuperar nuestro humedal más emblemático.» [sic] (MHP del PSPV-PSPE, DPG de 2021).

> «Els francesos sempre parlen d'una cosa que es diu zone à défendre, espais que hi ha que defendre de qualsevol cosa. L'Albufera és una zone à défendre, 650 milions d'euros compromesos per a salvar no un paisatge idíl·lic de Blasco Ibáñez, de La Barraca, de Arroz y Tartana, dels pescadors, dels que perxen, no, l'Albufera és el pulmó d'aigua de tot el País Valencià, és l'aiguamoll més important que hi ha en Europa.» [sic] (PSPV-PSPE, gobierno, DPG de 2021).

8.3.2. En las sesiones de investidura del Ajuntament de València

Vista la presencia de la Albufera en el espacio institucional de mayor rango autonómico, el análisis se complementa con la atención sobre el Ajuntament de València. En este caso, en los debates de constitución del consistorio en cada inicio de legislatura o cuando se ha producido una sustitución en la alcaldía[150]. Esto hace que la muestra se reduzca de manera considerable, por una cuestión numérica, pero también porque en los actos de constitución del ayuntamiento no se produce un debate entre las fuerzas políticas. Se utilizan, más bien, para esbozar las grandes líneas –que de tan gruesas en ocasiones se pierde la perspectiva– de la política para los próximos cuatro años. Con todo, hay resultados interesantes.

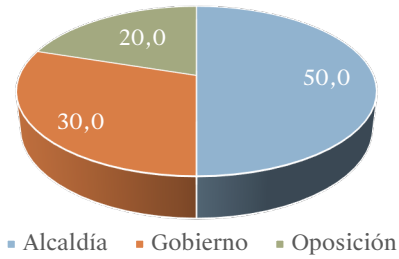
El primero de ellos es que de los 13[151] plenos analizados, en tan sólo 7 de ellos se ha hecho alguna referencia a la Albufera o al Saler; es decir, apenas en la mitad de ellos. La Albufera y la Devesa no parecen ser temas tan relevantes para ser expuestos en el acto de constitución.

[150] Los resultados de este apartado buscan comprender qué papel tiene la Albufera y la Devesa en los debates más importantes de la ciudad si bien es cierto que el análisis sólo de los debates de constitución, esto es, el primero de cada legislatura, puede distorsionar la importancia real del humedal en la política local así como el comportamiento de los diferentes partidos políticos respecto al tema. Es por ello que se ruega precaución a la hora de generalizar estos resultados. El estudio de todos los plenos del estado de la ciudad configuraría una aproximación más completa a la cuestión.

[151] La transcripción del Pleno de Investidura de la nueva alcaldesa de València, Mª José Catalá Verdet, no se encuentra accesible al cierre de este capítulo en julio de 2023.

Ahora bien, en la mitad de las ocasiones ha sido referenciada por la persona que ostenta la alcaldía. El primer alcalde en hacer referencia a la Albufera fue Ricard Pérez Casado en 1983, una vez en 10 años. La alcaldesa Clementina Ródenas Villena no lo hizo en ninguna ocasión durante los tres años en que estuvo al frente del consistorio. Rita Barberá Nolla hizo referencia a la Albufera en 2 ocasiones en los 24 años que fue alcaldesa. Y el alcalde Joan Ribó i Canut ha nombrado en dos ocasiones el humedal en 7 años de gobierno. El promedio más elevado corresponde a este último alcalde.

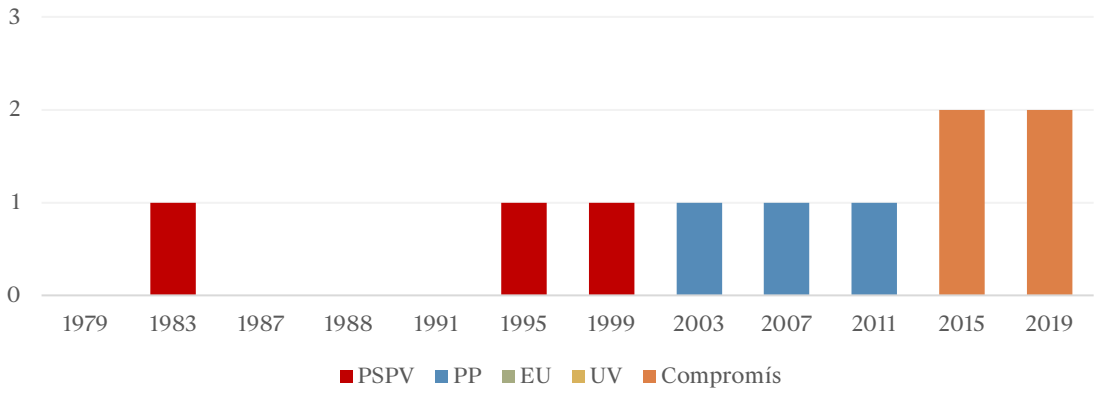
G27. Intervenciones sobre la Albufera según posición institucional en los debates de investidura, 1979-2019, %.



Fuente: *Actas Pleno* Ajuntament de València, Archivo Municipal. Elaboración propia.

El grupo que más intervenciones ha realizado es Compromís, con 4 intervenciones, alcalde y grupo, en los dos últimos debates en los que ostenta la alcaldía, mientras que los grupos políticos tradicionales recogen 3 intervenciones cada uno. El PSPV se concentra en los primeros debates de constitución, mientras que el PP lo hace al inicio del siglo XXI. Este aparente reparto tácito de los tiempos entre grupo más allá del orden cromático, puede apuntar tanto a la posición de gobierno que tiene la iniciativa como al uso político-identitario.

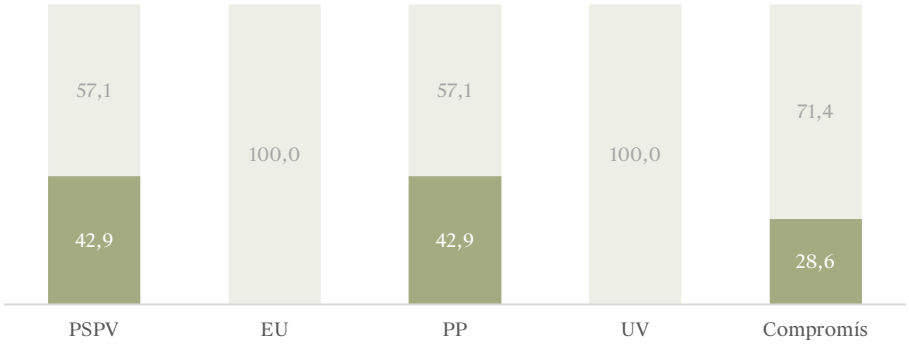
G28. Número de intervenciones sobre la Albufera según partidos políticos en los discursos de investidura del o de la alcaldesa, 1979-2019.



Fuente: *Actas Pleno* Ajuntament de València, Archivo Municipal. Elaboración propia.

Si se atiende al número de grupos políticos que referencian algún aspecto del humedal durante un debate (un año), puede atisbarse, como ocurría en el plano autonómico, el interés o seguimiento para cada una de las formaciones. En este caso, los grupos con mayor número de años en que han mencionado el humedal son el PSPV y el PP, con el 43% de las ocasiones.

G29. Años en que se referencia la Albufera en los debates de investidura según grupos políticos, 1979-2019, %.



Fuente: Actas Pleno Ajuntament de València, Archivo Municipal. Elaboración propia.

En cuanto al contenido, se identifican 14 temas en los que, en la mayoría de las ocasiones, sólo se referencia una vez. Los temas que despiertan más interés o, al menos, más se vinculan a la Albufera o a la Devesa son: el privilegio de la proximidad, la recuperación del humedal, la protección o conservación y los valores paisajísticos y medioambientales. No parece haber un comportamiento diferenciado entre los grupos políticos, ni si están en el gobierno o en la oposición. Desde el punto de vista temporal sí parece definirse con más claridad el bloque de atributos vinculados a la patrimonialización: un espacio para el disfrute de la ciudadanía, su belleza, su candidatura como Patrimonio de la Humanidad y los valores paisajísticos y medioambientales de la Albufera y la Devesa. Estas referencias se producen o se inician entre los años 1999, 2003 y 2007, Periodo que coincide con Rita Barberá Nolla como alcaldesa.

Los temas reflejados en las sesiones de constitución están referidos a la integración de la Albufera y la Devesa como parte de una ciudad que es *moderna y europea* y, por tanto, es verde. No hay un tratamiento personalizado ni técnico de la Albufera, que no deja de ser un ÁP de gran valor ecológico. Responde a la idea de un espacio más de la ciudad, singular, pero no especialmente reivindicado en relación con un lago o un cordón dunar litoral como pocos en la costa española. Se integra a modo de *pack*, la Albufera o El Saler, y en él van incluidos hábitats, seres vivientes humanos y no humanos, paisajes, valores, tradición, turismo y patrimonio natural.

La protección y conservación del entorno del humedal

La condición de ÁP lleva aparejada la condición de protección y de regeneración, coincidentes en los grupos políticos y en el sentido de la misma. Como también lo es la dimensión social, de uso público, ligada a la conservación en los tres grupos.

> «La qualitat de vida solem medir-la ara en relació a l'estat en que es troba el medi ambient, i no solament el físic sino aquell conjunt de circumstàncies que fan grat residir en una ciutat. Per això un programa de protecció ciutadana, entesa en el sentit més ampli va a ser posat en marxa d'inmediat i en coordinació amb altres institucions. La recuperació ja iniciada d'El Saler i la protecció integral de l'Albufera, s'uneix a la recuperació dels carrers per als ciutadans, a la millora de les condicions i major control de les activitats molestes i a fer respectar les mesures de convivència i pau ciutadanes» [sic] (Alcalde, PSPV-PSOE, Pleno Constitución del Ajuntament de València de 1983).

> «Hui, en plena fase de recuperació, amb la regeneració de platges, els espais dunars i de les mates, tan vitals per a la conservació de la flora i fauna, som una de les poques ciutats del món que tenen el privilegi de posseir un parc natural en el seu entorn immediat i un dels millors aiguamolls del sud d'Europa, i la seua conservació i millora és una de les nostres ocupacions» [sic] (PP, gobierno, Pleno Constitución del Ajuntament de València de 2011).

> «La col·laboració amb altres administracions passa també per establir noves complicitats. Amb els municipis més pròxims a València sobre els quals recau el nou llit del riu Túria, per tal d'abordar un projecte de renaturalització que connecte el Parc Natural del Túria amb l'Albufera, i que beneficie a tota la població d'un nou espai ambiental i d'ús ciutadà» [sic] (Alcalde, Compromís, Pleno Constitución del Ajuntament de València de 2019).

La demanda del caudal ecológico

Las reivindicaciones sobre el aporte ecológico y el agua de calidad de la Albufera es el principal tema en estos momentos en el PNA, tanto a nivel mediático como institucional pero también en las conversaciones cotidianas entre los locales.

Es muy llamativo que quienes gobiernan València, propietaria del lago, apenas haga mención al estado de las aguas y no conviertan este tema en una cuestión de *estado* para la ciudad. La única referencia la realizó el alcalde en el último pleno de constitución del consistorio.

> «Una ciutat que cuida d'una Albufera amb els recursos hídrics suficients.» [sic] (Alcalde, Compromís, Pleno Constitución del Ajuntament de València de 2019).

Albufera, Patrimonio de la Humanidad

Si se proponía la Albufera como Parque Nacional en las Corts y más recientemente Reserva de la Biosfera en el programa electoral de PSPV-PSOE (2011) y de Compromís (2015), desde la alcaldía de 2007, Rita Barberá Nolla anunciaba la presentación de la candidatura del humedal para ser declarado Patrimonio de la Humanidad. El tema no tuvo mucho recorrido político. En todo caso, es interesante ver la vinculación del humedal a los conceptos de lucha climática, sus valores y sus paisajes y de protección del espacio.

> «Valencia sella un firme compromiso con la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, y está presta a ser reconocida internacionalmente por sus extraordinarios valores, paisajes y entornos naturales. Y me cabe la satisfacción de anunciarles que una de las primeras acciones de gobierno será inicia los trámites para la declaración del Parque Natural de la Albufera como Patrimonio de la Humanidad.» [sic] (Alcaldesa, PP, Pleno Constitución del Ajuntament de València de 2007).

El constructo Albufera-Huerta

Por simbiosis, el espacio agrario es elevado a un estatus medioambiental y el humedal es asimilado al espacio agrario de producción, y, por tanto, de valor de uso. Esta conjunción política comienza a darse, al menos en las sesiones de constitución, tras el cénit del crecimiento urbano que arrasó con parte de la huerta circundante de la ciudad. Los movimientos de recuperación de la huerta, altamente vinculados al movimiento ecologista (Per l'Horta, Acció-Ecologista Agró, los Salvem), sellan la defensa de los espacios no urbanos de la ciudad, *de lo verde*, como estrategia reivindicativa. El componente identitario, tan propio de los nuevos movimientos sociales, en los que se engloban estas demandas, encontrará en la Albufera y en la huerta las fuentes identitarias valencianas. Esta dimensión simbólica cala el imaginario político, al menos de discurso, de todo el espectro ideológico.

> «Una horta que seguirem protegint com a part de la nostra identitat. Com també ho és el nostre Parc Natural de la Devesa i de l'Albufera» [sic] (PP, gobierno, Pleno Constitución del Ajuntament de València de 2011).
>
> «Aquell que veu en l'horta i l'Albufera un verger i un llac d'oportunitats d'economia verda, de comerç de kilòmetre zero i d'agricultura ecològica» [sic] (COMP, gobierno, Pleno Constitución del Ajuntament de València de 2015).
>
> «No trobareu a Europa cap ciutat que integre un parc natural com el de l'Albufera i que permeta una transició natural tan arrelada a la seua història com representa l'horta.» [sic] (Alcalde, Compromís, Pleno Constitución del Ajuntament de València de 2015).

¿Y qué se echa en falta en las intervenciones? En primer lugar, más contenido sobre la Albufera o su Devesa, porque el que hay es mínimo. Y alguna referencia al arrozal, cultivo con una distancia simbólica enorme, pues no se configura dentro del imaginario de la huerta.

Ni una referencia al arrozal, ni siquiera a sus paisajes o a la paella. En segundo lugar no hay información técnica, en su mayoría son grandes palabras e intenciones y poca concreción. Tal vez, la consulta de los debates del estado de la ciudad muestre ese componente más específico y concreto sobre el humedal. Se echa de menos, también, a los locales. No han aparecido en ningún momento, de la mano de ningún grupo político y tampoco en ningún sentido, ni positivo ni negativo. En los debates autonómicos hubo referencias a los arroceros, muchos, a los cazadores e, incluso, a los ecologistas. Como tampoco hay mención a los conflictos socioeconómicos o políticos que se han dado y se siguen dando en el espacio protegido: la CV-500, la quema de la paja del arroz, los conflictos vecinales, la contaminación de las aguas, la merma de especies, etc. Nada desde la mención del alcalde Ricard Pérez Casado, en 1983, a la recuperación de El Saler, en clara alusión a *El Saler per al poble*. En definitiva, la relevancia política de la Albufera o de la Devesa no se plasma en los grandes discursos de constitución del consistorio.

En definitiva, el recorrido por los programas electorales y las intervenciones institucionales en las Corts Valencianes y en el Pleno del Ajuntament de València muestran una clara presencia del humedal, especialmente si se compara con el resto de ÁP valencianas. No obstante, existen diferencias considerables en el interés mostrado por los partidos y gobiernos progresistas y una mayor discreción por parte de los partidos conservadores.

9. La Devesa y su Albufera. Los orígenes de la estructura administrativa de la conservación

Fórmulas para la gestión de un ÁP hay muchas y muy diversas, según la naturaleza del hábitat, de los humanos que viven en o de él y del contexto institucional y sociopolítico en el que se inserta. En el caso de la Albufera, se trata de un humedal periurbano densamente poblado que inicia su conservación a principios de los 80, a instancia municipal, de la España recién salida de una dictadura militar de 40 años. Ese es su *momentum*, y el PNA actual, en cierto modo, bebe de la configuración macro y micro que se produjo en esos primeros compases municipales. Los ejes generales sobre los que se va a realizar el análisis de este capítulo son el político-administrativo, el normativo, el de la conservación medioambiental y el de uso público y educación ambiental. La relación con los locales se abordará en siguientes capítulos. Poner el foco sobre los pasos coyunturales y estructurales que se dieron en el primer lustro de los años 80 ilustra parte del éxito de la conservación de este humedal valenciano. A partir de los inicios, se aborda junto con el capítulo siguiente, el segundo punto del modelo de análisis aplicado que se centra en la dimensión administrativa multinivel y multisectorial del PNA. Si en este primer capítulo se hace referencia a los orígenes administrativos, en el siguiente se aborda la dimensión interna de las administraciones conservacionistas del PNA.

9.1. La constitución de un «clúster de la conservación»

La creación de una estructura político-administrativa exitosa no es empresa sencilla por la multifactorialidad inherente a todo fenómeno social. La tradición (neo)institucionalista da buena muestra de ello (Bentley, North, March, Olsen Ostrom, Peters, etc.) en un intento por identificar los elementos de éxito para comprender y replicar. Unos factores que combinan los elementos normativos, institucionales, electorales, estratégicos y humanos en unos contextos socioeconómicos y políticos dados (North, 1995). En el PNA se produjo esa mixtura multifactorial exitosa que trata de explicarse en este capítulo, desde una óptica genetista que sitúa el origen de los constructos político-institucionales como condicionantes de su configuración y su devenir posterior (Olsen, 1997; Ostrom, [1990]2015). Confluye un contexto de apertura democrática y la construcción, literal, de un Estado; un historial ciudadano que urge la recuperación del territorio; una ventana política garante del camino conservacionista, y, sobre todo, un grupo de individuos con maneras de entender la conservación pública de la naturaleza de manera muy similar.

Esta confluencia de elementos da lugar a la construcción de un «clúster[152] de la conservación» que va a actuar en los principales ejes de intervención del ÁP (Beltran, 2022; Martínez Fernández, 2022) como respuesta a una estrategia definida y compartida en el entorno de la OTDA del Ajuntament de València, que se convertirá en la década de los 80, en el principal emisor de gestores y gestoras medioambientales, metodologías de intervención y conceptualizaciones de la naturaleza y su conservación. Su condición de primera y única administración conservacionista de la Albufera –y principal del País Valenciano– le consolida como la entidad de referencia en la gestión conservacionista, especialmente de la Devesa, y de la educación ambiental. Esa posición de privilegio provoca un proceso de «inercia institucional» que se va a descubrir clave para la comprensión del PNA en la actualidad. Se sigue la definición de Salvador Parrado (2004) que entiende como las pautas o secuencias que, aún pudiendo ser pequeñas, si se combinan de manera exitosa en el momento oportuno, pueden derivar en un amplio catálogo de impactos sociales que consolidan unas fórmulas o mecanismos que producen unos retornos positivos, inercia, que fortalece y retroalimenta la institución. Este equilibrio se ve reforzado por su posición y mecánica que, a su vez, le hace resistente al cambio o a la competencia (Parrado, 2004: 17). En el caso aplicado de la Albufera, se identifica claramente como a raíz de los movimientos político-administrativos iniciales de los años 80, se consolida una inercia institucional que va a influir en la llegada de la conservación autonómica tras la declaración de PNA y va a provocar la bicefalia administrativa asimétrica tan característica de este ÁP.

La estructura ideada en el entorno de la OTDA y la inercia institucional derivada acompañará los primeros pasos del PNA, dando lugar a una doble gestión asimétrica, aunque complementaria hasta mediados de los años 90, cuando se evidencian las tensiones entre ambas administraciones. De aquella complementariedad se pasará a la coexistencia pacífica hasta mitad de la década de los años diez del siglo XXI, cuando se vuelvan a acercar posiciones en consonancia con los profundos cambios político-institucionales que se producen en 2015.

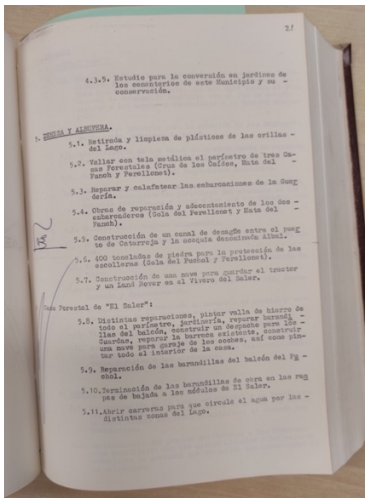
En todo caso y sin adelantar los acontecimientos de capítulos siguientes, a continuación se presenta, de manera sintética, la revisión histórica de los inicios de las administraciones conservacionistas de la Albufera a partir de los cuatro ejes que articulan la acción institucional de un ÁP: el político-administrativo, el normativo, la intervención o conservación medioambiental y el uso público.

[152] La RAE entiende por clúster el «grupo de elementos similares o cercanos, o agrupados en función de alguna característica o variable». En este sentido, se combinan elementos, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, intervenciones e individuos.

9.2. El eje político-administrativo

Un ÁP es, ante todo, un espacio político sobre el que se articulan normas y comportamientos institucionales que afectan el uso que se hace de ese territorio. En este sentido, los primeros pasos de la conservación reciente se dan a tenor del compromiso político-electoral del primer gobierno municipal democrático desde la Transición, de ideología progresista, del año 1979. En el caso de la Devesa, que es el hábitat tractor[153] de la conservación, su relevancia política y mediática viene precedida del impacto social del movimiento *El Saler per al poble*.

> «Primer aturar les llicències, urbanístiques i d'obres. Segon iniciar l'expedient de reversió de les parcel·les no urbanitzades ni construïdes. Tercer, cap ús turístic que no fos el gaudi de ciutadans i ciutadanes de la Devesa i de l'Albufera.» (III-E.67-P-H).



4.1.9. Estudio para la conversión en jardines de los cementerios de este Municipio y su - conservación.

5. DEVESA Y ALBUFERA.

5.1. Retirada y limpieza de plásticos de las orillas - del Lago.

5.2. Vallar con tela metálica el perímetro de tres Casas Forestales (Cruz de los Caídos, Mata del - Fanch y Perellonet).

5.3. Reparar y calafatear las embarcaciones de la Guardería.

5.4. Obras de reparación y adecentamiento de los dos - abrenderos (Gola del Perellonet y Mata del - Fanch).

5.5. Construcción de un canal de desagüe entre el puerto de Catarroja y la acequia denominada Albal.

5.6. 400 toneladas de piedra para la protección de las escolleras (Gola del Fochol y Perellonet).

5.7. Construcción de una nave para cuidar el tractor y un Land Rover en el Vivero del Saler.

Casa Forestal de "El Saler":

5.8. Distintas reparaciones, pintar valla de hierro de todo el perímetro, particiòn, reparar barandillas del balcón, construir un depósito para las Guardas, reparar la barrera existente, construir una nave para garaje de los coches, así como pintar todo el interior de la casa.

5.9. Reparación de las barandillas del balcón del Pa - cual.

5.10. Terminación de las barandillas de obra en las rampas de bajada a los módulos de El Saler.

5.11. Abrir cerveras para que circule el agua por las - distintas zonas del Lago.

I25. Programa de actuación municipal julio-diciembre de 1979, Anexo al Pleno Municipal de 20/07/1979. Archivo Municipal de València. Autora. Julio 2022.

A ese movimiento electoral –detención del proceso urbanizador– le sigue un movimiento político clave que explica, en mucho, el éxito de estos primeros años.

[153] Se importa este término del campo económico en el que se diferencia a las empresas con capacidad tractora –que tienen una mayor capacidad de creación de empleo, liderazgo sectorial e impulso innovador; y las empresas con capacidad motora son aquellas relevantes que siguen la estela de las tractoras, suelen ser más numerosas y conforman la estructura de innovación y activación económica sectorial. Tras ellas, aparecerían el resto de empresas de la sectorial. Esta metáfora aplicada al caso que aquí se analiza, cabría entender la OTDA como *administración tractora* que establece las líneas estratégicas de la conservación y aglutina parte de los y las trabajadoras. La OPNA, al menos en su primera década de existencia, sería una suerte de *administración motora* más que tractora.

El alcalde Ricard Pérez Casado asume directamente la cartera de Devesa-Albufera, que en términos político-administrativos es sinónimo de garantía y relevancia institucional. Las decisiones políticas sobre el humedal, sin olvidar que la inmensa mayoría de ellas eran de corte restrictivo o prohibicionista con el consiguiente impacto negativo en la ciudadanía, se toman al máximo nivel municipal. Ricard Pérez Casado había estado implicado en la defensa de *El Saler per al poble* y sus trabajos como urbanista antes de las primeras elecciones iban relacionados con la ordenación del territorio. Es decir, conocía bien la problemática de la Devesa y las nuevas fórmulas vinculadas a la protección del territorio cuando es elegido concejal de urbanismo del Ajuntament de València. Uno de los técnicos de aquella primera etapa de la OTDA narra como «Ricard hizo una lista con todo lo que había que hacer, yo creo que es el único político que ha hecho una lista con sentido» (III-E.58-A-H). Una implicación personal, técnica y política que explica la atención e interés que proyectó sobre la OTDA.

> «El Grup d'Estudis Urbans i Territorials, que malgrat les resistències funcionarials i polítiques pròpies, havia constituït dependent de la Tinència d'Alcaldia. Hi formaven part entre d'altres Guillermo de Felipe, Antonio Jiménez Montero. La creació de l'Oficina Tècnica de Devesa i Albufera fou ben senzilla. Les resistències totals: la Delegació de Francos y Marjales, la Delegació d'Albufera, la de Devesa, la Junta de Desagüe, i tots els entrebancs de l'administració heretada no ho van fer fàcil: tot eren espais de petits i grans poders que escapaven al control de l'Ajuntament.» (III-E.67-P-A).

Del mismo modo, esa posición de relevancia significó la activación de palancas político-administrativas que afectan a las múltiples concejalías implicadas en el espacio natural[154]. El responsable de la OTDA en esos años, Guillermo de Felipe Datas, con el nivel administrativo de jefatura de sección, apenas tenía intermediación política o administrativa. Desde el principio, este departamento fue una *rara avis* dentro de la estructura de una entidad municipal de las características y tamaño del Ajuntament de València. Los gobiernos siguientes reducirán la *sobreprotección* inicial y las disputas interdepartamentales cada vez serán mayores, pues no deja(ba) de ser un territorio con presencia de múltiples concejalías y sectores municipales.

[154] Espacio natural, parques y jardines, alumbrado, urbanismo, ciclo integral del agua, playas, cultura, etc.

La protección que otorgó la figura del alcalde debe ser entendida como un factor crítico de éxito, ya que blindó, en no pocas ocasiones, la actuación de la OTDA orientada casi en exclusiva a la reversión del espacio sobre principios que podrían ser considerados –sin titubeos– radicales en el sentido de eliminación de obra dura y priorización de la conservación sobre el uso público y vecinal que se realizaba en esos momentos. Junto con la protección política, la relevancia de figuras de alto rango administrativas también debe considerarse como parte del éxito invisible de los primeros pasos de la reversión. El caso de Vicente González Móstoles, arquitecto municipal, que había liderado desde el ámbito municipal los *Estudios Previos de la Devesa*, es un activo para el desencallado administrativo o, si se prefiere, para la garantía de la diligencia administrativa. Pérez Casado y González Móstoles son las caras visibles del éxito político-administrativo de esos primeros pasos, a los que se suma la acción política continuista de la concejala Carmen Arjona Raigón, del PCE, hasta final de legislatura (1982-1983) y de Miguel Albuixech Grau, de PSPV-PSOE, al inicio de la segunda legislatura (1983-1987).

9.2. El eje normativo

El segundo eje o pilar de todo ÁP es el referente a la cuestión normativa que define la protección jurídica y regula los usos que pueden darse dentro del área protegida. En este caso, el *corpus* municipal define, conservacionistamente hablando, la defensa del área protegida de titularidad pública y regula la actividad privada inserta en el espacio natural de titularidad municipal. Las *Normas de la Devesa*, de 1983, a modo de bando, es la trasposición normativa de las conclusiones de los *Estudios Previos de la Devesa*.

La mayor parte de estos elementos se incluirán en los textos reguladores de mayor rango institucional como el PERI, en septiembre de 1983, o el PGOU, en 1988, un salto cualitativo en el sentido proteccionista. La declaración como parque natural incorpora estos preceptos municipales, y se incorporan al Régimen Jurídico del PNA, de 1990, y al PORN, de 1995.

La Devesa se blinda frente a casi cualquier tipo de agresión directa proveniente de la construcción, la agricultura o la actividad turística. Una fotografía de la Devesa actual, a excepción de las intervenciones de restauración medioambiental, sería muy similar a la de los años 80 en relación con el territorio edificado, la altura y su impacto. El marjal de la ciudad y el lago son cuestión aparte. La protección de los años 80 estuvo orientada a la restricción de usos piscícola y recreativa, a su uso naturalístico, y a la prohibición de la caza y de otros tipos de actividades extractivas.

La Albufera y su entorno inmediato, las matas, se protegen jurídicamente, si bien es cierto que los resultados son diametralmente opuestos a los de la Devesa. La problemática de la contaminación de las aguas, de incidencia supramunicipal, impidió –impide– alcanzar los resultados que se observaron con la restauración de los hábitats dunares de la Devesa.

En todo caso, en el primer lustro de los años 80 tiene lugar la producción normativa de protección de la Devesa y de la Albufera en el término municipal de València, realizada fundamentalmente a través del bando municipal, único mecanismo normativo eficaz, rápido y versátil del que disponía la OTDA y el Ajuntament de València para poner en marcha la protección del humedal. La llegada del PNA asumirá y desarrollará en todo el territorio protegido.

9.3. El eje de la intervención medioambiental

La creación de la OTDA surge con el fin de recuperar y regenerar los hábitats arrasados por la urbanización de El Saler, es decir, la pinada, la zona interdunar y el cordón dunar litoral. Se establecen dos líneas de actuación: una encargada de desarticular el entramado de viales, aparcamientos, canalizaciones y demás elementos urbanísticos en los entornos de las zonas en las que no llegaron a construirse los edificios (Martínez Llorens, 2019); y otra, dirigida a la restauración medioambiental de los ecosistemas. Para desarrollar esta segunda línea es necesario disponer de metodologías y de recursos. Sobre la primera, apenas existían referencias científicas de restauración completa de hábitats dunares, por lo que se puso en marcha un proyecto piloto de regeneración dunar en la zona sur para conocer el comportamiento dunar. Los resultados de ese proyecto sirven de base metodológica para la aplicación en el frente litoral del PNA. Una fórmula regenerativa de base científica que aunó conocimiento local sobre el comportamiento del viento marítimo y, por ende, de las dunas móviles (sobre las que se realiza la intervención).

> «Se hicieron estudios de cartografía y fotografías antiguas para determinar la geomorfología del área a restaurar. De la primavera de 1981 hasta 1988 se hicieron diferentes actuaciones en regeneración dunar que sirvieron para definir los criterios de actuación para la regeneración dunar de la Devesa.» (II-E.30-A-H).

Además del conocimiento técnico, en aquel momento en fase experimental, era necesario disponer de plantas autóctonas propias de los hábitats dunares para poder llevar a cabo la restauración.

La reactivación de los Viveros Municipales en 1982, se orienta a la producción de especies autóctonas destinadas a la restauración dunar y la regeneración de la Devesa. Esta nueva finalidad sustituye a la producción forestal de especies alóctonas, como el eucalipto, que se realizaba en época franquista, siguiendo la línea de la reforestación de montes del estado, y que atestó la Devesa de esta especie utilizada, de manera tradicional, para el desecamiento de zonas húmedas y por su uso maderero. «Ximo puso en marcha todo aquello» (II-E.30-A-H).La puesta en marcha o reconversión de los Viveros Municipales es una decisión que puede considerarse como un factor crítico de éxito ya que garantiza(ba) la autonomía y control sobre la producción de plantas para la restauración de los hábitats.

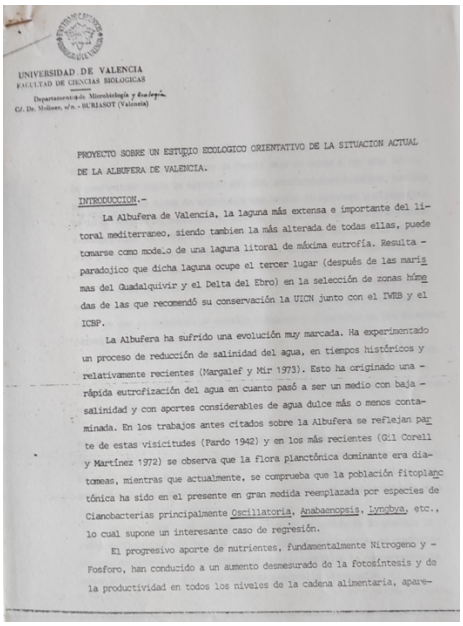
Hoy en día, 40 años después de su puesta en marcha, custodia más de 150 millones de semillas y abastece de plantas autóctonas a la ciudad de València, al PNA y a todos los municipios del PNA. Además, los Viveros Municipales se convierte en la sede de la OTDA en el año 1982, mejor adaptada a las necesidades de una oficina técnica que la *Casa Forestal del Saler*. En ella se construyen despachos, biblioteca pública, archivo, semilleros, espacios para almacenaje de maquinaria y utensilios para las intervenciones.

La atención en el lago se pospone a los años 83 y 84 cuando, una vez iniciada la metodología de restauración dunar y el vivero de plantas activado, el equipo técnico replica la estrategia que había seguido en la Devesa. Diseña un proyecto piloto para la protección y restauración de algunas matas de la Albufera, como la *Manseguerota* o la *Mata del Fang*. La elevada contaminación de las aguas y de los limos del lago afecta(ba)n al agarre de la vegetación palustre que poco a poco se debilita(ba) y «suelta» las matas o islas. La imagen sería similar a la de un *iceberg* que se desprende. Se diseñó una metodología experimental que trataba de replicar las estructuras de la vegetación acuática mediante el uso de corcho e hilo para contener las matas y ayudar a su recuperación. El proyecto supone un fracaso en términos técnicos, en parte por que no se podía controlar la arribada de aguas contaminadas ni la sustitución de los suelos; y en términos político-administrativos porque se interrumpió la financiación por parte de la Conselleria de Obras Públicas, conveniada con la OTDA para ese proyecto.

> «Este Proyecto afecta a las islas “Mata de la Manseguerota” y “Mata del Fang” donde los procesos erosivos podrían dar lugar a la pérdida de un sustrato imprescindible para la supervivencia de la flora y fauna que en estos momentos acoge el Lago. Este proyecto quedó inacabado por falta de subvenciones.» (Documento «Diez años de Gestión de L’Albufera de Valencia y su Devesa» del SDA, 1995).

Los proyectos experimentales de Devesa y de Albufera de aquellos primeros años contaban con el soporte académico de la Universitat de València y de la Universitat Politècnica de València. La producción de conocimiento científico local, muy escasa hasta esos momentos a excepción de la escuela de limnología, era otro de los pilares de la OTDA. Los vínculos con especialistas como Rosa M. Miracle, Ignacio Docavo, Eulàlia Sanjaume, Fernando Robles, Mª Àngels Ull, Manuel Costa, Miguel Ángel Gil Corell o José Mansanet, entre otros, dan lugar a una producción científica local y aplicada que sirve de fundamentación científica para las intervenciones y que, con el paso del tiempo, se han consolidado como líneas de investigación en ambas universidades.

Además, los vínculos científico-técnicos se amplían a otros humedales protegidos como Doñana y La Camargue, en Francia, que el equipo de la OTDA y del Ajuntament de València visitan entre 1981-1983 para conocer las fórmulas de conservación, la relación con la población local y la educación ambiental que se realiza. El objetivo es implementar o adaptar en la Devesa y en la Albufera prácticas exitosas de los humedales de referencia del Mediterráneo.



UNIVERSIDAD DE VALENCIA
FACULTAD DE CIENCIAS BIOLOGICAS
Departamento de Microbiología y Ecología
Cl. Dr. Moliner, s/n. - BURJASOT (Valencia)

PROYECTO SOBRE UN ESTUDIO ECOLOGICO ORIENTATIVO DE LA SITUACION ACTUAL DE LA ALBUFERA DE VALENCIA.

INTRODUCCION.-

La Albufera de Valencia, la laguna más extensa e importante del litoral mediterraneo, siendo tambien la más alterada de todas ellas, puede tomarse como modelo de una laguna litoral de máxima eutrofia. Resulta paradojico que dicha laguna ocupe el tercer lugar (después de las marismas del Guadalquivir y el Delta del Ebro) en la selección de zonas húmedas de las que recomendó su conservación la UICN junto con el IWRB y el ICBP.

La Albufera ha sufrido una evolución muy marcada. Ha experimentado un proceso de reducción de salinidad del agua, en tiempos históricos y relativamente recientes (Margalef y Mir 1973). Esto ha originado una rápida eutrofización del agua en cuanto pasó a ser un medio con baja salinidad y con aportes considerables de agua dulce más o menos contaminada. En los trabajos antes citados sobre la Albufera se reflejan parte de estas visicitudes (Pardo 1942) y en los más recientes (Gil Corell y Martínez 1972) se observa que la flora planctónica dominante era diatomeas, mientras que actualmente, se comprueba que la población fitoplanctónica ha sido en el presente en gran medida reemplazada por especies de Cianobacterias principalmente Oscillatoria, Anabaenopsis, Lyngbya, etc., lo cual supone un interesante caso de regresión.

El progresivo aporte de nutrientes, fundamentalmente Nitrogeno y Fosforo, han conducido a un aumento desmesurado de la fotosíntesis y de la productividad en todos los niveles de la cadena alimentaria, apare-

I28. *Estudio microbiología* de 20/02/1981. Archivo Guillermo de Felipe Datas. Autora. Septiembre 2022.

Respecto al protagonismo del lago, se activaron dos proyectos vinculados a la avifauna del humedal. El primero de ellos fue la *Estación Ornitológica* para el seguimiento, censo y conocimiento de las aves nidificantes e invernales, creada en colaboración con SEO/Birdlife València (SEO) el año 1983.

> «SEO entonces no era nada, era algo en Madrid, aquí eran personas vinculadas a la Albufera, el entorno de Agró… era el mismo círculo, personas con sensibilidad en conocer qué había ahí dentro [Albufera] pero sobre todo qué se cazaba… había que tener información para actuar y denunciar» (III-E.76-L-H).

La *Estación*, en su uso coloquial, se convirtió en el centro de mayor número de anillamientos de aves del estado español y sirvió de cantera para muchos nombres que luego seguirían vinculados a la conservación medioambiental valenciana, desde la praxis y/o la teoría, como Toni Mira, Juan Antonio Gómez, Ramón y Carles Dolz, Pepa Prósper, Mario Giménez, Joanmi Benavent o Nacho y Bosco Díes, entre otros, estuvieron vinculados a la institución en sus diferentes etapas. La *Estación Ornitológica* estuvo ubicada y fue dependiente de la OTDA durante los primeros años y a finales de esa misma década pasa a manos de la OPNA, también en forma de convenio, para continuar la tarea de censado y seguimiento de la avifauna.

El segundo proyecto faunístico es la gestación, al menos en su idea inicial, de reconversión del Centro de Recuperación de Fauna La Granja del Saler, conocida localmente como *La Granja*. Este centro, gestionado por ICONA, tenía como finalidad la cría de perdices para la reintroducción en hábitats forestales por la enorme presión –interés– cinegética sobre esta especie. En los primeros años 80, la creación de la OTDA y la reconversión del espacio a un uso conservacionista, unido a las transferencias competenciales a la autonomía, entre ellas del ICONA, hacen que la permanencia de este centro se descontextualice y se perciba como una forma de comprender la conservación de la naturaleza poco acorde a su momento. La idea de crear un centro de recuperación de fauna salvaje, en su mayoría avifauna local, se gesta en el entorno de la OTDA para cumplir con una función similar a la de los Viveros Municipales, ser el espacio de referencia para recuperación o reintroducción de la fauna local, especialmente las aves heridas por la caza legal y furtiva que se tenía lugar en el humedal.

> «En realidad todo está muy vinculado a la generación esa de Antonio, Guillermo y tal, la entrada del parque es posterior, o sea es posterior pero hay la sensación de que hay que empezar a hacer cosas relacionadas con el parque y toda esta infraestructura estaba dentro del parque e infrautilizada» (III-E.50-A-H).

El Centro de Recuperación de Fauna se construye finalmente en el año 1988 y es dependiente del Servicio de Vida Silvestre de la Dirección General de Medio Natural y Evaluación Ambiental de la Conselleria de Obras Públicas. Es el primer centro de estas características de todo el territorio valenciano hasta la creación del Centro de Recuperación de Fauna Forn del Vidre de Castellón dos años más tarde y el Centro de Recuperación de Fauna de la Santa Faz Alicante, construido en 1998.

La *Granja* desarrolla, al poco tiempo de su puesta en marcha, los proyectos de reintroducción de avifauna desaparecida o en peligro de extinción en el humedal, como el calamón (*gall de canyar*) o la focha moruna (*fotja banyuda*). Con el paso del tiempo, se convierte en una institución referencial del PNA no sólo por su labor y su utilidad, sino porque ha sido y es un espacio cantera de técnicos y técnicas vinculadas a alguna institución de la estructura conservacionistas del humedal. Dos años después de la reversión de *La Granja*, en 1990, se construye el Centro de Investigaciones Piscícolas, conocido por la *Piscifactoría*, para la recuperación de ictiofauna autóctona del territorio valenciano en peligro de extinción.

> «La piscifactoría del Palmar lleva un proceso similar, tanto la piscifactoría como la granja la llevaba el mismo ingeniero de montes, en la Granja se hacían perdices y en la piscifactoría carpas básicamente… claro, la carpa ya no tenía sentido en los años 80 y 90 y se transformaron todas aquellas instalaciones para dedicarlas a conservación de lo que no hacia nadie, los animalitos que se estaban extinguiendo [risas]» (III-E.50-A-H).

> «La Granja lo que feien era criar perdius per a repoblar cotos de caça, bàsicament. La seua funció era la gestió cinegètica com la piscifactoria, que estava orientada a la cria de carpa… entonces Juan Antonio i esta gent fan una OPA hostil per accedir a la granja» (V.10 GOBERPARK).

En este centro se ponen en marcha los reconocidos proyectos de cría y reintroducción de *samaruc* y de *fartet*, dos pequeños peces endémicos que se han convertido en símbolos de la recuperación de la naturaleza valenciana. También dependiente del Servicio de Vida Silvestre, complementa la estructura de recuperación de fauna amenaza de ámbito autonómico pero claramente orientados a las necesidades faunísticas de la Albufera. No es casualidad que ambos centros estén situados en el corazón del PNA.

El tercero de los espacios de regeneración que se idea en la OTDA durante los primeros años de los 80, que se convertirá en uno de los pilares de la conservación del PNA, es el popular *Racó*.

Se trata de un espacio de renaturalización de una mallada arrasada, al tiempo que servía para albergar las iniciativas de educación ambiental de la OTDA, desbordada ya en la *Casa Forestal del Saler*[155]. Y, de paso, revertirá el hipódromo municipal y su entorno en un espacio natural. La idea del *Racó*, como es conocido localmente, se gesta en 1984 –en noviembre de ese mismo año se solicita la declaración de Parque Natural en el pleno de noviembre del Ajuntament de València– y se elabora el anteproyecto[156] a lo largo del siguiente año de manera conjunta entre la OTDA y el Servicio de Arquitectura Urbana del Ajuntament de València.

> «Las agresiones sufridas en épocas recientes, que aún continúan en buena medida, hacen necesaria una conservación activa que apoyada en los mecanismos naturales de regeneración devuelva a las zonas degradadas su fisonomía original. Esta actuación, acompañada de una política educativa e informativa adecuada, puede ser suficiente para que seamos capaces de conservar unos recursos naturales escasísimos y gravemente amenazados en Iberia y Europa» (*Anteproyecto Mallada Racó de l'Olla*, 1985).

Los tres objetivos a alcanzar con este nuevo espacio eran, en primer lugar, dar respuesta a la elevada demanda de uso público y educación ambiental detectada por la OTDA; en segundo lugar, recrear el hábitat de la mallada[157] para la nidificación de la avifauna, un lugar libre de paso humano y de caza, y que a su vez sirviera para la observación en vivo de las aves, la flora y los insectos del humedal; y, finalmente, para que sirviera de espacio de formación para el estudiantado de la Universitat de València a través de la creación de la «Estación Biológica que podría recoger y adaptar a nuestra época la rica tradición de estudios limnológicos (que tan brillantemente realizaran en l'Albufera los científicos del Laboratorio de Hidrobiología Española de Valencia) de las primeras décadas del siglo XX, interrumpidos por la Guerra Civil, así como continuar la labor en otros campos científicos: avifauna, entomología, malacología, etc.» (*Anteproyecto Mallada Racó de l'Olla*, 1985).

[155] La educación ambiental se realizaba en la *Casa Forestal del Saler*, que no estaba acondicionada para las necesidades educativas y divulgativas, ya que era el lugar de trabajo de la guardería forestal y, además, se utilizaba como espacio para eventos y recepción de personalidades del Ajuntament de València.

[156] Equipo redactor: Juan Antonio Gómez López y Ramón Dolz García (*Estació Ornitològica Albufera*), Guillermo de Felipe Datas, Antonio Vizcaíno Matarredona y Ximo Sánchez Bruñé (OTDA), Vicente González Móstoles y Alejandro Pons Romaní (Servicio de Arquitectura Urbana), y Policarpo Garay Martín (geólogo).

[157] En ese momento todas las malladas de la Devesa habían sido arrasadas por el proyecto urbanizador de El Saler, de ahí el interés de la OTDA en recrear un hábitat de gran importancia para el equilibrio ecosistémico del humedal.

El espacio se concibió, desde el origen, como un lugar de encuentro entre la conservación, la investigación científica, el uso público y educación ambiental. La zonificación que se ideó, presente en la actualidad, respondía a estos tres objetivos con la creación de la zona para la estación biológica, zona de recepción de visitantes y área de reserva.



I29. Dibujos de cada una de las tres zonas diseñadas. *Anteproyecto Mallada Racó de l'Olla, 1985*. Archivo personal Guillermo de Felipe Datas.

El inicio de la obra se produce en el año 1986 con un convenio entre el Ajuntament de València, que se encargará de la regeneración del hábitat saladar y su mantenimiento, y la Generalitat Valenciana de su gestión[158].

[158] La información alojada en el web del PNA sobre el proceso histórico del Racó de l'Olla no es coincidente con la versión aquí sostenida, basada en la memoria de las personas que estuvieron presente en aquel momento. Tal vez sería más oportuno indicar que inician el proceso histórico en etapas siguientes: «En octubre de 1990 la entonces Agencia de Medio Ambiente encarga la redacción del Proyecto de restauración y adecuación ecológica del Racó de l'Olla, contratándose el proyecto de ejecución por parte de la Conselleria de Medio Ambiente en noviembre de 1991, por un importe en torno a los 191 millones de pesetas y firmándose el acta de replanteo en julio de 1992. La restauración del área de reserva finalizó en enero de 1993 y desde la primera estación reproductora se obtuvieron espectaculares resultados por lo que respecta a la ornitofauna. Desde junio de 1994 la gestión del Racó de l'Olla depende conjuntamente de la Generalitat Valenciana y Ayuntamiento de Valencia a raíz de la firma de un convenio de cooperación». Consultada el 29/11/2022.

En 1988 se inaugura el Centro de Interpretación del PNA, cuya educación ambiental se coordina y lidera desde la OTDA con técnicas de educación ambiental dependientes tanto de la Conselleria de Obras Públicas –a través de la Agencia del Medio Ambiente– como de la Conselleria de Cultura, en esos momentos encargada de la educación ambiental autonómica.Al inicio de la década de 1990, la gestión de la educación ambiental se realizaráen exclusiva por el PNA y, como recogía la última frase de la presentación del *Anteproyecto Mallada Racó de l'Olla* del Ajuntament de València de 1985, la voluntad era convertir este espacio en «una pieza clave para la política ambiental valenciana». Desde entonces hasta hoy, el Racó de l'Olla es el Centro de Interpretación y la referencia institucional para las visitas al humedal. Actualmente el convenio entre ambas entidades está pendiente de renovación.

De esta manera, en el primer lustro de los años 80 se gesta, se idea y se desarrollan los pilares de la conservación y uso público del humedal. El entorno de la OTDA del Ajuntament de València se convierte en el espacio de pensamiento, de metodología y, sobre todo, de un entramado humano que con el paso del tiempo irá asentándose en las diferentes instituciones públicas, proyectos y entidades privadas que se ubican en el PNA, pero también recalarán en otros espacios naturales o en los servicios medioambientales autonómicos de finales de los 80 y la década de los 90. Para comprender el impacto que este grupo humano tiene durante esos primeros años y la inercia institucional que se produce, es necesario recorrer, a trazo grueso, los caminos profesionales que expliquen la biografía grupal del equipo promotor del entorno de la OTDA.

El primer punto a tener en cuenta es el componente gremial o, si se prefiere, la disciplina académica de origen. En esos primeros 80 previos a la declaración del PNA, todos los técnicos son biólogos y alguna bióloga de la Universitat de València, aunque de diferentes promociones. Son egresados y egresadas entre 1974 y 1984, es decir, es un grupo humano situado entre los 22 y 30 años, que se va incorporando al equipo municipal laboral –hasta 1985 no se crean las primeras plazas de biólogos conservadores del Ajuntament de València– a través de contratos temporales. Además, las contratas de verano de 1981 a 1984 sirven de toma de contacto para más de un centenar de personas relacionadas con el ámbito de la conservación (biología, jardinería, forestales, etc.) y como centro de formación práctica, inusual en esos momentos. Los y las trabajadoras, en su mayoría, muy jóvenes, sirven de apoyo a la brigada y a la guardería forestal al tiempo que, por su número, aceleran e intensifican las intervenciones de regeneración y de divulgación a la ciudadanía. En definitiva, la OTDA se convierte en una de las canteras de los primeros grupos técnicos de conservación en el territorio valenciano.

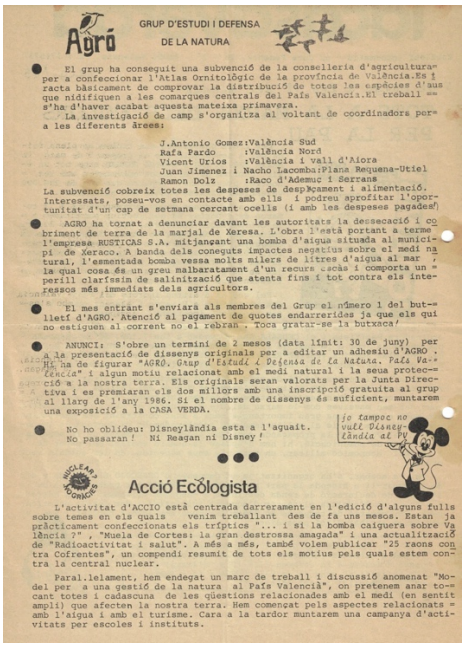
Por otro lado, durante el tardofranquismo y los primeros 80 tiene lugar en España el conflicto de poder entre ingenieros de montes –en masculino– y biólogos –en masculino también–, con la sustitución de los primeros, vinculados a la conservación forestal-productiva, por los segundos, de corte ecológico-naturalístico (GOBERPARK, 2021). El caso de la Albufera, probablemente por su naturaleza municipal y urbana, hace que la presencia del ICONA –reducto de poder de los ingenieros de montes– sea menor que en otros territorios de corte montañoso-forestal.

> «Entró una serie de gente con otra visión distinta a la que hasta entonces llevaba todas estas cosas que era más la del cuerpo ingenieril que estaba por la producción que daba dinero a la conservación de que lo que teníamos se estaba extinguiendo… cuando empezamos éramos cuatro los que hacíamos estas cosas o pensábamos en la conservación y ahora estamos casi pasados de moda, la gente que nos dedicamos a la conservación» (III-E.50-A-H).

Además, se suma el hecho de que se encargara la dirección externa de los *Estudios Previos de la Devesa* y la dirección de la OTDA a un biólogo, que actúa de puerta de acceso para otros colegas. Desde el punto de vista simbólico, la preeminencia de los ingenieros de montes en la mayoría de las ÁP dotaba de excepcionalidad, de nuevo, a la OTDA ya que era de los pocos lugares –pioneros, por tanto– donde se realizaban tareas de conservación de la naturaleza con un enfoque desde la biología. De esta manera, las relaciones de proximidad académica y personal actúan de enlace del reducido número de profesionales existente en esos momentos en el *mercado* conservacionista valenciano, que se agrupan en torno a ella.

El segundo punto a tener en cuenta es el sustrato ecologista de ese grupo humano, sobre todo del grupo promotor. La mayoría de los y las integrantes formaban parte de Agró, un grupo de estudios ambientales, y algunos de Acció Ecologista, el referente ecologista valenciano entonces y ahora. En esos primeros años de los 80, el ambiente ecologista era un hervidero con la fusión, escisión y creación de múltiples grupos activistas tanto en la ciudad como en las comarcas valencianas vinculadas a la acción política ecologista, a las ideologías de izquierdas y a la defensa del territorio. Los diferentes sustratos político-ideológicos –y las filias y fobias personales– van conformando un entramado de entidades que actúan frente a las políticas públicas, o la ausencia de ellas, relativas a los espacios naturales todavía sin protección del territorio valenciano.

En 1982 se constituye la *Casa Verda*, un espacio compartido y autogestionado por diferentes colectivos ecologistas y de fórmulas de vida alternativa (pacifistas, bici-ecologistas, etc.) que favorece el contacto asociativo y relacional y es propiciatoria, a la larga, de la fusión de muchas de estas entidades, como el caso de Acció Ecologista y de Agró.



Agró
GRUP D'ESTUDI I DEFENSA DE LA NATURA

El grup ha consegui una subvenció de la conselleria d'agricultura per a confeccionar l'Atlas Ornitològic de la província de València.Es ¡ racta bàsicament de comprovar la distribució de totes les espècies d'aus que nidifiquen a les comarques centrals del País Valencià.El treball s'ha d'haver acabat aquesta mateixa primavera.
La investigació de camp s'organitza al voltant de coordinadors per a les diferents àrees:

J.Antonio Gomez:València Sud
Rafa Pardo :València Nord
Vicent Urios :València i Vall d'Aiora
Juan Jimenez i Nacho Lacomba:Plana Requena-Utiel
Ramon Dolz :Raco d'Ademuz i Serrans

La subvenció cobreix totes les despeses de desplaçament i alimentació. Interessats, poseu-vos en contacte amb ells i podreu aprofitar l'oportunitat d'un cap de setmana cercant ocells (i amb les despeses pagades!)

AGRO ha tornat a denunciar davant les autoritats la dessecació i cobriment de terra de la marjal de Xeresa. L'obra l'està portant a terme l'empresa RUSTICAS S.A. mitjançant una bomba d'aigua situada al municipi de Xeraco. A banda dels coneguts impactes negatius sobre el medi natural, l'esmentada bomba xessa molts milers de litres d'aigua al mar , la qual cosa és un greu malbaratament d'un recurs escàs i comporta un perill clarissim de salinització que atenta fins i tot contra els interessos més immediats dels agricultors.

El mes entrant s'enviara als membres del Grup el número 1 del butlletí d'AGRO. Atenció al pagament de quotes endarrerides ja que els qui no estiguen al corrent no el rebran . Toca gratar-se la butxaca!

ANUNCI: S'obre un termini de 2 mesos (data límit: 30 de juny) per a la presentació de dissenys originals per a editar un adhesiu d'AGRO . Ha de figurar "AGRO, Grup d'Estudi i Defensa de la Natura. País Valencià" i algun motiu relacionat amb el medi natural i la seua protecció a la nostra terra. Els originals seran valorats per la Junta Directiva i es premiaran els dos millors amb una inscripció gratuita al grup al llarg de l'any 1986. Si el nombre de dissenys és suficient, muntarem una exposició a la CASA VERDA.

No ho oblideu: Disneylàndia esta a l'aguait.
No passaran! Ni Reagan ni Disney!

jo tampoc no vull Disneylàndia al PV

Acció Ecologista

L'activitat d'ACCIO està centrada darrerament en l'edició d'alguns fulls sobre temes en els quals venim treballant des de fa uns mesos. Estan pràcticament confeccionats els tríptics "... i si la bomba caiguera sobre València ?" , "Muela de Cortes: la gran destrossa amagada" i una actualització de "Radioactivitat i salut". A més a més, també volem publicar "25 raons contra Cofrentes", un compendi resumit de tots els motius pels quals estem contra la central nuclear.

Paral.lelament, hem endegat un marc de treball i discussió anomenat "Model per a una gestió de la natura al País Valencià", on pretenem anar tocant totes i cadascuna de les questions relacionades amb el medi (en sentit ampli) que afecten la nostra terra. Hem començat pels aspectes relacionats amb l'aigua i amb el turisme. Cara a la tardor muntarem una campanya d'activitats per escoles i instituts.

I30. *Butlletí informatiu de la Casa Verda*, de 05/1985. Archivo de A. Vizcaíno.

Agró es una organización fundada en 1983 en un bar, haciendo honor a las leyendas fundacionales de los 70 y 80, por un muy reducido grupo de biólogos. Su objetivo era el estudio de la naturaleza para su defensa, con un posicionamiento político que implica el cuestionamiento del sistema agresor de la naturaleza o espacios naturales.

> «Nosotros empezamos a interesarnos o decantarnos más claramente, a parte del trabajo de campo, en el tema de conservación y sobre todo la defensa porque como veníamos ahí un poco de la puta guerra, que era lo nuestro, y ahí creamos Agró en un tugurio, en una reunión en un bareto y nos instalamos entonces donde estaba Radio Klara, yo creo que solamente existía Agró, no sé si los antinucleares y los de la bici como mucho» (III-E.53-A-H).

Agró, una *rara avis* –valga la redundancia–, se diferencia de Acció Ecologista en su vertiente científica y estudiosa, y de SEO por su vertiente comprometida con la defensa pública de la naturaleza. Sus primeros estudios estaban relacionados con los censos de avifauna, como el de las Islas Columbretes, Albufera, Xeresa-Xeraco, Peñíscola o el Marjal dels Moros, que dan pie a la creación de grupos locales de acción vinculados al territorio natural más que administrativo.

> «Eren jovens universitaris relacionats amb la defensa del medi natural i sobre tot en l'aspecte de fauna silvestre. Algú tenia antecedents familiars d'esquerres però la seua activitat pública en general estava més lligada a la defensa d'aus que a conflictes polítics clàssics, encara que alguns estaven afiliats a les noves organitzacions sindicals o polítiques progressistes. El nucli inicial d'AGRÓ, que per cert, no té res a vore en "agro" en el sentit de "agrari" sinó que es el nom valencià de la garsa reial, te les seues arrels en un reduït grup de estudiants de biologia especialitzats en flora i fauna (en aquells moments, la bioquímica era la especialitat més de moda en biològiques) Rafa Pardo, Toni Mira i Víctor Navarro, que tingueren el seu bateig de foc en un estudi (Monografia nº4 de Icona, 1975) de l'Albufera i en la posterior constitució de la ESTACIÓ ORNITOLÒGICA DE L'ALBUFERA, relacionada amb la SOCIETAT ESPANYOLA D'ORNITOLOGIA i l'ajuntament de València. (…) Es en 1982 quan es crea AGRÓ. Estava composta per Víctor Navarro, Rafa Pardo, Juan Jimenez, Juan Antonio Gomez, Nacho Lacomba, Patricia Callahan, William Colom, Vicent Urios, José Luis Lopez Sancho, Mario Jiménez, Ramón Dolz, etc.» [sic] (Acció-Ecologista Agró, 2007)[159].

En 1987 Agró y Acció Ecologista se fusionan, junto con otros grupos de corte ecologista, y construyen el espacio de referencia para el *mundillo* de la conservación de la naturaleza en el territorio valenciano. La doble dimensión de Acció-Ecologista Agró, la investigadora y la activista, la convierten en una entidad singular de gran repercusión mediática por su acción política, que goza de legitimidad científica ante la política y, por tanto, de cierto respeto por parte de responsables de la administración pública valenciana.

> «Jo recorde anar a la redacció de El País que estava Manolo Jardí de guàrdia i anàvem en un sac ple d'agrons morts tirotejats, els duguérem allí i "matxo, això és un escàndol", el furtivisme i l'abatiment d'espècies protegides… al

[159] Artículo «Ara que tenim 25 anys» 06/06/2007. A este listado habría que añadir nombres como el de Antonio Mira, Guillermo de Felipe o Mª Àngels Ull. Consultado en https://web.archive.org/web/20070808220152/http://www.accioecologista-agro.org/spip.php?article240

> dia següent primera plana. AGRÓ en els 90 és quan més influència va tindre en el parc, més contundent, més voluminosa, denúncia en premsa» (V.10 GOBERPARK).

Con la fusión consiguen atraer a un heterogéneo grupo de profesionales de todas las ramas vinculados a la conservación y al ecologismo, incluso a los «ecologistas calvos», como sostenía Josep Vicent Marqués (Acció-Ecologista Agró, 2007). Una fusión que no estuvo exenta de debates entre los socios y socias de Agró al considerarse no ecologistas sino conservacionistas, al entender que la unión convertiría a la nueva asociación en un «brazo armado» de la defensa de la naturaleza en el territorio valenciano. Parte de la base asociativa de Agró y Acció Ecologista comienza a entrar en las instituciones públicas, universidades, asociaciones, entidades o medios de comunicación durante los 80 y los 90. De hecho, la creación de los primeros espacios naturales valencianos y su demanda o reivindicación no puede ni debe entenderse sin el papel protagónico de los grupos ecologistas locales y del entramado de actores y actoras vinculadas, directa o indirectamente, a Acció-Ecologista Agró.

Los *Estudios Previos de la Devesa* de 1980 sirven de catalizador para unir a los y las especialistas de la academia, de la aplicación práctica pública y del asociacionismo de naturaleza. Algunas de estas personas entrarán a formar parte de la OTDA, como plantilla laboral o por contrato temporal (brigada, educación ambiental, etc.), otras formarán parte de la *Estación Ornitológica*, otras en el Gabinete de Ordenación del Territorio de GVA, antesala de la Agencia del Medio Ambiente, y en otros departamentos autonómicos orientados a la conservación. Se hablar, por tanto, de este grupo promotor como un *inner cercle* (Santos Castroviejo, 2013), un núcleo atravesado por las relaciones profesionales y personales (asociativas) que va a estar presente en los espacios de conservación autonómicos y municipales conforme se van construyendo y ampliando, y que sirven de vaso comunicante de buenas (o malas) prácticas y de conexión para la colaboración o, en su defecto, para la activación de palancas dinamizadoras.

9.4. El eje del uso público y la educación ambiental

El cuarto eje, parcialmente referenciado ya, es el de la educación ambiental y el uso público del espacio natural. Esta dimensión era de máxima prioridad para el equipo de la OTDA ya que desde el año 1981 hay un técnico –de los tres– encargado de la educación ambiental que se realiza en la *Casa Forestal del Saler*.

El objetivo era dar a conocer a la ciudadanía, sobre todo a través de las generaciones más jóvenes, las medidas de regeneración que se estaban desarrollando para la recuperación de la Devesa. Se realizan varias exposiciones, entre ellas la exposición permanente en la Casa Forestal del Saler, se crearon los primeros materiales de educación ambiental y los primeros productos de *merchandising* verde de corte educativo, pues se trataba de divulgar los valores ecológicos de un lugar popular pero profundamente desconocido desde el punto de vista medioambiental.



I31. Conjunto de imágenes de la portada del díptico elaborado por el Ajuntament de València en 1983 y del catálogo de la Exposición «L'Albufera. El medi i l'home» de 1982. Archivo personal de A. Vizcaíno.

La creación del Racó de l'Olla como espacio central del uso público y la educación ambiental del humedal fue uno de los proyectos más ambiciosos de la OTDA durante sus primeros años de funcionamiento. Un centro que tendría la capacidad de recibir 300.000 personas al año, muy alejado de las 10.000 personas –escolares– que se atendían en la Casa Forestal del Saler. Este salto exponencial reflejaba el interés de la ciudadanía por el humedal pero, sobre todo, la visión estratégica del equipo de la OTDA respecto a cómo debía configurarse el futuro parque natural en relación con un uso público del espacio histórico que le confería un protagonismo que, lejos de minimizarse, debía integrarse y ordenarse.

El Racó de l'Olla se convertía en la plataforma de referencia para divulgar los valores medioambientales del humedal, al tiempo que se imbricaba a través de la experiencia corporal –visita y observación en vivo–, la necesidad de conservación y revaloración del espacio natural. El contenido de los primeros materiales de educación ambiental se centraba en la explicación pedagógica de los diferentes ecosistemas –suelo, vegetación y fauna– y su interrelación, así como del impacto de la actividad humana que se desarrollaba en los diferentes hábitats.



I32. Cuaderno de Campo *La Malladeta. Escola Municipal de Natura* del Ajuntament de València. Archivo A. Vizcaíno. 1985.

La relevancia de la OTDA durante los primeros años de los 80 se materializa en creación de la estructura conservacionista que influye en la OPNA (GVA) y en otros municipios del PNA, como el Ajuntament de Silla, Sollana, Sueca o Algemesí, que si bien no disponen de los recursos presupuestarios, técnicos y humanos como València, replican sus formas de hacer y sus posiciones medioambientales. Tal y como señalan los informantes, la OTDA planificaba la gestión a través de planes estratégicos informales, no recogidos como documentos propiamente dichos, en el que se definían las metas a alcanzar y la acción se enfocaba a ellas.

> «Cuando yo empecé me quedaba alucinado como biólogo que acababa de empezar la carrera porque en la oficina [OTDA] se pensaba ¿qué queremos? ¿cómo queremos que sea la Devesa en cinco años? ¿cómo queremos que sea la Albufera? Y se hacían aquellos planes y vamos a hacer esto que nos va a costar esto, va a costar 8 años pero lo vamos a sacar adelante» (III-E.50-A-H).

> «La labor de Devesa-Albufera ha sido muy buena, a lo mejor en matas de la Albufera ahí ha tenido unas historias más difíciles pero ha llevado siempre una política de gestión concreta, para lo bueno y lo malo, entonces ha ido avanzando y haciendo cosas interesantes» (III-E.53-G.I.-H).

La OTDA actúa como referente real y simbólico de la conservación de la Albufera y, también, de los espacios naturales creados hasta la primera mitad de los años 90. Esa inercia institucional es producto, como se ha visto, de una serie de decisiones políticas y administrativas y de una visión sobre la conservación basada en una particular forma de entender la naturaleza y su protección de corte ecólogo-ecologista, que da lugar a una estrategia integral de conservación que se retroalimenta gracias a los primeros resultados exitosos desde el punto de vista medioambiental (campo académico y científico) y social para la ciudad de València.

> «La OTDA ha sido pionera en el ámbito europeo desde 1981, en la restauración y recreación[160] natural ecosistemas dunares» (Escarré, 2004: 423).

Es, por tanto, una institución robusta en sentido político-administrativo (Parrado, 2004), con una gestión sostenible que crece a lo largo de los años y que se hace resistente a los cambios institucionales del Ajuntament de València. Una inercia institucional municipal que tensionará la gestión autonómica de la OPNA, condicionando su lugar y su acción conservacionista del humedal.

[160] «Distinguiremos entre el término restauración, que se emplea cuando la actuación tiene lugar sobre ecosistemas dunares degradados por la acción antrópica pero en los que existe un substrato arenoso, y el de recreación, que se usa cuando lo primero que se debe regenerar es la propia duna, desaparecida, normalmente por la realización de alguna obra lo que ha sido muy frecuente en el área mediterránea» (Escarré *et al.*, 2004: 417).

10. La administración y gestión conservacionista

El presente capítulo trata de realizar una foto en movimiento de la dinámica administrativa que se ha producido en la gestión del humedal durante las últimas cuarenta décadas. Por un lado, atiende a la cuestión estructural de provisión de recursos, a nivel presupuestario y de personal, como fórmula para comprender la dimensión real de las oficinas de conservación autonómica y municipal. Por otro lado, atiende a la cuestión de los liderazgos, tanto a la extracción y selección como a las habilidades percibidas y asociadas a los y las líderes de la conservación de la Albufera. Y finalmente analiza las relaciones interadministrativas que se han producido entre las dos oficinas presentes en el humedal; consecuencia, en cierto modo, de los condicionantes estructurales y de liderazgo existentes en cada una de ellas. La extracción sociopolítica de las élites o liderazgos explica, en parte, el puzle institucional y la acción pública ocurrida en estos cuarenta años de ÁP.

10.1. Memorias de gestión

Las «memorias de gestión» son documentos administrativos de seguimiento y control de la actividad de un departamento público durante un periodo de tiempo, generalmente, un ejercicio presupuestario. La innovación administrativa vinculada al interés y mejora de los procesos ha acompañado a la complejización y tecnificación de estos documentos. La primera década del siglo XXI es sinónimo de incorporación de principios y herramientas de transparencia, acceso a la información y evaluación de políticas públicas que influyen de manera directa en la elaboración de este tipo de documentos.

En el caso de los espacios naturales, estas memorias trascienden el plano organizacional para convertirse en herramientas de divulgación para la ciudadanía, especialmente de biodiversidad y de manera discreta, del patrimonio local (Beltran, 2022). Unos espacios que, por lo ya señalado, resultan de gran atracción social, mediática y académica, por lo que las memorias comienzan a ser consideradas *outputs* político-administrativos en sí mismos.

En los parques naturales valencianos son accesibles en formato digital desde el año 2008. Esta reconversión pública, de documento interno de seguimiento a catálogo de acciones realizadas y servicios ofrecidos, implica un cambio en su conceptualización: mejora de diseño, un lenguaje comprensible, una estructuración temática que recorra las fortalezas de la gestión y un seguido de hitos y metas alcanzadas.

Como documento político, en tanto que producto consumible de cara al *exterior*, invisibiliza debilidades, falta de recursos o dificultades encontradas, además de prestar muy poca o ninguna atención a cuestiones tan tediosas como el presupuesto adjudicado o ejecutado, la plantilla (categorías, sexo, contratación, salarios), el inventario del que dispone el departamento para desarrollar su acción o, incluso, las funciones u objetivos a alcanzar. Con el paso el tiempo, estos documentos se van afinando en algunos aspectos, como el contenido divulgativo y la accesibilidad, o ahondan en los silencios informacionales. En cualquier caso, son fuentes de información valiosísima para comprender el comportamiento y la capacidad de gestión de las oficinas técnicas y para conocer, a su vez, el trasfondo político de la conservación, sea por los recursos asignados o exposición mediática, sea por el propio concepto de naturaleza sobre el que se articula o se prioriza la acción de la oficina. Esto es, el relato político-administrativo sobre el espacio natural.

En el caso del PNA, cumplen con los requisitos básicos de este tipo de documentos, con clara orientación pública, si bien es cierto que las memorias de los años previos a la publicación digital, 2008, ya están elaboradas como documentos de uso público restringido para los miembros y miembras de la Junta Rectora del PNA.

Respecto a las memorias del SDA, que también se analizan como fuentes de información para los capítulos siguientes, son herramientas de uso interno para el seguimiento y control desde los servicios transversales del consistorio. En ellas se detallan los aspectos de gestión como la plantilla y contratación, el presupuesto, el inventario, el número de expedientes y la actividad anual más importante. Al no ser un documento público, el lenguaje es técnico, parco en detalles y funcional. A causa de su corte administrativo, no se especifican todas las acciones realizadas, ni los fines, ni los logros, ni se incorpora el relato político que sí se observa en las destinadas a la ciudadanía.

Desde el sentido divulgativo de este documento, las memorias del PNA y del SDA no serían comparables, al no compartir objetivos ni públicos. Ahora bien, la información que incorporan ambas oficinas permite ver la evolución institucional o, lo que es lo mismo, el (des)interés político y administrativo en ellas, la prevalencia de unos hábitats o de otros –que se relacionan con la titularidad, la capacidad de acción y la inercia institucional–, las actividades de educación ambiental y de uso público, y la relación con otras administraciones o entes de conservación. En definitiva, analizar y comparar el contenido de las memorias de gestión de las oficinas permite observar los tres hilos que ensamblan la actividad del espacio natural: la dimensión interna, la conservación y el uso público.

El análisis se ha realizado sobre el total de documentos facilitados por ambos organismos: 46 documentos[161], 19 de la OPNA y 27 del SDA[162].

G30. Memorias de gestión consultadas sobre el total, para ambas oficinas técnicas, %.



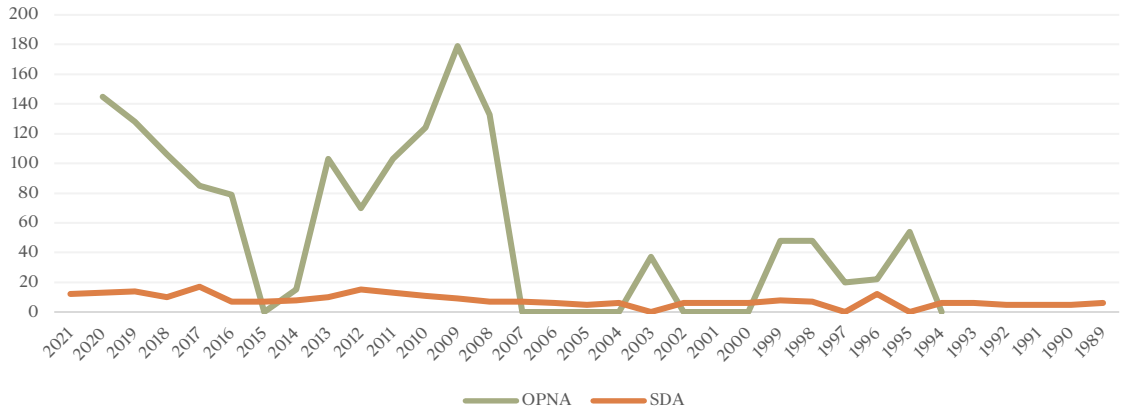
Fuente: Memorias de la OPNA y del SDA. Elaboración propia.

En cuanto a la extensión de las memorias, varía de manera considerable según su finalidad pública e interna. En el caso del PNA, se observan dos épocas diferenciadas, la anterior a 2008 –cuando se hacen accesibles las memorias a la ciudadanía–, con un tamaño de entre 2 y 60 páginas; y una segunda época, a partir de 2007, con un fuerte aumento que se sitúa entre las 70 páginas y las 180. Por el contrario, las memorias del SDA, en su consideración de documentos estrictamente internos, son breves en comparación, y también se observan dos épocas que coinciden con la observada en la entidad autonómica, pero con mucha menor variabilidad: de las 5-9 páginas de las primeras décadas se pasa a las 12-15 páginas de las últimas.

[161] Ver Anexo para consultar los datos en detalle. Al cierre del texto de este capítulo, julio de 2023, no se disponía de las Memorias de Gestión de los años 2022 y 2023 para ninguna de las dos oficinas.

[162] Se agradece enormemente la disposición de los y las funcionarias de ambas administraciones para facilitar el acceso a las memorias digitales y en papel, pero, al mismo tiempo, se considera oportuno señalar la demora que se ha producido entre su solicitud y su entrega. En ambos casos, la dilación de varios meses ha venido del encallamiento del permiso a instancias centrales para la entrega de la documentación, no por dificultades presentadas por las propias oficinas técnicas. En aras de la reflexión para la mejora de la atención a la ciudadanía, en este caso investigadora, se hace el comentario que sigue. El *impasse* temporal entre la solicitud y la entrega del material ha sido menor gracias al trato personal y el capital relacional de la investigadora, fruto de una dilatada trayectoria investigadora en este espacio. Es previsible, por tanto, suponer que el acceso a la documentación hubiera sido mayor para una persona en otra situación. Es por ello que, tal vez, podría convertirse esta demanda puntual e inusual de información en un recurso o un servicio más de los que se ofrecen por ambas entidades. Siendo totalmente consciente de las limitaciones en cuanto al personal y a los recursos técnicos de los que disponen ambas oficinas, podría considerarse esta ocasión, en la que se ha puesto en orden parte de la información actual e histórica, como un punto de partida para la mejora del servicio de investigación de ambas entidades, acostumbradas a las demandas de investigaciones de CCNN, y poco familiarizadas con las investigaciones en CCSS. Además, esto redundaría en la transparencia de la propia entidad, así como en una mejora de la rendición de cuentas y control ciudadano.

G31. Evolución número de páginas de las memorias de gestión de ambas oficinas técnicas, 1989-2021.



Fuente: Memorias de la OPNA y del SDA. Elaboración propia.

En lo que respecta al contenido de las memorias, en algunos aspectos, como se ha señalado, tienen comportamientos diametralmente opuestos, mientras que en otros coinciden las temáticas y las fórmulas para presentar la información. De manera sucinta, la comparación de las memorias de ambas instituciones se sintetiza de la siguiente manera:

1. **Información sobre el presupuesto asignado**. Es una de las debilidades de las memorias del PNA, ya que sólo 11 de las 19 incorporan esta información. Se hace referencia al presupuesto de gestión de la OPNA, sin contabilizarse las inversiones de infraestructura que se realizan en el entorno del PNA. Por otro lado, la práctica totalidad del SDA (26/27), incluyen esta información.

2. **Información sobre la plantilla**. Es la principal debilidad de las memorias del PNA, ya que si bien es cierto que se incluyen los números generales, no se hace referencia al tipo de contratación, si es pública o privada, a la categoría profesional y salarial, a la formación, ni al sexo. Conocer la estructura laboral de una entidad es fundamental para comprender su fortaleza –debilidad– administrativa. Las memorias del SDA incorporan, con el paso del tiempo, gran parte de esta información.

3. **El inventario**. Esta es una información muy *íntima* de una institución y habitualmente no suele reflejarse en las memorias más allá de los inmuebles o vehículos. En este caso, la información del SDA es muy completa, a diferencia de la OPNA que, a excepción de dos años, no presenta esta información.

El porqué es relevante conocer el inventario en un espacio natural tiene que ver con la capacidad de acción. El grueso de las tareas que se desarrollan está vinculado a trabajos de intervención, regeneración o recuperación que implican movimiento de tierras, de canalización, de reconstrucción de equipamientos, etc., por lo que disponer o no de vehículos para transporte y desplazamiento de la brigada y de la guardería, o de maquinaria pesada para estos trabajos de intervención, muestra esa capacidad de acción. En el caso que nos ocupa, por ejemplo, durante las primeras décadas tras la declaración, la OPNA solicitaba el uso de la retroexcavadora al SDA, ya que no disponían de este tipo de maquinaria. O, por ejemplo, este mismo servicio dispone de seis embarcaciones para tareas de vigilancia y de seguimiento en el lago, mientras que la OPNA dispone de tres. Del mismo modo ocurre con la flota de vehículos para transporte de trabajadores de las oficinas del PNA o del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla y del SDA, muy diferente entre ambas administraciones.

4. **Información relativa a las actuaciones de conservación en los hábitats**. Hace referencia a las intervenciones en el territorio, seguimiento de la biodiversidad, tareas de mantenimiento y limpieza o de vigilancia y denuncia, es decir, recoge el grueso de la acción administrativa del espacio natural. En el caso de las memorias del PNA, esta información ocupa la mayor parte de los documentos, siendo en ocasiones de corte más divulgativo (años 2008-2014) o más técnico (a partir de 2016) mientras que en las memorias del SDA se recoge de manera resumida a modo de titular, si bien es cierto que en las memorias de los dos últimos años esta información comienza a ser más exhaustiva.

5. **Información sobre las relaciones con otras administraciones**. Probablemente esta es una de las debilidades estructurales de la información que se aporta o debería aportar en las memorias de ambas oficinas. Es un apartado descuidado, incluso inexistente, en el que no se da cuenta de las relaciones (en forma de convenios, reuniones, colaboraciones, desencuentros, etc.) entre las diferentes administraciones que actúan en el espacio natural. De hecho, en ocasiones se hace referencia a la solicitud de trámites de los municipios (memorias del PNA) y en otras ocasiones no, otras veces se reseña las reuniones con la Confederación Hidrográfica del Júcar, y otras no.

Es decir, las relaciones interadministrativas se vislumbran a partir de referencias indirectas por las intervenciones o proyectos de conservación, y no por una acción consciente de publicidad y divulgación como una dimensión más de la gestión.

6. **Información sobre las relaciones con los locales**. La presencia de la población local (general u organizada) es muy escasa, no existen apartados que les otorguen un protagonismo propio, sino que son derivadas de la enumeración de acciones que hace la OPNA –incluido el Centro de Interpretación del Racó de l'Olla–, donde no se distingue entre locales y alóctonos. Además, las referencias a acciones con organizaciones locales son muy reducida a lo largo de las casi 20 memorias del PNA a las que se ha tenido acceso, y se desconoce si es porque no hay actividad que reseñar o no se considera con suficiente entidad para hacerlo en las memorias, como si se considerara parte de la rutina de un espacio natural. Podría deberse a este motivo pero, en contraste con el protagonismo de las intervenciones de conservación y mantenimiento, llama poderosamente la atención. En el caso del SDA, apenas hay referencias y las que hay se concentran en los años de ejecución del proyecto europeo LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL, dedicado a la participación social en el espacio natural.

   A diferencia de las memorias del SDA, las de la OPNA incluyen información de corte divulgativo para la ciudadanía, en la que se explican las características básicas de los hábitats del humedal, la legislación y el organigrama institucional en el que se inserta el PNA. La información de corte técnico (intervenciones, mantenimiento, seguimiento biodiversidad, etc.) no siempre tiene una lectura sencilla para el lector o lectora generalista; de hecho, estos apartados parecen ir orientados a personas con conocimientos técnicos elevados o directamente con especialización en la materia. Tan sólo el apartado de uso público del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla emplea un lenguaje y unas formas más adecuadas a la comprensión y accesibilidad de un público general.

Para finalizar este breve repaso a la forma y contenido de las memorias de gestión de ambas instituciones, es pertinente señalar cómo ambas herramientas reflejan los cambios administrativos y políticos de las propias instituciones. En ellas se observa el cambio de contrata –formato y contenido–, el relato de un momento político o la incidencia de proyectos europeos que aumentan el tamaño de las memorias o suponen cambios en el contenido –nuevo o más detallado–.

Las memorias del PNA están más sujetas a los vaivenes externos, sea cambios de dirección o cambios políticos. Por ejemplo, existe diferencias sustantivas –se verá en los apartados y capítulos siguientes– entre las direcciones técnicas y políticas del PNA, tanto en contenido como en forma de expresarlo. También se puede observar cómo el trinomio uso público-turismo-economía sostenible va escalando puestos en el índice de la memoria, como reflejo de la concepción del uso prioritario de un espacio natural en un momento político determinado, durante los años previos a la crisis económica de 2008. O cómo se produce un profundo viraje hacia contenidos muy técnicos y reivindicativos de los últimos años, sobre todo a partir de 2016[163]. Incluso el énfasis político en la prevención de incendios se refleja en las memorias de mediados de los años 2000 previas a la crisis económica; o el viraje en el posicionamiento contra la caza de los primeros años a posiciones de reconocimiento del supuesto papel medioambiental de la actividad cinegética (memoria 2003).

En el caso del SDA, de manera directa no se puede conocer, a través de las memorias, el relato político subyacente, si bien es cierto que a tenor de las acciones realizadas –conservacionistas o de uso público– se puede atisbar la línea estratégica o la prevalencia de unos usos sobre otros.



I33. Portadas de algunas memorias de gestión del PNA.

[163] Es llamativa la portada de la memoria de gestión de este año 2016 por su agresividad visual. Si hasta ese momento la mayoría de las memorias utilizaban el plano cenital de los límites del PNA, la de 2016, coincidente con el 30º aniversario de la declaración, es una composición de tres imágenes: en el centro una imagen aérea de la Mata del Fang –espacio de mayor valor ecológico del lago–; en la imagen superior, un torrente de agua brava y oscura, impropia del humedal salvo cuando se producen lluvias torrenciales, en este caso probablemente las de septiembre de 2016, que aducen a agresividad o incluso violencia, una imagen antagónica de la naturaleza domesticada y serena que suele asociarse a los espacios naturales; y en la parte inferior, una fotografía de un canal, con una barca y la quietud propia de este humedal. Se recuerda que este año 2016 es el primero bajo la dirección de Paloma Mateache Sacristán.

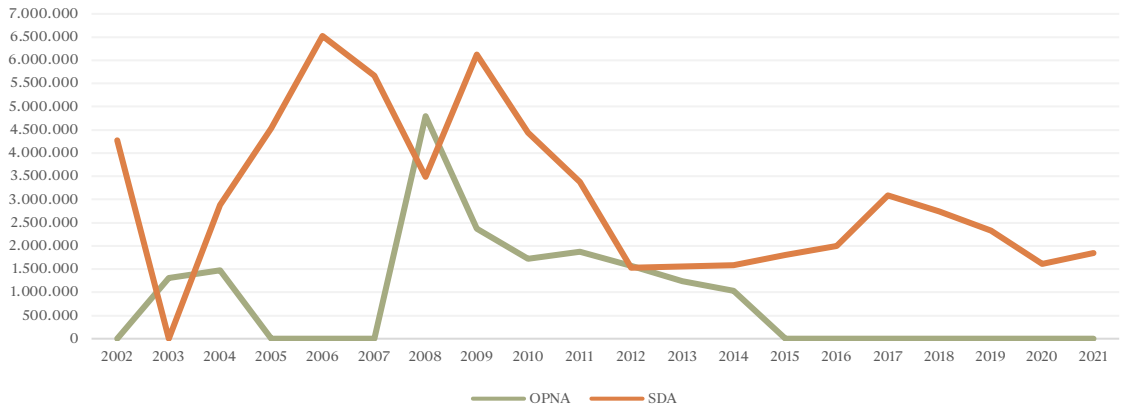
10.2. Presupuesto y plantilla

Las memorias de gestión del PNA no detallan información sobre la partida presupuestaria –adjudicada o ejecutada– en 8 de los últimos 19 años, por lo que es difícil secuenciar la gestión del PNA durante el siglo XXI. La tendencia parece ser de crecimiento hasta los años previos a la crisis económica de 2008, cuando comienza el declive hasta 2014, última información a la que se tiene acceso. La contracción presupuestaria supone, en apenas cinco años, una pérdida de cuatro millones de euros.

> «El problema es que no tenemos ni medios, ni personal ni competencias suficientes y cualquier ayuntamiento, vamos el de València nos da 400 vueltas en personal, en medios… en todo» (III-E.39-A-M).

El impacto de esta crisis es extensible a toda la red de parques naturales de la GVA. A modo ilustrativo, en el PN de Pego-Oliva (un marjal litoral) en 2008 el presupuesto rondaba el millón de euros y en el PN del Montgó (montaña litoral) era de 1.329.000. En el año 2014, durante los últimos coletazos de la crisis, el presupuesto se redujo a poco más de 200.000 euros para el primero, mientras que no alcanzó el medio millón de euros para el segundo. Es decir, en los tres parques naturales se reduce casi el 80% del presupuesto en cinco años. La no inclusión de la información presupuestaria en las memorias del último lustro no permite observar si éste se ha incrementado con la llegada del *Govern del Botànic* (primer presupuesto 2016), como sí ocurrió con la dotación económica de la DGMN y con la Conselleria.

G32. Evolución presupuestaria de la OPNA y del SDA, 2002-2020, euros.



Fuente: Memorias de la OPNA (GVA) y del SDA (Ajuntament de València). Elaboración propia.
Nota metodológica 1: la secuencia se inicia con la sustitución de la peseta por el euro. Nota metodológica 2: El valor cero del gráfico corresponde a la ausencia de información presupuestaria en la memoria.

En cuanto a la dotación presupuestaria del SDA del Ajuntament de València, la serie histórica a la que se ha tenido acceso se inicia en 1989 y apenas tiene interrupciones a lo largo de los 33 años. Cabe resaltar, de nuevo, la naturaleza de la memoria de gestión de corte interno, de control y seguimiento del departamento sin vocación divulgativa externa.

En el periodo 1989-2001 hay que señalar, por un lado, los cerca de 50 millones de pesetas de 1989 y 1990, una cifra elevada para una oficina de conservación natural que se explica por el esfuerzo del Ajuntament de València en ordenar las parcelas derivadas de la paralización del proceso urbanizador de la Devesa. A partir de 1994 el presupuesto se duplicará de manera anual pasando de 34 millones de pesetas a 462 en 2001, un incremento de 1260% en siete años. La primera década del nuevo siglo coincidirá con el aumento de presupuesto vinculado a los proyectos europeos, que alcanza su cénit entre 2004 y 2006, cuando se están gestionando LIFE-BIOCOMPOST (categoría «Medio Ambiente»), LIFE-DUNA (categoría «Naturaleza»), LIFE-ECOLIGHT (categoría «Medio Ambiente»), LIFE-ENEBRO (categoría «Naturaleza»), LIFE-ECORICE (categoría «Medio Ambiente»). Un auténtico hito de gestión administrativa, cinco proyectos LIFE dirigidos por el SDA. Se puede hacer un seguimiento grueso en las memorias, si bien es cierto que el detalle presupuestario y de plantilla se especifica en cada una de las memorias propias de cada proyecto. El último proyecto LIFE gestionado por el SDA es el *Seducción Ambiental*, entre 2009 y 2012, que supone el segundo pico presupuestario de seis millones de euros.

El proyecto coincide con la crisis económica y es probable que actúe como contención del impacto de ésta en el presupuesto, que se contrae de manera significativa durante los siguientes años hasta situarse en el millón y medio anual, siendo éste su mínimo histórico. En apenas tres años se produce una pérdida de 4 millones y medio.

A partir de 2016, con el primer presupuesto del *Govern de la Nau*, vuelve «la alegría[164]» (Diario de Campo, 12/08/2022) presupuestaria y se recupera hasta casi los tres millones de euros. Desde 2018 se observa un periodo de desequilibrio con oscilaciones presupuestarias importantes. En estos momentos, el presupuesto de 2021 es de 1.800.000, una cifra cercana al mínimo histórico de 2012.

[164] El término «alegría» referido a los presupuestos y al aumento de la capacidad de gasto de las administraciones ha sido utilizado por varias personas entrevistadas, no relacionadas entre sí pero vinculadas a la administración autonómica y local.

En términos generales, la última década muestra un esfuerzo presupuestario por parte del Ajuntament de València que parece agostarse, hecho que contrasta de manear significativa con la definición que hace de sí mismo el gobierno municipal como «el ayuntamiento más ecologista de su historia[165]».

De manera comparada, la asignación presupuestaria de ambas instituciones, la autonómica y la municipal, es considerable. Es decir, durante los 20 años analizados, el presupuesto público de las oficinas técnicas es de gran magnitud, con más de ocho millones anuales, sin incluir inversiones de otros departamentos autonómicos y municipales, ni de otros ayuntamientos del PNA, ni de instituciones estatales. A todas luces se evidencia el interés en la conservación del humedal por parte de la administración pública. Sin embargo, no se puede hablar de un equilibrio de fuerzas en cuanto al presupuesto se refiere, entre la OPNA y el SDA. A excepción del periodo de mayor impacto de la crisis económica, el departamento municipal ha superado con creces la dotación presupuestaria de la OPNA.

En todo caso, y para finalizar este análisis, debe señalarse la reducida información contenida en las memorias de una y otra institución. En ellas sólo se hace referencia –si se hace– a la consignación presupuestaria del servicio, es decir, no se reflejan todas las inversiones y actuaciones que se realizan en el humedal por parte de los demás departamentos autonómicos, municipales o estatales. Se puede concluir, pues, que no se conoce –no se publica– la magnitud de la intervención real de la administración pública en el espacio natural, por lo que análisis como el que se realiza en este estudio esbozan la realidad sin alcanzar a dibujarla en detalle.

El segundo gran elemento que explica y cuasi determina la acción de una administración es su *función pública* (Barragán y Cuenca, 2020), es decir, el tamaño y composición de los recursos humanos que, en este caso, se aplica a los equipos de trabajadores y trabajadoras. La plantilla, íntimamente ligada a la dotación presupuestaria, es un indicador de la capacidad de intervención y de la relevancia política que tiene ese departamento o, en este caso, la gestión del espacio natural. Por esta razón, a continuación se analiza la estructura de la plantilla y su evolución a lo largo del tiempo de las dos oficinas técnicas, la autonómica y la municipal.

El equipo autonómico adscrito al PNA ha oscilado, según consta en las memorias, entre 5 y 21 personas, aunque no se dispone de esa información en las memorias de los años 90 y no se ha podido acceder a las de los años 2000, por lo que se desconoce cuándo tiene lugar el crecimiento de la plantilla de la OPNA.

[165] «Ribó: "València tiene el gobierno municipal más ecologista que jamás ha conocido la ciudad"», *elperiodic.com*, 05/06/2017. Consultado 20/09/2022.

Lo que sí se puede observar es cómo la crisis económica, de nuevo, tiene un impacto negativo en el número de trabajadores y trabajadoras, ya que en 2011 se reduce un 14% la plantilla y, dos años más tarde, se reduce otro 22%. En apenas cuatro ejercicios tiene lugar una reducción de un tercio. Desde 2013 hasta 2019, último año de la serie, la plantilla se mantiene estable en torno a 13 trabajadores y trabajadoras. Esto significa que no se produce una recuperación de los niveles previos a la crisis económica, siendo, obviamente, el mismo territorio por gestionar y la misma o mayor dificultad de conservación. Dicho de otra manera, la OPNA tiene hoy menor capacidad de actuación que hace 15 años. Este hecho llama poderosamente la atención al compararse con el presupuesto de la DGMN y de Conselleria que, como se ha visto, los últimos cuatro ejercicios económicos coinciden con los hitos de mayor consignación presupuestaria.

La disparidad entre el aumento presupuestario de la unidad central y el nulo crecimiento de la plantilla, de la OPNA y del equipo de educación ambiental, puede tener diversas explicaciones, complementarias y no excluyentes entre sí, como una reasignación presupuestaria entre los diferentes parques naturales que conforman la red de la GVA o un interés por rehabilitar y modernizar las edificaciones de los parques naturales –es decir, construcción y obra– sin que repercuta en un aumento del presupuesto de gestión de las oficinas técnicas, entre otros motivos. En todo caso, no parece observarse voluntad política en un crecimiento del componente estructural de la plantilla del PNA, coincidente con un aumento de la dotación presupuestaria general de la Conselleria y de la DGMN.

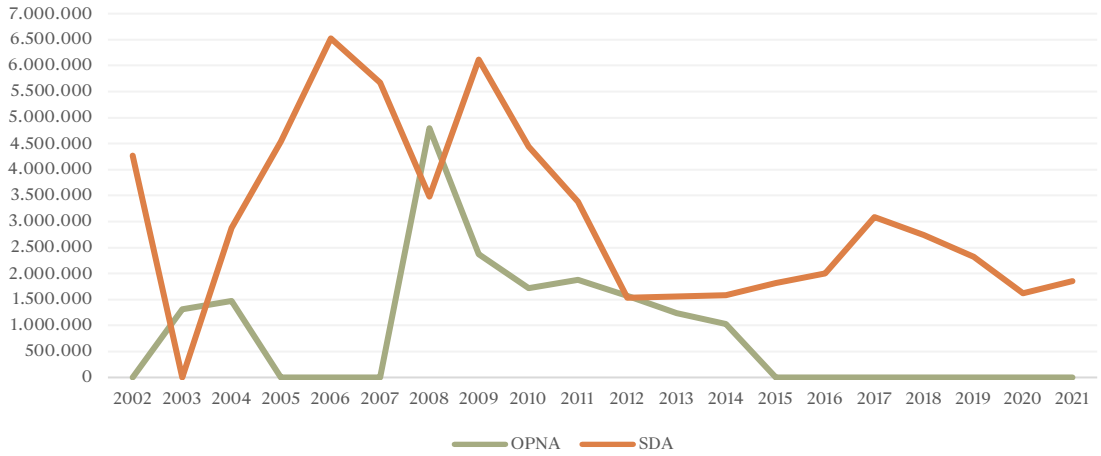
Desde el punto de vista de la composición de la plantilla, actualmente se divide en un primer grupo formado por la Guardería Forestal, que se ha mantenido con 3 personas –para vigilar 21.000 hectáreas– desde el inicio de la secuencia hasta 2019, año en que se reduce a 2. El segundo grupo de trabajo sería la Brigada Forestal, encargada de realizar todas las tareas de mantenimiento, reparación o intervención natural del PNA. Desde los primeros años de los que se tiene información hasta los momentos previos a la crisis económica, el equipo estaba formado por 6 personas. A partir de entonces se reduce a 5 y desde 2018 a 4.

El tercero de los grupos es el de educación ambiental, el personal ubicado en el Centro de Interpretación del Racó de l'Olla, compuesto por 4 personas. En los momentos de mayor actividad, coincidente con la inauguración de las exposiciones permanentes de «Las Caballerizas» –recordemos que era el antiguo hipódromo de València–, durante la primera década del siglo XXI, el equipo de educación ambiental estuvo formado por 6 o 7 personas. El desmantelamiento de estos equipamientos y la drástica reducción del presupuesto producido por las políticas de austeridad para hacer frente a las consecuencias económicas, dan lugar a la crisis más profunda que ha vivido este Centro en sus más de 30 años de existencia.

No sólo se reducen las instalaciones hasta la mínima expresión –que perdura hasta la actualidad– sino, sobre todo, se reduce la plantilla. En ese momento se produce un ERE laboral en VAERSA, la empresa pública a la que pertenecen los y las trabajadoras que se encarga de la educación ambiental en los parques naturales valencianos, que deja al frente del Centro a una única persona. Es el año 2013. Al siguiente año, se contrata a una extrabajadora y al finalizar 2014 se ha recuperado al equipo al completo. Desde entonces hasta la actualidad son cuatro las personas que conforman el equipo de educación ambiental del PNA, a diferencia del resto de parques naturales valencianos donde lo conforman una o dos personas. Dependen laboralmente de la empresa pública VAERSA y administrativamente de la Dirección General de Calidad y Educación Ambiental, departamento diferente a la Dirección General de Medio Natural y Evaluación Ambiental, ambas de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Local, Emergencia Climática y Transición Ecológica.

El cuarto de los grupos de trabajo es el equipo técnico, de oficina, que está compuesto por personal funcionario y contratado laboral. El impacto de la crisis económica supone una reducción de un tercio del personal funcionario y de la mitad entre el personal contratado. En la actualidad, los cuatro equipos suponen en torno a 13 o 14 personas encargadas de dirigir, planificar, ejecutar, mantener, proteger y divulgar la inmensidad, real y simbólica, que supone el PNA.

G33. Evolución de las plantillas de la OPNA y del SDA, 1989-2021.



Fuente: Memorias de la OPNA (GVA) y del SDA (Ajuntament de València). Elaboración propia.
Nota metodológica 1: el valor cero del gráfico corresponde a la ausencia de información presupuestaria en la memoria.
Nota metodológica 2: por *staff* se entiende el equipo estable del servicio, incluyendo personal funcionarial, laboral y contrata, mientras que el valor total incluye las personas contratadas a lo largo del año durante periodos cortos, habitualmente, meses.

En cuanto al SDA, la situación es ostensiblemente diferente. El territorio es menor, más compacto y controlable que el asignado a la OPNA, pero la consignación presupuestaria y la plantilla es mucho mayor, tanto en términos relativos como en términos absolutos. El SDA ha oscilado entre 30 y 234 personas, con un promedio anual de 78 personas a lo largo de los 33 años de los que se dispone información. Ahora bien, estas cifras tan elevadas se explican por los programas de empleo realizados por el Ajuntament de València, la Generalitat Valenciana o el Estado[166], del que el Servicio ha sido receptor. Por este motivo se observan los picos de los años 1989, 1999 y 2000, con más de 220 personas contratadas y son siete los años en que se supera la cifra de 100 contratos.

Estas «grandes temporadas» tienen lugar antes de la crisis económica, a excepción de 2018. Pocos periodos ha habido en que el SDA no fuera beneficiario de este tipo de programas, tan sólo en el año 1992, en los años de la crisis económica 2009-2011 y en la actualidad. El grueso de estos trabajadores y trabajadoras se adscriben a la Brigada Forestal para hacer tareas de vivero, mantenimiento o regeneración. Ésta ha ido reduciéndose de manera sostenida con el paso del tiempo, ya que en 1989 eran 13 personas, número que se reduce en la década de los 90 y crece con la implementación de los proyectos LIFE de los 2000, hasta las 18. La crisis económica supone una reducción del 25% en tres años y, en estos momentos, el número de personas que forman la brigada es de 6, siendo éste el mínimo histórico de la serie.

Con el equipo de la Guardería Forestal ocurre algo similar, con un descenso más acusado a partir del año 2003. Hasta ese momento oscilaba entre 19 guardas –no había mujeres– de 1989 y los 14 de 2002. Desde entonces se reduce paulatinamente durante la crisis hasta los actuales 8 miembros. Son 8 personas encargadas de vigilar el lago, la Devesa y el marjal de València, a todas luces insuficientes pero, en comparación con la guardería del PNA –y de otros parques naturales de la GVA–, es una cifra formidable.

El equipo técnico de oficina, en cuanto a número y composición, se ha mantenido estable a lo largo de los 33 años analizados, variando entre 8 y 10 personas. Como ocurre con la OPNA, entre ellos y ellas existe personal funcionario y personal de la contrata de servicios y mantenimiento. En la actualidad podría hablarse de un salto cualitativo estructural ya que en estos momentos el SDA ha pasado de tres secciones: de Uso público, Paisaje vegetal y Área jurídica, a cinco secciones, con la creación de dos plazas funcionariales más, una vinculada exclusivamente a la Albufera y otra a Comunicación y Educación Ambiental.

[166] Como por ejemplo el *Plan E*, programas de primer empleo, para desempleados/as de larga duración, de inserción laboral, etc.

La creación de secciones *obliga* a la entidad municipal a ocuparlas y dotarlas de recursos. Esta consolidación estructural, activada durante las dos últimas legislaturas, es un indicador del interés en afianzar la capacidad administrativa de la oficina.

En abril de 2021, se nombró a Joan Miquel Benavent Olmos, técnico responsable del lago dentro del organigrama del SDA, Director General de Conservación de la Albufera y otras áreas naturales[167] del Ajuntament de València. Es una figura de nueva creación que se sitúa en un plano intermedio entre el equipo técnico y político, esto es, entre la jefatura de servicio y la concejalía, con el fin de coordinar el área de conservación natural del consistorio. Desde el punto de vista institucional, es una decisión importante ya que sitúa la Albufera como una de las grandes áreas dependiente de un alto directivo si bien es cierto que, al ser una figura de corte político, su pervivencia está ligada a la orientación del gobierno municipal del momento. La conformación de gobierno municipal de corte conservador (PP-VOX) tras las elecciones locales de mayo de 2023 ha significado la destitución y eliminación, por ahora, de esta figura directiva[168].

En definitiva, el análisis comparado de ambas administraciones deja entrever, en primer lugar, una estructura orgánica similar: equipo técnico, brigada y guardería forestal aunque existe una gran disparidad en cuanto al tamaño de los equipos. En segundo lugar, el impacto de la crisis económica es evidente en ambas plantillas, que se reducen de manera considerable y ninguna, en términos absolutos, recupera las cifra precrisis. En términos relativos, el *staff* del SDA, hasta 2022, se situaba en valores del año 2007 y 2008. En tercer lugar, ambas instituciones apuestan por modelos mixtos público-privados tanto en el equipo técnico como en la brigada en los que, a través de la contrata de servicios, se incorpora personal de diferentes categorías profesionales a las estructuras funcionariales. Esta fórmula de privatización encubierta, liderada por funcionarios y funcionarias de carrera, es una constante en la gestión de los espacios naturales y, cada vez más, en la gestión de la administración pública valenciana.

La variable local, es decir, la autoctonía o aloctonía de las personas que forman parte de los equipos de las oficinas, es relevante para comprender las dinámicas que se suceden en el PNA, hecho también observado en otros espacios naturales. El análisis de estas dinámicas se realiza en capítulos posteriores, pero se puede avanzar que los equipos técnicos de ambas instituciones han estado formados fundamentalmente por personas alóctonas.

[167] «El gobierno de València nombra a cinco nuevos altos cargos», *Valencia Plaza,* 16/04/2021.
[168] «Catalá destituye a 10 altos cargos nombrados por Compromís y PSPV», *Levante-EMV*, 20/06/2023.

Aún más, las plazas de funcionarios y funcionarias de los equipos técnicos no están ocupadas por ninguna persona local. La incorporación del conocimiento técnico se ha producido a través de las contratas de servicios o de los proyectos europeos. Esto significa que, en la jerarquía decisional, las pocas personas autóctonas –contadas excepciones– han aportado su conocimiento técnico general («academia») y su conocimiento local sin disponer de ninguna capacidad de dirección o gerencia, más allá de la derivada de la organización o dinámica informal establecida por cada una de las oficinas.

Donde sí ha habido presencia de locales ha sido en el plano de dirección del PNA y en las brigadas y en las guarderías forestales. Estos dos últimos son los espacios tradicionales ocupados por personas autóctonas –hombres en su mayoría– desde antes del inicio de las oficinas técnicas. En el caso del Ajuntament de València, la guardería forestal creada con la compra de la Albufera al Estado se compone casi en exclusiva de personas de El Saler, El Palmar o Pinedo. De hecho, la guardería ha sido hasta las últimas décadas un espacio de reposición endogámica no sólo local sino, incluso, familiar. A su vez, la configuración de la brigada forestal del Ajuntament de València en los años 70 se realiza, también, con hombres de las pedanías de la Albufera. El paso del tiempo y el aumento de personas con formación forestal amplía las brigadas a personas alóctonas, aunque gran parte continúan siendo del entorno de la Albufera.

En el caso del PNA, la dinámica ha sido similar, eso sí, ampliando el rango de extracción a municipios de la orilla oeste como Catarroja, Silla o Massanassa. Tanto la guardería como la brigada han combinado personal autóctono y alóctono, en su mayoría hombres, con o sin formación técnica.

10.3. Relaciones interadministrativas entre la OPNA y el SDA

En un espacio natural en el que están presentes o tienen competencias trece municipios, uno de ellos València ciudad, varios departamentos autonómicos y dos entes estatales, las relaciones interadministrativas son múltiples, multidireccionales y de intensidad variable. Entendiéndose el interés que pueden despertar cualquiera de las combinaciones posibles, se quiere focalizar en las dinámicas presentes e históricas entre la OPNA y el SDA, por ser las dos administraciones de mayor presencia y capacidad de gestión vinculada a la conservación del humedal. Además, en este punto, se produce el salto analítico hacia la dimensión micro, que se alternará con la meso, para conocer el devenir de las administraciones conservacionistas a partir del influjo de la acción de los individuos con posiciones relevantes en ellas (Zurbriggen, 2006), tanto en el plano de gestión como en el político.

La proximidad entre ambos niveles permite o, si se prefiere, demanda de este acercamiento a campos de los liderazgos individuales y colectivos. Desde el punto de vista formal, las relaciones entre ambas se enmarcan en lo dispuesto en el régimen jurídico[169] del PNA, que establece el marco regulativo general del ÁP, si bien es cierto que la gestión de la Devesa, desde 2009, está delegada en el Ajuntament de València[170] y que la entidad municipal, en tanto que propietaria de lago y restinga, tiene competencias propias para su protección. En ejecución de sus competencias, con incidencia relevante, el SDA solicita informe de adecuación[171] de dicha acción a la OPNA.

En los primeros compases del PNA, la existencia de dos instituciones públicas de marcado carácter conservacionista sembraba dudas sobre la posible duplicidad de acción. Desde el punto de vista del diseño institucional formal (estructura, equipo y objetivos), podría considerarse esta posibilidad, pero la praxis muestra diferencias tangenciales con el paso del tiempo. Aquellas dudas iniciales se disipan desde mediados de los años 90 en adelante, al menos desde una perspectiva racional y de uso eficiente de los recursos públicos.

> «El estado de la Devesa ha mejorado notablemente, gracias al esfuerzo del equipo técnico del Ayuntamiento de València y la nueva financiación europea obtenida. (…) Todo ello lo hace aún más atractivo para la población de los alrededores, que acuden gustosamente a divertirse: incluso adquiere el aspecto de un gran parque urbano, a pesar de estar situado a diez kilómetros de València. Sin embargo, el parque natural en su conjunto parece descuidado, mal mantenido e infravalorado, especialmente fuera del acceso principal a la laguna y la Devesa. También es el desfase entre el territorio gestionado por el Ayuntamiento de València y el gestionado por la Generalitat el que va en aumento, pareciendo haberse ampliado el desfase entre ambas instituciones» (Jégou, 2015: 8).

Ahora bien, y sin perjuicio del planteamiento formal de aparente duplicidad (Sanchis Ibor, Jégou y Pech, 2007), cabe plantearse si tras las reticencias tímidamente expresadas por el SDA se esconde una imposición administrativa percibida, en el que la libertad de acción y autonomía casi exclusiva de la que

[169] Decreto 71/1993, de 31 de mayo, del Gobierno Valenciano, de Régimen Jurídico del Parque de l'Albufera, modificado por el Decreto 52/2019, de 29 de marzo, del Consell.
[170] DECRETO 46/2009, de 20 de marzo, del Consell, por el que se incluye en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la Provincia de Valencia el monte denominado Devesa de l'Albufera, situado en el término municipal de Valencia y propiedad de su Ayuntamiento
[171] Artículo 79 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

gozaba hasta entonces podría verse truncada o, al menos, limitada por la nueva autoridad autonómica, pese a ser el ente impulsor de la figura de protección natural.

> «En esta zona existen dos planes de ordenación aprobados, el P.E.P.M.D.S. del Ayuntamiento en 1983 y P.E.P.N.A. de la Agencia de Medio Ambiente en 1989. Los planes son muy parecidos en cuanto a uso, conservación y recuperación de L'Albufera. Ahora bien, existe un órgano autonómico que gestiona el P.N. de La Albufera que es la Dirección, el Consejo Directivo y la Junta Rectora del Parque Natural y un órgano local que es la OTDA que gestiona los espacios más valiosos de dicho Parque como son L'Albufera y la Devesa, por tanto nos encontramos con una duplicidad de competencias, que supone doble esfuerzo para un mismo objetivo. Asimismo cualquier actuación municipal en la zona debe de ser aprobada por la Junta Rectora del Parque como órgano superior.» [sic] (La Gestión de L'Albufera de Valencia y su Devesa, 1995, SDA).

Es pertinente considerar esta posibilidad en la diacronía de las relaciones entre ambas oficinas técnicas. Los cambios institucionales, políticos y técnicos producidos a lo largo del tiempo, influyen, con diferente intensidad, en la dinámica interadministrativa y, por tanto, en la gestión del humedal[172]. Y en este marco institucional debe entenderse la interacción. Los inicios del PNA se caracterizan por la conformación de un primer equipo de dos técnicos, ubicados en València y sin presencia en el territorio (sin brigada) y con un director-conservador en el que convergen, en su jefatura, la dirección de todos los espacios naturales valencianos. Es el periodo entre 1986 y 1990, en el que los esfuerzos se encaminan a la protección-defensa ante grandes agresiones que sufre el humedal y a la redacción del *Plan Especial de Protección del PNA* (1990), que sirve de paraguas administrativo para amparar la política de conservación a realizar desde la OPNA. A partir de este momento se despliegan las primeras acciones de corte conservacionista, se contrata a la brigada y se articula el equipo técnico.

Una oficina técnica que tendrá que compartir territorio, fórmulas y objetivos con otra oficina técnica similar aunque de mayor trayectoria, mayor capacidad presupuestaria y que, además, ha sido escuela de algunas personas que forman parte del recién creado equipo autonómico.

[172] En este análisis diacrónico no se va a prestar atención a los cambios producidos en el seno de los «servicios centrales» del Servicio de Espacios Naturales de la DGMN de la GVA, tan sólo al de la OPNA, a la dirección y a los cambios políticos de calado.

Entre 1991 y 1995, se produce un escenario de «encuentro» entre ambas instituciones, caracterizado por las relaciones fluidas en las que una oficina ya está consolidada, mientras la otra se encuentra en plena etapa inicial, enérgica, entusiasta y «con ganas de hacerlo todo» (III-E.55-G.I.-M). Parte de ese equipo técnico, junto con la primera brigada del PNA y el equipo de educación ambiental del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla, habían estado vinculados al entorno del SDA durante los 80. Además, la designación en 1993 de Joan Miquel Benavent Olmos como primer director del PNA, tras la aprobación del *Plan Especial*, no sólo facilitó la comunicación, sino que incentivó la colaboración y la orientación hacia metodologías y objetivos compartidos, en parte porque había formado parte del SDA unos años antes. En esta breve pero intensa etapa se tomaron decisiones estructurales que dan forma a la OPNA y a su política de conservación. Se firma el convenio de colaboración del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla, se regeneran varias zonas litorales (*La Punta*), se realizan las primeras intervenciones en los *ullals* o se adquiere una posición firme y beligerante frente a los aterramientos ilegales y a la caza furtiva.

El cambio político que se produce en el año 1991 en el Ajuntament de València –sustitución del PSPV por la coalición PP y UV– apenas tuvo incidencia en la dinámica interadministrativa, ni en la propia política de conservación del SDA. Por contra, el cambio institucional autonómico de 1995 sí parece influir, de manera intensa, en las relaciones entre ambas oficinas. La dirección del PNA, sujeta a la confianza y designación política, fue sustituida por un nuevo director, Pedro Villanueva Mombiedro, y se produjeron cambios en la práctica totalidad de las personas que componían la brigada y el equipo de educación ambiental del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla.

> «Con él la relación se rompió total, incluso la educación ambiental que había funcionado muy bien se cambió a todo el equipo de educadores y esto también se notó mucho» (III-E.46-A-M).

Ese equipo de educadoras fue sustituido con el cambio político-institucional de 1995. La fórmula fue la misma que se utilizó en otros espacios naturales autonómicos y en otros servicios del propio humedal. La contratación de empresas para desempeñar servicios allí donde la administración no puede llegar es una práctica habitual en las instituciones públicas. En el caso de la gestión medio ambiental, es frecuente que las brigadas de mantenimiento, los equipos técnicos de apoyo y los equipos de educación ambiental estén formados por personal contratado por empresas adjudicatarias, de tal forma que están sujetas a la discrecionalidad de la propia empresa.

Esto permite que, en circunstancias dónde o cuándo lo requiera el servicio contratante, se pueden producir sustituciones, puntuales o masivas, de la plantilla. En el caso de la Albufera, las sustituciones se hicieron coincidir con la renovación de las diferentes contratas municipal y autonómica una vez producido el cambio de gobierno de 1991 y 1995 respectivamente. Esa descapitalización humana se produjo porque hasta ese momento no existía la cláusula de subrogación del personal en el caso de cambios en la empresa contratante, fórmula que sí se incorporó a partir de los nuevos concursos de finales de los 90 y primeros 2000.

> «Entra Unión Valenciana, ya es Pedro Villanueva el director, se acaba el contrato, les tiran y entra el personal que hay ahora y que a ellos sí les ponen cláusulas de subrogación» (III-E.55-G.I.-M).

El resultado de estas prácticas supone, además del enorme coste personal para las personas que denuncian a la administración –y pierden–, una ruptura de los conocimientos, relaciones y aprendizajes adquiridos sobre el lugar y las personas que lo habitan. La descapitalización de la OPNA, así como la nueva orientación en la política de conservación, inaugura una nueva etapa en las relaciones interadministrativas caracterizada por un escenario de *desencuentro*. La interacción entre ambas oficinas se circunscribe *cuasi* al plano formal, burocrático, de comunicación y autorización. De las conversaciones con los y las informantes se desprende una falta de sintonía personal entre las oficinas que contagia las actuaciones y decisiones técnicas. Desde el plano municipal se señala esta etapa de la OPNA como de «inacción», entendiéndose esa ruptura de relaciones y también de formas de hacer o de orientaciones generales, como un apartamiento de la gestión conservacionista hegemónica que se estaba realizando en el humedal desde 1980 –desde la OTDA–.

La nueva dirección establece nuevas prioridades vinculadas al arrozal y, progresivamente, al uso público. Desde «servicios centrales» se ponen en marcha las ayudas ambientales de la *PAC* mediante las que la OPNA configura una nueva relación con el sector arrocero de la Albufera, hasta ese momento en un estado de elevada conflictividad, que favorece el apaciguamiento y el espacio de encuentro entre la OPNA y el principal sector económico del humedal. Las memorias de gestión de mediados de los años 90 parecen reforzar esta idea, en la que los proyectos de corte restaurativo o de conservación de hábitats son continuistas de la etapa anterior sin sumar nuevas intervenciones, y desaparece la posición beligerante frente a la caza furtiva, por ejemplo. Las relaciones, aunque distantes, no pueden considerarse de enemistad o beligerancia, ya que, entre otras cuestiones, las actuaciones en zonas restauradas requieren de la colaboración o acción conjunta:

> «La restauración ecológica y funcional de la Mallada del Canyar y de la Malladeta (…) en estas labores se contó con la colaboración y sugerencias de la OTDA» (Memoria de Gestión del PNA, 1994-1999).

La «Administración Villanueva» concita consenso entre las personas entrevistadas, de todo signo y condición, en torno al viraje de la política de conservación y su escaso impacto en la memoria colectiva de la Albufera. Mientras esto ocurría en el plano formal, en el informal la interacción entre los equipos de las instituciones de conservación del humedal, incluida *La Granja*, se produce, con cierta recurrencia, en un espacio *neutral*. En la década de los 80, los primeros «biólogos» del servicio municipal, recién aterrizados, encuentran el pueblo de El Saler más *acogedor* que el pueblo de El Palmar, para almorzar, tomar café o comer. Son los años más conflictivos con parte de la población local y no en todos los lugares ni establecimientos de los alrededores de los Viveros Municipales *son bienvenidos*. Entre las pocas excepciones se encuentra el *Restaurante Ca Pepe* de El Saler, regentado entonces por el tío Pepe y la tía Teresa, y por su hijo Jorge. «Él [Jorge] era joven como nosotros, entendía el cambio» (II-E.30-A-H). Y así se convirtió este restaurante de 1962, antiguo merendero, en el espacio de coincidencia para los nuevos trabajadores –no locales– del humedal.

La ampliación de los equipos de educación ambiental del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla o la creación de *La Granja* de finales de los 80 con parte de las personas que habían trabajado en el servicio municipal, no hace sino sumar «biólogos» que, entre las 8.30 y 11 de la mañana, acuden de manera escalonada a almorzar al restaurante. Las conversaciones informales, la crítica –incluso positiva– sobre tal declaración en prensa del director o del concejal, o el avistamiento de tal «bicho», hallan en este local histórico de El Saler una suerte de espacio seguro. En este sentido, este actor local desempeña una función de «*gatekeeper*» (Ares Castro, 2010: 127), como figura de intermediación informal entre las lógicas, lenguajes y conocimientos técnicos y locales.

El enrarecimiento de las relaciones entre los equipos técnicos, el aumento del volumen de la actividad y, por qué no, de la adecuación de comedores para trabajadores y trabajadoras en los Viveros Municipales y en La Granja, desincentiva «salir» a almorzar a El Saler y pone fin a un periodo de encuentros informales con el trasfondo del desencuentro formal. En la actualidad sigue siendo lugar de reunión de los históricos de la conservación que todavía están presentes en el humedal.

> «También es verdad que mucha gente venía a almorzar al Saler, los de la sede [OPNA] al principio venían a almorzar aquí, los de *La Granja*, entonces ahí veías a todo el mundo, todo el mundo se conocía y tenía, por así decirlo, las mismas inquietudes, es decir, se trabajaba por el parque da igual que fueras del ayuntamiento, de conselleria, de la granja, daba igual y entonces había muy buena relación… ahora la relación de técnicos se ha mantenido pero ya no es igual» (III-E.55-G.I.–M).

Tras estos primeros años de aterrizaje del nuevo director y equipos, similar a lo que estaba ocurriendo en toda la administración pública valenciana, las relaciones interadministrativas mejoran respecto a esos primeros años. La designación de un nuevo director en 1999, José Segarra Ferrando, descongela la interacción. Es un escenario de «coexistencia pacífica» en el que la OPNA continúa fortaleciendo la línea de mayor preeminencia del arrozal y, sobre todo, del uso público y la dimensión turística del humedal. Esa política está alineada con las directrices generales de la Conselleria y del Gobierno de la Generalitat Valenciana enmarcadas en el crecimiento económico valenciano (Campo, 2021). El nuevo director del PNA entabla relaciones fluidas con todos los actores principales del espacio protegido, tanto institucionales como económicos, sociales o ecologistas. Los años previos a la crisis económica son los de mayor volumen de actuaciones y proyectos impulsados por la OPNA[173].

> «Segarra era un cargo muy politizado, velaba mucho por unos intereses agrícolas, era de Sueca, le daba mucha prioridad a Sueca» (III-E.56-G.I.-H).

La interacción con el SDA mejora, al menos en un principio, en que se desactiva la posición de distanciamiento de la fase anterior, y se facilita y agiliza la burocracia administrativa, ya que no cuestiona ni produce injerencias en las decisiones técnicas de la oficina municipal. Las relaciones mejoran en un sentido formal de no enfrentamiento si bien no existen prácticamente espacios de colaboración proactiva entre las dos oficinas.

> «En los 2000, antes de la crisis, no había ningún tipo de sintonía, en el parque era como su contrario, era inaudito» (III-E.56-G.I.-H).

[173] La consulta de las memorias de gestión de los años 2000 a 2008 serviría para ilustrar con datos el periodo de expansión de las actuaciones de la OPNA, pero como se ha señalado con anterioridad, no se ha podido realizar. La información sobre los años previos se ha obtenido exclusivamente de las entrevistas.

La «Administración Segarra» es amplia, desde 1999 hasta 2016. Casi 20 años de liderazgo de la OPNA, que van desde el periodo de mayor capacidad presupuestaria en la historia de la gestión autonómica del PNA hasta su declive tras la crisis económica de 2008. Es una etapa de estabilidad similar a la que estaba aconteciendo en el Ajuntament de València. La concejalía de Devesa-Albufera era liderada por Vicent Aleixandre Roig, nombrado al tiempo que Villanueva, el anterior director del PNA, y el SDA por Antonio Vizcaíno Matarredona, nombrado en 1989. Cerca de 20 años de formas, estrategias y objetivos de conservación diferentes y divergentes coinciden en un mismo territorio, y buscan y encuentran un espacio de colaboración. La OPNA facilita o, si se prefiere, no entorpece, la intensa actividad del SDA[174] y en ocasiones se suma a las múltiples acciones que realiza, más como una presencia institucional que como *partner* conservacionista. Por su parte, la OPNA profundiza las relaciones con el sector agrícola (arrocero, regante, etc.) y dinamiza la estructura turística del humedal (marca PNA, material y campañas de difusión, etc.) al tiempo que continúa con las labores de mantenimiento, limpieza de plásticos, reintroducción de especies y conservación de motas y canales.



I30. Memoria de Gestión del PNA de 2008. OPNA.

[174] Como se verá en el capítulo siguiente, durante la primera década de los años 2000, este servicio municipal dirige 6 proyectos LIFE y forma parte de otros dos.

La crisis económica de 2008 tiene un impacto reducido en las relaciones entre ambas oficinas, en tanto que esa política de no agresión, de no obstrucción administrativa, no se ve agravada sino, incluso, es aminorada por la constricción presupuestaria –primero de la administración autonómica y después de la municipal– y tiene como consecuencia la reducción considerable en la capacidad de actuación e intervención de las oficinas. Los últimos años de la «Administración Segarra», como ocurrió con la administración autonómica valenciana, se caracterizó por una actividad de baja intensidad en todos los campos, incluida la exposición mediática. Además, la convulsa sustitución en la dirección del SDA, como se verá más adelante, adormece las relaciones entre ambas oficinas.

La última etapa de las relaciones interadministrativas entre la OPNA y el SDA se ha denominado la fase del «reencuentro». A veces se producen «revoluciones electorales» (Ware, 2004: 334) con profundos cambios institucionales. Las elecciones de 2015, con la sustitución del PP por la coalición PSPV-Compromís tiene un impacto de gran calado en las estructuras administrativas del PNA. Por el lado municipal, apenas dos meses después de las elecciones es designado un nuevo concejal, Sergi Campillo Fernández, y la jefatura del SDA vuelve manos de Antonio Vizcaíno Matarredona. Por el lado autonómico, en 2016, un año después del cambio político, es nombrada directora del PNA[175] Paloma Mateache Sacristán.

> «Al final los funcionarios que había que podrían optar a esas plazas eran casi de los más mayores, eran gente ya a vueltas de todo… has puesto allí gente que se suponía que al ser funcionario podían dinamizar más, firmar más pero la mayoría están perdidos en lo cotidiano… Y como se fueron todos los técnicos que había en el servicio de parques y de vida silvestre, la estructura administrativa ha quedado desmantelada. Tú eres director de parque pero cada vez que tienes que hacer algo tienes que pasar por el servicio y en el servicio no hay nadie que mueva un papel. Y los políticos no tienen ni puta idea de sus parques, lo que quieren es salir mucho en la prensa para seguir su carrera política y ser concejales de su pueblo, de Cullera o Sueca, o lo que fuere, ¿qué hacían? Sacaban su parque, daban noticia y eran más dinámicos que muchos directores actuales que son funcionarios» (III-E.50-A-H).

[175] «Se modifica el artículo 48.2 y se deroga el 49 de la ley, que regulan la competencia para la gestión de los espacios naturales protegidos y la figura del director-conservador, que deja de ser un puesto de naturaleza eventual para ser un puesto funcionarial dependiente del Servicio de Espacios Naturales Protegidos». Preámbulo de la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. Las consecuencias de la designación masiva de directores y directoras de parques naturales en 2016 que debían cumplir los requisitos como perfil técnico y funcionarial, han tenido un impacto negativo para la DGMN, ya que ha supuesto la descapitalización y fuga del talento de gran parte del equipo de «servicios centrales» a los espacios naturales valencianos.

Su perfil técnico, de reconocido prestigio en la conservación de humedales, supone viraje hacia una nueva centralidad de las intervenciones de corte conservacionista. Unas orientaciones generales que, si bien difieren en formas y metodologías con el SDA, los objetivos, lenguajes y fines son coincidentes.

> «Paloma ha intentado poner un poco de orden en el parque y no hay manera… ellos también se apoyaban porque tenían la parte de Devesa cubierta por la Oficina Técnica [Devesa-Albufera], y se centraban más en marjal y otros municipios» (III-E.46-A-M).

La dimensión personal incide en la mejora de las relaciones, ya que Mateache, como técnica especialista de la GVA desde los años 80, mantenía buenas relaciones con el equipo municipal. A su vez, la designación como presidente de la Junta Rectora (JR en adelante) de Víctor Navarro Mateu[176] contribuye a la buena sintonía con el SDA y refuerza el cambio de orientación de la política de conservación de la oficina autonómica. Esta última fase parece evocar aquellos primeros momentos del PNA, en el que los objetivos y, sobre todo, la idea de conservación era compartida por ambas administraciones. Una idea basada en la prevalencia de la recuperación y preservación de los hábitats sobre el uso público y/o económico, en el que la dirección técnica se impone a la dirección política. En el caso de la OPNA, a diferencia de la fase anterior, se reducen las divergencias entre dirección, equipo técnico y equipo de educación ambiental, reencontrándose como una única oficina.

> «Antes el director del parque era un cargo de designación política y eso no era bueno, ahora es un cargo técnico que está por encima de estas cosas y la sintonía es bastante mejor, yo creo que sí han mejorado sus relaciones [Oficina PNA-Servicio Devesa Albufera] estos últimos años» (III-.56-G.I.-H).

En el caso del SDA, el nuevo concejal se alinea con los postulados y orientaciones de la oficina, con apenas divergencias en las formas pero no en el fondo de la política de conservación. No obstante, la relación entre el plano técnico y el plano político en el servicio municipal siempre ha sido buena, fluida, superponiéndose el criterio técnico al político.

[176] Director de los *Estudios Previos de la Devesa* y parte del equipo de los *Estudios Previos de la Albufera*, así como fundador de Agró.

> «Aleixandre era agricultor, tenía un restaurante, era de la zona y siempre hay que reconocerle que respetaba a la oficina, jamás se oponía ni ha cuestionado nada, defendía a la oficina incluso en contra de los vecinos. Sergi es otro carácter, es biólogo, tiene ese conocimiento, es más exigente» (III-E.46-A-M).

Esta alineación técnico-política intra e interadministrativa caracteriza la fase del reencuentro entre las principales agencias de conservación del PNA. Un encuentro que se explica por la coincidencia espacio-temporal, derivada de la iniciativa política, de un grupo de individuos, hombres y mujeres, que lideran cambios administrativos que repercuten en la gestión estructural (Pascual Esteve, 2008ª; Brugué, 2018) del humedal, tanto en el crecimiento administrativo como en los temas estructurales que repercuten en la mejora de la calidad del ecosistema, como por ejemplo con la cuestión de los aportes hídricos.

En términos generales, a lo largo de los 34 años de existencia del PNA, el grueso de las relaciones entre ambas instituciones se circunscribe a la dinámica administrativa de solicitud de autorización, a la que se suman reuniones técnicas y, en menor medida, acciones conjuntas, más en un sentido de apoyo institucional que de colaboración. El co-diseño de proyectos ha sido inexistente a lo largo de los años, mientras sí se observa la ejecución conjunta en intervenciones restaurativas, proyectos de reintroducción de especies y algunas acciones de uso público. Podría decirse que la tónica general entre las oficinas sería, por un lado, la centrada en la realización de informes de adecuación y, por otro lado, la colaboración en ejecución de proyectos de corte técnico o el apoyo institucional, sin haberse alcanzado ni consolidado un espacio de co-creación o co-diseño de acciones o proyectos.

El análisis de las relaciones interadministrativas no estaría completo sin atender al papel jugado por *La Granja*, la tercera de las administraciones de corte conservacionista del humedal. Como se ha señalado en el capítulo anterior, este centro de recuperación de especies silvestres es un servicio autonómico dependiente de la DGMN pero sin incidencia en el Servicio de Espacios Naturales. *La Granja* ha tenido cierta relevancia en la dinámica administrativa entre las dos oficinas. En primer lugar, es el primer departamento autonómico territorializado en el humedal. Creado en 1988, se ubica en la antigua granja de perdices del ICONA en frente del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla y a escasos dos kilómetros de los Viveros Municipales.

En ese momento, tan sólo existía el SDA y el equipo de educación ambiental del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla –la OPNA llegará en 1995–, por lo que La Granja adquiere una posición prominente en el imaginario de la Albufera, por antigüedad y por ser el lugar de referencia para la recuperación de fauna herida y encontrada por parte de la población local. En segundo lugar, su potencia presupuestaria, comparable a la del SDA, le ha convertido en un espacio cantera de biólogos y biólogas, veterinarios y veterinarias y demás disciplinas afines, especializados en la recuperación de fauna silvestre. Un perfil que ha encontrado acomodo en proyectos que se han realizado en el humedal o en plantillas tanto de la OPNA como del SDA.

En tercer lugar, su papel como centro de recuperación y reintroducción de fauna silvestre del humedal le ha convertido en un actor necesario para los proyectos o políticas de reintroducción de ambas oficinas, por lo que las relaciones con cada una de ellas han sido –y es– fluida y positiva. Esta posición de tercera institución de conservación, como proveedor de especies, le ha valido para jugar un papel, en alguna ocasión, de intermediación durante los momentos de mayor tensión entre las oficinas.

El cuarto y último elemento que explica su posición de relevancia es la dimensión personal. Por un lado, el director del centro formó parte de los primeros momentos del SDA como responsable de la *Estación Ornitológica*[177] y compartía las fórmulas e ideas de conservación de esta oficina. Por otro lado, no han sido pocas las personas que han trabajado en este centro y, después o antes, en alguna de las dos oficinas, por lo que la fluidez de las relaciones también se nutre del componente relacional informal de los equipos de las tres instituciones. En definitiva, no puede entenderse el devenir del humedal ni de las relaciones interadministrativas de las oficinas técnicas sin conocer el papel de secundario imprescindible.

A modo de apunte final, las múltiples capas políticas, técnicas y profesionales que se vislumbran en las administraciones autonómica y municipal, actúan como activadoras o inhibidoras de las relaciones entre ambas instituciones y, con ellas, en las derivadas políticas de conservación. Comprender la interacción administrativa requiere ampliar el enfoque político-institucional, estructural si se prefiere, para atender la dimensión humana, el comportamiento de los equipos presentes en el territorio que, con sus filias y fobias, y con sus decisiones, dan forma a la gestión del PNA.

[177] Era socio de SEO y socio fundador de Agró.

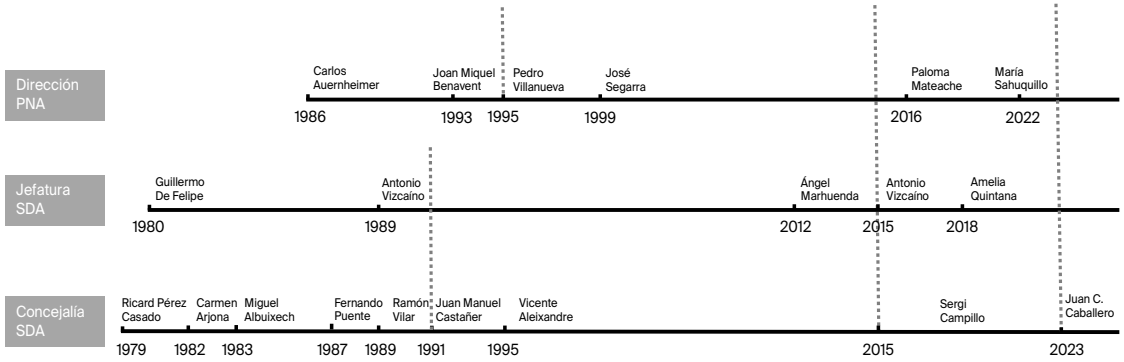
10.4. Liderazgos político-administrativos

La dimensión humana es una variable de estudio clásica en los análisis politológicos de la política y de la administración (Longo y Gil, 2006; Longo, 2012; Cuenca, 2018). La relevancia del grupo humano, de sus élites y de sus liderazgos, constituye un factor clave del funcionamiento formal e informal de las instituciones. Es difícil comprender un espacio político atendiendo únicamente a las estructuras administrativas o al plano normativo, ya que es el grupo humano con sus capacidades, recursos y, por qué no, sus contradicciones, quien construye y orienta la trayectoria de la institución y de las políticas públicas producidas. Hecho que adquiere mayor relevancia en espacios donde la dimensión técnica juega un rol protagónico.

Si siempre es pertinente analizar la derivada humana de una institución, en un espacio natural con tan elevada carga técnica se torna indispensable. Es por ello por lo que prestar atención a los liderazgos administrativos y políticos de un parque natural explica el propio devenir conservacionista, incluidas las aparentemente neutrales y asépticas decisiones técnicas que se toman respecto a la reintroducción de tal especie o la intervención restaurativa de un hábitat. Un ÁP es un ecosistema en un sentido radical, se configura a través de una serie de áreas, personas, instituciones y recursos que dialogan entre sí con repercusiones multidireccionales y transversales.

A tenor de ello, a continuación se analizan los liderazgos de las oficinas técnicas de corte conservacionista del humedal. Además, se suma la dimensión política municipal que, si bien es cierto que desequilibra la balanza comparativa entre la vertiente municipal y autonómica, no lo es menos que su relevancia dentro de la comunidad albuferenca requiere de su toma en consideración. En cambio, la distancia simbólica y física de los niveles políticos autonómicos, sea la DGMN, sea la Conselleria, diluye su presencia y autoridad en dicha comunidad.

En las cerca de 80 entrevistas que sirven de fundamento a esta investigación, apenas se ha hecho referencia a ningún conseller o consellera vinculado a la gestión del humedal. Es más, las escasas referencias espontáneas al plano autonómico se circunscriben a la crítica negativa hacia la figura del President de la GVA. Puede entenderse, en cierto modo, cómo esa distancia se torna vaguedad, indeterminación o dilución en lo referido a la vinculación directa con la gestión y toma de decisión sobre el ÁP.



I34. Liderazgos técnicos y políticos de las oficinas conservacionistas, 1979-2023. Elaboración propia.

Desde el punto de vista descriptivo, la dirección del PNA ha sido liderada por seis personas: cuatro hombres y dos mujeres. El primero de los directores, Carlos Auernheimer Arguiñano, geólogo de la Universitat d'Alacant, estuvo al frente durante los inicios de los años 80, designado como parte del Gabinete de Ordenación del Territorio y posteriormente como director de la Agencia del Medio Ambiente. En él recaía la dirección de los parques naturales declarados hasta ese momento. Unos años complejos por ser los primeros de una figura autonómica sin trayectoria, por la falta de estructura y presupuestos y por la conflictividad pre y posdeclarativa. Además, la no presencia en el territorio, la escasa relación con la población local y, por supuesto, el paso del tiempo, hacen que el primer director tan sólo sea recordado –y no de manera espontánea– por los informantes más antiguos de la administración municipal.

El segundo director, considerado el primero dentro del imaginario albuferenco, fue Joan Miquel Benavent Olmos, biólogo de Massanassa –local– y vinculado a la gestión del humedal como trabajador, primero en el SDA, y después en *La Granja*. Su designación respondía a su perfil técnico y local. Con su estancia en la OPNA, es una de las pocas personas que ha trabajado en las tres instituciones de conservación del humedal y uno de los actuales referentes para la comunidad albuferenca. Su mandato fue breve, de 1993 a 1995, pero recordado.

Con el cambio político de 1995 fue sustituido por Pedro Villanueva Mombiedro, un biólogo vinculado al pueblo de El Saler sin experiencia previa en ninguna de las tres instituciones de conservación del humedal. Su designación se realizó bajo el signo político de Unió Valenciana, a la que pertenecía de manera activa, como pasaría cuatro años después con su sustituto. José Segarra Ferrando, abogado de Sueca –local–, fue nombrado director por su condición política, sin vinculación previa con la gestión de la conservación natural.

Segarra ha sido el director más longevo del PNA, al liderar la OPNA tanto en los momentos expansivos de los 2000, como en los años posteriores a la crisis económica. En total, 17 años al frente del PNA. El cambio institucional de 2015 supuso la llegada, un año después, de una nueva dirección, en este caso de Paloma Mateache Sacristán, la primera directora del PNA. Técnica especializada en humedales, su nombramiento se activó por la vía técnica y funcionarial. Con ella volvió la gestión sobre criterios técnicos de corte científico-natural que despertaron conflictos que habían reducido su intensidad durante la dirección anterior. Su mandato finalizó en 2021, con la jubilación, y fue sustituida en septiembre de 2022[178] por María Sahuquillo Llinares, técnica de «servicios centrales» de GVA, especializada en limnología y *a priori* continuista de la línea de Mateache.

Por parte del SDA, la sucesión de responsables primero como Oficina Técnica (rango jefatura de sección) y luego como servicio, ha sido menor que en el PNA. El primer responsable fue Guillermo de Felipe Datas, biólogo especializado en planificación territorial, que colideró los *Estudios Previos de la Devesa*. Su papel fue el de dotar de estructura, metodología y contenido la actividad del servicio. Su nombramiento y cese se produjo bajo el gobierno socialista de los años 80 y 90. Le sustituyó Antonio Vizcaíno Matarredona, botánico, también alóctono, que formaba parte de la OTDA desde 1981. Ambos ocuparon las primeras plazas de biólogos del Ajuntament de València. A diferencia de la dirección del PNA, la dirección de la OTDA, en tanto que departamento administrativo, era ocupado por personal funcionarial técnico del consistorio municipal. La dirección de Vizcaíno fue larga, de casi 30 años, desde 1989 hasta 2018 a excepción del breve periodo coincidente con el final del gobierno del PP de Rita Barberá Nolla, en el que su oposición a la instalación de conductos de gas a través de la Devesa supuso su cese como jefe de servicio[179].

Fue nombrado entonces Ángel Marhuenda, ingeniero agrónomo de la GVA, sin vinculación a la gestión de la conservación. Tuvo un perfil menos conflictivo con el plano político y estuvo en el cargo tres años, hasta que se produce el cambio político de 2015 y es nombrado, nuevamente, Antonio Vizcaíno Matarredona como jefe de servicio, puesto en el que se mantuvo hasta su jubilación en 2018.

[178] El nombramiento de la dirección del PNA, como de otros espacios naturales valencianos, sobre la base de la condición de funcionario o funcionaria ha dificultado la ocupación de estos puestos directivos por la exigente dedicación y complejidad que implica, la especialización del cargo dentro de una reducida plantilla autonómica, la retribución salarial asociada y la exposición política y mediática vinculada a la dirección de parques naturales. En este sentido, los vericuetos administrativos para el nombramiento de estos cargos, desde 2016, tienen un largo recorrido en la prensa valenciana, que se hace eco de estas complejidades y, sobre todo, de los estados de ínterin en el que los grupos de interés local evidencian el vacío de poder y la posible provisionalidad derivada.
[179] «El Ayuntamiento releva al jefe técnico de Devesa», *Levante-EMV*, 23/09/2012. Consultado el 06/11/2022.

Desde entonces, la nueva jefa de servicio, la primera en la historia de este departamento, es Amelia Quintana Trénor, geógrafa especializada en la regeneración dunar, que forma parte del SDA desde el año 1988. Es una de las personas históricas de la comunidad albuferenca. En estos momentos, las oficinas conservacionistas del humedal están dirigidas por mujeres, un hito considerable teniendo en cuenta la masculinización tradicional de los espacios de poder y de la conservación natural en particular.

Los liderazgos políticos de corte municipal ostentan una posición prominente dentro de la comunidad albuferenca ya que el titular de la Concejalía de Devesa-Albufera, además de orientar la dirección que toma el SDA, con todas sus implicaciones –conservación, política, mediática, social, etc.–; ocupa una posición relevante en la JR y en el extinto Consejo Directivo (se analizan en el capítulo 14). La primera etapa, que se corresponde con el gobierno progresista de los 80, es muy inestable, con hasta 5 personas en 11 años al frente de la concejalía; que, por cierto, estaba vinculada a parques y jardines, deporte o cultura. Devesa-Albufera era, habitualmente, el tercer apellido compuesto del nombre de la cartera. Todos los nombramientos responden a una lógica estrictamente política, sin dimensión técnica ni de autoctonía en ninguna de ellas. También hay que destacar que la única concejala que ha ostentado esta cartera a lo largo de estos 42 años de existencia se produce en la primera legislatura, con Carmen Arjona Raigón, que comparte la cartera con el alcalde Ricard Pérez Casado. Los sucesivos ediles hasta el cambio político de 1991 responden a sustituciones del titular derivados de vaivenes políticos en el equipo municipal ajenos al humedal. De todos ellos, Miguel Albuixech Grau se mantuvo un mayor tiempo en el cargo y su designación parece responder a intereses personales por la defensa y gestión del humedal, como había pasado con el alcalde y con la concejala Arjona.

La llegada al gobierno municipal del PP y de Unió Valenciana supuso el nombramiento de Juan Manuel Castañer Moyá, con un peso importante dentro del partido valencianista, que ocupó la cartera durante una legislatura. En 1995 es elegido Vicent Aleixandre Roig, alcalde pedáneo de El Palmar y titular por Unió Valenciana. Con él se inicia la designación de concejales con vinculación técnica o autoctonía en la cartera de Devesa-Albufera. Se mantuvo en el cargo 20 años, hasta el último gobierno del PP. Y con él, el SDA vivió sus tiempos de mayor esplendor con la etapa europea y los reconocimientos internacionales así como las consecuencias de la crisis económica de 2008. En 2015 es nombrado Sergi Campillo Fernández, de Compromís, biólogo, vinculado a la investigación universitaria del humedal durante sus primeros pasos profesionales.

La figura del actual concejal podría ahondar en la lógica o función de cantera extractiva de élites vinculada, con menor o mayor intensidad, al servicio municipal. Campillo forma parte de la nueva generación de menores de 45 años que están accediendo a las oficinas técnicas, del plano político, de las asociaciones y grupos de interés local y de la investigación, y dando el relevo paulatino a quienes dieron los primeros pasos de la conservación en la Albufera.

> «Campillo lo entiende, si se lo explicas lo entiende y hace, otros políticos no lo entienden "es que la Albufera es muy complicada" y si además no le dedicas ni media hora, siempre te va a parecer muy complicado» (III-E.39-A-M).

Comprender los liderazgos como actores con capacidad de influencia o acción, implica atender a su posición, al lugar que ocupan en el ecosistema, esto es, a la institución que dirigen o representan; y a las habilidades innatas o adquiridas que ponen en juego durante su mandato para actuar o influir en la comunidad en la que se insertan. Es por ello, que es pertinente analizar los procesos de extracción, selección y reemplazo de los y las líderes político-administrativos de la estructura de conservación del humedal así como a las principales habilidades reconocidas por la propia comunidad y asociadas a cada una de estas personas. La combinación de ambas unida a la dimensión coyuntural explica en buena medida, la historia de la gestión de la Albufera.

10.4.1. Extracción, selección y reemplazo de liderazgos

La selección de liderazgos de las oficinas de conservación del humedal responde, principalmente, a dos criterios: el técnico, basado en la formación universitaria o en la experiencia profesional; y en el político, como cargo de confianza designado a instancias del partido político en el gobierno. En este caso, la cuestión técnica se atenúa, y se convierte en un complemento más que un requisito de acceso.

En la OPNA la primacía de un criterio o de otro para la selección del director o directora está relacionado con la orientación política del gobierno autonómico. La secuencia histórica contempla tres etapas claramente diferenciadas. La primera, durante la etapa socialista del gobierno (1986-1995), el criterio principal es el técnico, primero con la dirección de Auernheimer, director de la Agencia del Medio Ambiente, y después con el nombramiento de Benavent, biólogo con experiencia en la gestión del humedal.

Durante la etapa conservadora (1995-2015), los directores del PNA se nombran bajo el criterio político –pertenencia o entorno al partido–, y en el que Villanueva y Segarra, biólogo y abogado, carecían de experiencia previa en la gestión del humedal. Durante la última etapa, la *botánica*, se recupera el criterio técnico para la designación de las directoras del PNA, tanto Meateache como Sahuquillo son biólogas con experiencia en la gestión del humedal. En esta ocasión, por primera vez, la extracción se produce del equipo técnico de GVA a través de un concurso de méritos, un procedimiento que converge, en parte, con la lógica meritocrática del SDA.

La naturaleza funcionarial del servicio municipal da lugar a un proceso de extracción y selección endogámico de la jefatura de servicio, en el que el reemplazo se procede por decantación entre los miembros del equipo y por su jerarquía funcionarial –antigüedad y formación–, más que por sujeción política. Así ha ocurrido en los 40 años de existencia del servicio con la salvedad del cese de Vizcaíno y su reemplazo por Marhuenda en 2012. Desde el punto de vista institucional, en el Ajuntament de València los niveles técnicos y políticos son más estancos, hay menor interferencia entre sí en comparación con el funcionamiento de la OPNA.

Respecto al criterio de selección de los concejales, además de la vinculación política al partido de gobierno, en el que hasta la actualidad no se ha optado por figuras independientes ajenas al entorno orgánico, se observa como desde 1995 el titular tiene una clara vinculación con el humedal, sea como local, como en el caso de Aleixandre, o sea por su implicación profesional previa, como en el caso de Campillo. Este último es el primer caso en el que coincide la dimensión política y la dimensión técnica, como biólogo, en la figura del Concejal de Devesa-Albufera.

A los criterios técnico y político debe sumarse la variable autoctonía que actúa de manera diferenciada según la activación de un perfil u otro. Respecto al primero, podría aplicarse el «tots són de fora» (I-E.1-L-H) ya que, a excepción de Benavent, todos los directores o directoras de corte técnico de ambas oficinas han sido alóctonos en sentido estricto, si bien es cierto que también todos y todas han estado vinculados previamente al humedal por su experiencia profesional. En el caso de los directivos seleccionados por la vía política, sean los directores del PNA o sean los concejales de Devesa-Albufera, la variable autoctonía tiene mayor incidencia.

Este binomio alcanza su máxima expresión durante la etapa conservadora en que la dirección del PNA y la concejalía municipal están lideradas por dos locales con significativa presencia en sus respectivas poblaciones[180]. Se podría decir que la Albufera no ha sido o no es un lugar propicio para el paracaidismo técnico o político, en parte debido a la complejidad inherente a su gestión y, probablemente, en parte al ser considerado un espacio de poder, las barreras de acceso o, si se prefiere, de defensa dificultan su accesibilidad política. En todo caso, a excepción de los primeros biólogos municipales de los años 80, las personas que han ocupado espacios de dirección autonómica o municipal han tenido cierto grado de autoctonía, en sentido amplio o en sentido estricto.

En cuanto a los selectores, quienes designan la dirección del PNA o del SDA, la diferencia, como se ha visto, es clara entre unos y otros. Los selectores del PNA han ido en concordancia, de nuevo, con la orientación política del gobierno autonómico. Si la primera etapa socialista, eran los «servicios centrales» de GVA quienes seleccionaron a los directores, esa capacidad se trunca con el cambio político de 1995 en que la decisión se toma en el espacio político y sobre criterios estrictamente políticos. La etapa *botánica*, al establecer el mecanismo del concurso, el selectorado se transforma en un procedimiento administrativo basado en el mérito técnico y no sobre la lógica política.

Con relación a la variable temporal de los liderazgos, se observa como en ambas instituciones ha habido varias direcciones breves, no más de una legislatura, combinadas con tres liderazgos de muy larga duración. Es el caso del PNA, Segarra fue director durante 20 años, manteniendo el cargo con 5 gobiernos autonómicos. En el caso de Devesa-Albufera, De Felipe estuvo al frente de la entonces OTDA durante 9 años, con 4 concejales y 3 gobiernos municipales; y Vizcaíno, el más longevo de los directivos del humedal, estuvo al frente 29 años, con 4 concejales y 8 gobiernos municipales diferentes.

10.4.2. Las habilidades directivas

Al analizar un micro-universo como es la gestión de la conservación del PNA, es pertinente prestar atención también a las habilidades directivas que influyen de igual manera en el comportamiento, en las políticas públicas y en las percepciones que de ella se derivan por parte de la comunidad albuferenca.

[180] En ambos casos, tanto el director como el concejal pertenecían a familias con cierto reconocimiento social ya que sus predecesores habían sido alcaldes de Sueca y de El Palmar, respectivamente.

Es por ello que una parte de las entrevistas realizadas abordaba las formas de hacer de los líderes y las lideresas político-administrativas del PNA, con el objetivo de incorporar una arista más a la compleja explicación de qué ocurre en este humedal y, en el mejor de los casos, acercarnos al porqué ocurre lo que ocurre. Si el criterio técnico o político se superpone a otro tipo de criterios para la selección de liderazgos, se observa como para la comunidad albuferenca, las habilidades derivadas del plano técnico y político se convierten en los principales elementos para reconocer el desempeño de unos y otros y construir la particular idea de liderazgo en el ámbito del humedal.

La primera de las características del liderazgo en el ámbito de la conservación del humedal es la que tiene que ver con la dimensión técnica. La habilidad técnica percibida es una de las principales virtudes. El matiz de la percepción es la clave, pues parece establecerse una diferencia entre la capacidad técnica y la habilidad técnica, siendo la primera un requisito habilitador –formación, pertenencia a una de las oficinas– mientras que la segunda está relacionada con el conocimiento sobre los hábitats, la fauna y la flora, no sólo desde el punto de vista de la conservación sino de su comprensión del complejo funcionamiento del humedal. Escrudiñar o profundizar en este matiz conduciría, probablemente, a la disociación de saber técnico-científico y saber local y, sobre todo, al reconocimiento local del saber.

Entre los pescadores de la Albufera hay una forma de referirse a esta figura, no en el plano de la conservación, sino en la persona que atesoraba un conocimiento profundo e integral de todos los elementos que inciden en la pesca: comportamiento de las especies, climatología, orografía, dispersión territorial, comportamientos socioeconómicos de los grupos implicados en el lago, construcción de artilugios y normas formales e informales. Unos conocimientos locales demostrados muy especialmente en los sistemas de pesca colectivos que requerían de una mayor organización y sincronización de las tareas, actitudes y comportamientos. Esas figuras, a las que se les otorgaba la condición de líder, de corte informal o de corte formal, eran reconocido como «prácticos» (Santamarina y Vizcaíno, 2021). Pues bien, en este sentido, hay tres directivos que han sido considerados, a lo largo de las entrevistas, como prácticos de la conservación del humedal en un sentido amplio: Benavent, Vizcaíno y Mateache.

> «El perfil más técnico y el que más creo que interpretaba la Albufera como un parque natural y tal ha sido Joanmi, es el que ha tenido la perspectiva ambientalista o ambiental del espacio con sus historias, sus conflictos o sus posturas» (III-E.56-G.I.-H).

En el caso de De Felipe, Quintana o Sahuquillo, las posiciones son diferentes. Respecto al primero, al ser responsable del SDA durante los años 80, a pesar de sólo ser recordado por *los más antiguos del lugar*, se le señala como un visionario de la conservación.

> «Con Guillermo había una claridad de objetivos sobre qué hacer y cómo en la Estación Ornitológica» (III-E.77-G.I.-H).

En una situación opuesta, el reciente nombramiento de Sahuquillo como directora del PNA imposibilita la valoración de su acción aunque sí se observa el reconocimiento de su capacidad técnica como experta limnóloga. En el caso de Quintana, existe un consenso sobre su profundo conocimiento técnico del humedal, sobre todo de su especialización en el hábitat dunar que, por este mismo motivo, la aleja de la centralidad simbólica del humedal[181]. Ahora bien, de las cinco personas que han dirigido la OPNA[182] y de las cuatro del SDA, pese a su condición técnica, no todas gozan del reconocimiento de la comunidad local sobre su habilidad, conocimiento y experiencia en el humedal. Este es el caso de Carlos Auernheimer Arguiñano (1986-1993), Pedro Villanueva Mombiedro (1995-1999), biólogo; José Segarra Ferrando (1999-2016), abogado; y Ángel Marhuenda (2012-2015), ingeniero agrónomo; en los que no se aduce a su dimensión técnica al frente de una u otra oficina sino que es su vertiente política la que impregna su dirección.

> «Auernheimer era un espabilao! Ell tenia que torejar tot el que se demanava dels parcs naturals…. Bueno, Juan Ors seria el que rebia i ell seria el polític» (Diario de Campo 05/10/2022).

> «En aquella época había un desinterés a sabiendas, intencionado de la administración en intentar que no pase nada en la Albufera. El director de entonces pasó un día sin que pasara nada y no pasó nada, pasó un mes sin que pasara nada y no pasó nada, pasó un año y no pasó nada…» (III-E.56-G.I.-H).

> «[Marhuenda] trató de adaptarse, empaparse de todo pero suavizaba todo lo que salía, no tenía una posición si quieres más radical, de conservación, no le daba la importancia que debía…» (III-E.46-A-M).

[181] Amelia Quintana Trénor, geógrafa, ha sido la técnica especializada en la regeneración y conservación de los hábitats dunares desde 1989, por lo que su dilatada trayectoria le ha posicionado en un lugar de relevancia, interna y externa, sobre este tema pero le ha alejado de otros hábitats como el lago o el marjal. Su nombramiento como principal responsable del SDA la resitúa en posiciones centrales de la gestión del humedal si bien es cierto que, en parte del imaginario de la comunidad albuferenca, no ha trascendido su especialización.
[182] Se excluye el análisis de Carlos Auernheimer por las razonas ya señaladas.

En cierto modo, el reconocimiento de la habilidad técnica también lleva aparejado un lenguaje científico-técnico compartido entre los individuos que forman la *conservationland* (Martínez Fernández *et al.,* 2022) que iguala las formas y objetivos de la conservación, al menos, en sus premisas básicas. La designación de liderazgos cuya prevalencia es la política sobre la técnica ha dado lugar a desencuentros entre las administraciones conservacionistas.

> «Esa relación a nivel técnico entre las administraciones, porque intervienen muchas en la gestión del espacio. Es fundamental que llevarse bien a nivel técnico porque da igual el signo político, da un poco igual entre comillas porque no da igual pero si la relación a nivel técnico es buena, eso facilita mucho el trabajo de gestión. Con costas bien pero ha pesado mucho la ideología de la dirección del parque tanto con Villanueva como con Segarra, eran muy políticos» (III-E.46-A-M).

Las habilidades técnicas parecen ponderarse con la exigencia de habilidades «políticas» configuradas en torno a las buenas relaciones –reuniones, contactos, etc.–, la negociación y la escucha, tanto con los grupos y la población local como con el plano político, administrativo o los medios de comunicación. Una demanda señalada por prácticamente todas las personas entrevistadas que muestra la complejidad del ecosistema sociopolítico del humedal en tanto que requiere de la capacidad para apaciguar o, si se prefiere, no avivar los múltiples conflictos existentes.

A lo largo de estos 43 años de gestión, la práctica totalidad de las personas al frente de las oficinas *superan* el veredicto de la interlocución con la comunidad local, es decir, en todos y todas se reconoce la predisposición a comunicarse con los diferentes grupos que actúan en el humedal[183]. El matiz diferenciador se produce en torno a la habilidad de escucha y, sobre todo, negociación. Existe consenso entre los y las informantes en identificar los liderazgos que han intentado acercar posiciones o comprender las motivaciones de los grupos locales. José Segarra Ferrando, de la OPNA, y Antonio Vizcaíno Matarredona, del SDA, como las personas con mayor capacidad de diálogo y capital relacional, siendo el primero un líder de corte político y el segundo, de corte técnico.

[183] La excepción se encuentra en los años 80, fuertemente influenciados por un contexto administrativo de carácter *top-down* que comprendía la gestión pública ajena a la ciudadanía o grupos locales.

La combinación de ambos ejes produce una desigual percepción entre uno y otro ya que la condición política del primero parece asociarse a un interés particular, sea partidista, económico o ideológico, mientras que para el segundo parece trascender esta esfera y se sitúa en el plano del bien común en tanto que gestor técnico del humedal, a modo de «servidor público» de la Albufera.

> «Segarra és un advocat que de biologia sap lo que tu i lo que jo, era un càrrec de confiança del PP però si tu li preguntes als llauradors te diran que va ser un bon director de parc i de biologia no tenia ni idea però al final l'home el que feia era reunir-se en tot el món, parlar en tot el món y tractar d'aplegar a punts comuns de consens. Ell era molt flexible, era més fàcil… és de veres que feia alguna trampeta, vull dir que buscava la manera de… però ell deixava a tot el món content» (III-E-.60-G.I-H).

> «Segarra era una cuestión de mínimos y tratar de dar los menos problemas posibles y tratar de buscar soluciones sin llegar a nada, tratar de contentar el día a día, tratar de estar contentos con el resto de colectivos pero ni con uno había plan de futuro, no había una hoja de ruta, ni la había ni la ha habido nunca» (III-E.56-G.I.-H).

Esta habilidad también se señala, por parte de los y las informantes, en su dimensión interna, esto es en la negociación política y administrativa. En el caso de Vizcaíno «tenía mucha mano izquierda, se llevaba bien con todos» (Diario de campo 12/11/2020), haciéndose referencia a la capacidad de entendimiento y negociación con la concejalía y con el resto de administraciones implicadas en la conservación, que no sólo le mantuvo al frente del Servicio casi 30 años sino que éste creció progresivamente en plantilla, presupuesto, instalaciones, proyectos y alianzas, independientemente del color político del gobierno. Parece hacerse referencia a las habilidades de *political mangement* de Moore, siguiendo a Longo y Gil (2006), de gestión del entorno político para mantener los equipos, hacer crecer la oficina y obtener el apoyo para los proyectos emprendidos (Parrado, 2004; Longo, 2012).

> «La importancia de los directores de orquesta… el ritmo de los LIFE es muy estricto y meterlo en la Oficina [SDA] era difícil, la gestión era paralela y muy compleja pero llegaba el momento de las decisiones y Vizcaíno era muy Salomón, lo tenía todo muy claro en la cabeza, creaba un ambiente en que todo fluía y su paraguas era fundamental porque era el enlace con la parte política que aligeraba la carga… y veces ponía su cuello por delante de todos los demás» (III-E.65-A-H).

En el caso de Segarra, si bien se señalaba esa capacidad externa de negociación, no parece producirse a nivel interno en relación con el aumento del tamaño de la plantilla o las mejoras de las instalaciones del PNA.

> «Con Segarra nada, hasta que no llegó Paloma no nos pusieron el aire acondicionado ¿tú sabes el calor que hace aquí? ¿Y el frío? Qué frío hemos pasado ¡Dejábamos la estufa por la noche encendida si al día siguiente había Junta Rectora! Por nosotros no miró» (Diario de Campo 18/07/2022).

En esta línea de la habilidad de diálogo con todos los agentes del humedal, se identifica también al actual presidente de la JR, Carles Sanchis Ibor, uno de los expertos de referencia del humedal que concita, por su posición de experto y por sus habilidades de escucha, un liderazgo de encuentro y conciliador entre los grupos locales.

> «Carles és el millor president de la Junta Rectora en molta diferencia, està fent les coses operatives, és un bon tio que treballa molt… a mi m'agradaria que Carles fóra el director del parc perquè té bona capacitat per a interlocutar, una persona que s'assenta en els llauradors i després s'assenta en els ecologistes» (III-E.60-G.I.-H).

El caso de Paloma Mateache Sacristán, la directora del PNA desde 2016 a 2021, es interesante, más allá de sus habilidades, por el trasfondo político y social que se vislumbra. En torno a ella existen percepciones coincidentes en su indudable conocimiento técnico reconocido por todas las personas entrevistadas. Como también hay coincidencia en señalar las formas particulares de su liderazgo «ella no feia cas, actuava conforme pensava, denuncià moltes persones» (III-E.73-P-H) o «Paloma era molt dura, més gelà» (III-E.60-G.I-H). Es muy llamativo observar cómo las referencias al *carácter* –entiéndase fuerte– se han producido únicamente con ella, primera directora hasta ese momento y única mujer de referencia en la Albufera junto con Amelia Quintana Trénor, del SDA. Como también es llamativo que esas alusiones a las formas personalísimas de liderazgo se produzcan en torno a la persona que, tras 25 años, establezca una dirección firme y eminentemente conservacionista frente a otras de carácter más agrícola o turístico-recreativo, como las que le precedieron. Sin duda, en torno a su figura se identifican actitudes o discursos estereotipados presentes en otros escenarios de poder, ampliamente estudiados por la teoría feminista, en los que no se ha alcanzado una presencia equilibrada y normalizada de hombres y mujeres (Juliano, 1998; Nuño Gómez, 1999; Bustelo, 2014; Medina-Vicent, 2015; Carrancio, 2018; Fuentes *et al.,* 2020).

No obstante, el paso del tiempo ha modulado la imagen y percepción sobre la figura de Mateache y ha *suavizado* en el sentido de trascender las formas de hacer para reconocer su tarea y su inquebrantable posición conservacionista.

> «Paloma es la mejor técnico que ha tenido la administración valenciana, por lo menos en plan biólogo, no hay nadie escriba informes como ella, historias, lo que pasa es que tiene su carácter y lo que ocurre mucho en la administración es que si no tienes nadie detrás… el director general te llama solo si hay pega» (III-E.50-A-H).

Finalmente, el último de los liderazgos técnicos a analizar es el de Amelia Quintana Trénor, actual responsable del SDA. Su dilatada vinculación al humedal, desde 1988, y su posición como *segunda de abordo,* desde 1990, le confieren una posición de confianza con la comunidad local a la que se une sus habilidades de interlocución y accesibilidad que favorecen las relaciones entre el servicio municipal y los grupos y población local.

10.4.3. El combo de liderazgos políticos y técnicos y las ventanas de oportunidad

La historia de la gestión de la conservación de la Albufera muestra como los grandes momentos de transformación se producen cuando se combinan los liderazgos políticos y técnicos en contextos en que se abren ventanas de oportunidad político-administrativa. En ellos se concita la acción política transformadora, en un sentido positivo o negativo.

El primero de ellos se produce con la apropiación político-electoral de las consecuencias del movimiento *El Saler per al poble*. Aquella activación ciudadana podría haberse quedado en una acción de defensa pero dio un salto cualitativo al entroncarse políticamente con la protección patrimonial, primero, y la conservación natural, segundo. Este salto es el factor crítico de éxito. Por ejemplo, en el caso de la Huerta de València se dan los primeros pasos de defensa a finales de los 80 y principios de los 90 pero no es hasta 2015-2017 cuando se ven los primeros movimientos de patrimonialización de la huerta o en 2018 con la primera Ley de la Huerta. Un desfase temporal entre la acción reactiva social y la proactiva político-electoral de cerca de 20 años. En el caso de la Albufera, el desfase apenas se dilata una década, entre la movilización ciudadana generalizada (1974), la asunción electoralista (1979), la creación de la OTDA (1980) y la demanda de parque natural (1984).

Es el primer gran momento transformador en que se combinan los liderazgos políticos de Pérez Casado y Albuixech y el técnico de De Felipe que ensamblan los objetivos políticos y técnicos para aprovechar la coyuntura de construcción municipal y autonómica de la conservación de la naturaleza.El segundo momento trasformador es el producido por las derivadas del cambio político de 2015. Es mucho más amplio y complejo que el anterior ya que combina el liderazgo político y técnico tanto del ámbito municipal como autonómico. Por un lado, a los pocos meses de las elecciones se designa Concejal de Devesa-Albufera a Campillo, conocedor del funcionamiento del humedal, y se restituye a Vizcaíno como jefe del SDA, consolidándose el frente político-técnico municipal. Por su lado, al año siguiente se nombra directora del PNA a Mateache, de claro perfil técnico y con posiciones muy firmes en la conservación natural del humedal. Un liderazgo al que se suma la JR, que renueva su presidencia con el nombramiento, primero de Víctor Navarro Matheu, ecologista, y después, de Carles Sanchis Ibor, que orientan la acción de la JR hacia posiciones alineadas con los objetivos de conservación natural. Esta concatenación de activaciones no puede ser entendida exclusivamente desde la acción local de ambas oficinas técnicas o de la JR, pues es resultado, sin duda, de decisiones tomadas más allá de los límites del espacio natural pero los liderazgos coincidentes en un momento y en un lugar, detonan la acción político-administrativa que se convierte –o puede convertirse– en un hecho fundamental para la gestión de la conservación del humedal.

Desde el punto de vista político, el gobierno autonómico prioriza la cuestión medioambiental (*Acord del Botànic*, 2015) que enmarca los cambios que se producirán en la Conselleria.

> «Yo creo que el ayuntamiento cada vez se va dando cuenta de su responsabilidad y de sus obligaciones con el parque que durante una época estaba ahí refugiados en la Devesa y en las dunas [se ríe] y no salían de ahí, cada vez son más conscientes de que también tienen una responsabilidad sobre el tema del agua y eso está haciendo que se amplíe… y yo creo que por lo menos el último concejal, Sergi, ve perfectamente el rédito político que le puede proporcionar y aparecer como defensor de la Albufera» (III-E.39-A-M).

> «La sort que hi ha hagut és que tant ajuntament com conselleria estan els mateixos polítics i hi ha sintonia, pot haver tal vegada una mica de discrepància en la manera d'actuar però ha hagut molta sintonia per part de la direcció quan estava Paloma, en Joanmi fenomenal» (III-E.52-A-M).

Estos primeros años, casi coincidentes con la primera legislatura botánica, suponen la activación de una fuerte y mediática política de conservación del humedal liderada, al unísono, desde el nivel político-administrativo municipal y autonómico. Una reivindicación en torno a la cuestión de los aportes hídricos que, si bien técnicamente hunde sus primeras demandas una década anterior, desde el punto de vista político-mediático se activa con el impulso de esta combinación de liderazgos y una ventana de oportunidad política y social que favorecen su conversión en un tema de la agenda política valenciana. Una temática que consigue conciliar todas las posiciones y grupos de interés del PNA. A ello se suma un contexto político-económico de superación de la crisis económica de 2008 y, actualmente, de la recuperación de la pandemia provocada por la COVID a través de los fondos europeos «*next generation*» que sirve como ventana coyuntural para la transformación administrativa de las oficinas técnicas y, con ellas, de la gestión de la conservación del humedal.

Ahora bien, como casi todo en la vida, la acción política tiene una capacidad transformadora en un sentido positivo como también lo tiene en un sentido negativo en tanto que la decisión «contraria a» o la inacción tiene o pueden tener la capacidad de desestructurar o desentramar lo ya realizado. Es el sentido reactivo de la política. A lo largo de los cerca de 40 años de conservación natural pública del humedal, hay varios momentos que pueden entenderse como de tibieza conservacionista o de falta de estrategia en esta materia, pero, en términos reactivos, tal vez el cambio institucional de 1995 pueda considerarse en este sentido. La llegada al gobierno autonómico del PP y de UV supuso la sustitución del entonces director del PNA, de corte técnico, por un liderazgo de corte político con unas nuevas orientaciones para la gestión del PNA.

> «[Villanueva] Entró y lo hizo todo mal, sin miramientos… aquello pareció una caza de brujas» (III-E.47-A-H).

Pero sobre todo supuso un cambio estructural en los equipos del parque. Hubo movimiento en el personal técnico funcionario asociado al PNA, se reemplazó al equipo técnico laboral de la contrata, al equipo que formaba la brigada del PNA y al equipo de educación ambiental del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla en apenas unos años. La descapitalización de la estructura de gestión del PNA supuso la ruptura de dinámicas, relaciones de confianza con los grupos y población local, y de aprendizajes sobre la gestión conservacionista y de uso del humedal.

Si a estos hitos estructurales se aplica el filtro de la ideología, se observa como los dos momentos transformadores considerados positivos, hacia la creación o afianzamiento de estructuras de conservación, ambos coinciden con gobiernos de signo progresista mientras que el único hito considerado reactivo coincide con el primer gobierno conservador de la autonomía. En cierto modo, parece vislumbrarse el tradicional binomio izquierda-ecologismo observado en la política española desde la década de los años 70.

En definitiva, el abordaje en profundidad de la administración y gestión conservacionista del humedal muestra la situación de bicefalia asimétrica que se produce entre la oficina local y autonómica. Los recursos, presupuestos y plantilla son reflejo de las profundas divergencias de los modelos de gestión y de los diferentes compromisos políticos de uno y otro ámbito. A la inercia institucional producto de los primeros momentos del conservacionismo municipal, se suman unas estructuras que influyen en las relaciones que van a mantener ambas oficinas a lo largo de 37 años. Y en el caso del PNA, por su particular microuniverso, la incidencia de los liderazgos y habilidades personales también es una variable clave para comprender cómo ha sido el devenir de la estructura conservacionista del humedal. Parece observarse cómo el alineamiento político-técnico interadministrativo es un elemento importante para posibilitar la convergencia interadministrativa.

11. Las acciones de conservación medioambiental

Este capítulo aborda las acciones de conservación realizadas por la OPNA y el SDA a lo largo de más de tres décadas de existencia. Sería pretencioso abarcar al detalle toda esta dimensión, como sería osado intentar hacer el análisis de las actuaciones de restauración y conservación de los hábitats y la biodiversidad con la distancia y el desconocimiento que se hace desde las Ciencias Sociales. No obstante, desde esta perspectiva académica se puede aportar una mirada centrada en la dimensión político-administrativa que influye, de manera directa e indirecta, en las acciones que llevan a cabo las administraciones en el territorio (Beltran, 2022; Martínez Fernández *et al.*, 2022). Por tanto, el objetivo de este capítulo es transitar entre los principales aspectos de la conservación, autorreferenciados por las mismas oficinas en sus memorias de gestión, que permitan dibujar una arista más de la complejidad del PNA.

El capítulo consta de cuatro apartados: el primero de ellos es el relativo a la intervención en el territorio, restauración, renaturalización o demás aspectos vinculados; el segundo hace referencia a la biodiversidad, su seguimiento, reintroducción o protección de especies, incluida su patrimonialización; el tercero se centra en las tareas de vigilancia y control, de la que derivan gran parte de los conflictos de un ÁP; y finalmente se incorpora un apartado sobre los proyectos europeos (LIFE) que son clave para comprender la conservación del humedal.

11.1. Restauración e intervención en el territorio

El reparto tácito de los hábitats del humedal, derivado, en parte, de la inercia institucional creada por el SDA, se entrevé de manera particular en las memorias de los años 90 y de los 2000. Las intervenciones de la OPNA apenas tienen lugar en la Devesa, se concentran en su mayoría en el entorno del lago, el marjal y, sobre todo, en los *ullals*. Éste va a ser uno de los hábitats insignia del PNA desde mediados de los años 90[184]. De estos años es, también, la única excepción en la que la OPNA tiene presencia en la Devesa hasta la actualidad: la Reserva de la Punta, gestionada por el SDA, donde hace el seguimiento de la avifauna nidificante (limícolas) desde, al menos, el año 1995. En todo caso, al menos según consta en la información a la que se ha tenido acceso, es una actuación que se produce casi 10 años después de la declaración de parque natural.

[184] La recuperación del Ullal de la Mula o del marjal de Algemesí aparecen en las memorias de 1995 al igual que la limpieza de plásticos de estos y otros cinco *ullals* del entorno. La cuestión de los *ullals* en su relación con la patrimonialización natural y el uso público descentralizado en el PNA se abordará en el capítulo siguiente.

Esta colaboración entre ambas entidades se ha replicado en estos últimos años en otras playas del PNA, como la muy reciente actuación de la playa del Arbre del Gos, en Pinedo. La OPNA tiene una presencia muy tímida en la Devesa, casi irrelevante, vinculada a la observación y seguimiento de la biodiversidad –sólo fauna, no flora– sin intervenir en el territorio ni desarrollar proyectos de restauración. Desde una perspectiva simbólica, parece como si la Devesa continuara siendo un coto *real* en el que la autoridad, entonces el Batlle, hoy el Ajuntament, disuade la presencia de otras instituciones.

Las acciones de eliminación de infraestructuras y de restauración de hábitats con mayor trascendencia, al menos hasta el momento, son las vinculadas al proceso urbanizador de la Devesa. Como se ha señalado en diversas ocasiones en este estudio, las primeras acciones del SDA, en aquel entonces OTDA, se centraron en la eliminación de viales, aparcamientos, canalizaciones, instalaciones y paseos marítimos. Tras ello, se restauraron hábitats y se construyeron nuevas infraestructuras acordes a los parámetros de conservación y adecuación paisajística. El grueso de las intervenciones se concentró en una reducida área, una parte de la Devesa, que coincidía con la zona más popular y conocida. En parte, aunque intervienen otros factores, este hecho hace –hizo– que las actuaciones fueran visibles y evidentes a la ciudadanía. Y, por tanto, refuercen social y políticamente la tarea del SDA.

«Los de la Oficina estaban refugiados en la Devesa» (III-E.39-A-M).

Por el contrario, las intervenciones de restauración natural llevadas a cabo por la OPNA se han centrado, en su mayoría, en la renaturalización de canales y motas del marjal (arrozales) y las orillas o matas del lago. Son actuaciones de importante valor ecosistémico, ya que se sustituye la obra y el cemento por vegetación autóctona –fuente de biodiversidad–, pero por su ubicación y su poca espectacularidad no son visibles ni identificables y, por tanto, ni valorables y valoradas por la ciudadanía o por la política. Las intervenciones realizadas desde la creación de ambas oficinas técnicas tienen resultados evidentes desde el punto de vista de la conservación, si bien es cierto que el rédito para una y otra administración difiere considerablemente. Este hecho explicaría, en parte y sólo en parte, la idea generalizada entre la comunidad albuferenca (población local, conservacionistas, grupos de interés, visitantes asiduos, investigadores/as, medios de comunicación) que el SDA ha tenido un papel más relevante en la conservación del humedal que la OPNA. O, si se prefiere, la bicefalia administrativa asimétrica percibida se alimenta de la visibilidad de la intervención en el territorio y el rédito social y política que conlleva.

Por parte del SDA, el grueso de sus intervenciones se ha condensado en la Devesa[185], mientras que el lago y su marjal ha sido objeto de acciones periódicas de consolidación o renaturalización, pero en número y forma muy distantes de las producidas en la Devesa. Podría decirse que, al menos hasta los años 10 del siglo XXI, la tierra le gana la partida al agua.

Por otro lado, las grandes infraestructuras de saneamiento, como los colectores o las depuradoras, que son fundamentales para la supervivencia del lago, del arrozal y del ecosistema marino próximo, han tenido una gran y dispar relevancia en el caso del PNA. Las denuncias públicas, mediáticas y técnicas son abundantes en los años 70 y 80, como en los textos de Dafauce (1975), Moliner (1982) o Piera (1988) y en las múltiples columnas de opinión y artículos de *Levante-EMV* y *Las Provincias*. La exigencia de la construcción, primero, del Colector Oeste y luego de otros colectores que auxiliaran al primero, ha sido una constante desde los años 80 por parte del mundo conservacionista, ecologista y universitario. En parte, y, de nuevo sólo en parte, este hecho explica por qué la entonces OTDA relegó las actuaciones en el lago: hasta que no se contuvieran los vertidos residuales e industriales de las poblaciones circundantes, toda intervención sólo podía tener un carácter paliativo y de limpieza, no preventivo o de recuperación.

> «[Año 2008] Fa disset anys pa'ca ací ha canviat a muntó, han ficat les depuraores, ha canviat perquè es va posar molt malament, no és lo que era ni serà mai de la vida però progressivament va arreglant-se» (I-E.10-L-H)

Como se puede observar en las memorias de gestión del SDA, las intervenciones en el lago son mínimas, más allá de la vigilancia (caza, caza furtiva, embarcaciones, etc.), el seguimiento de la biodiversidad y algunas acciones experimentales de restauración de *matas*. Las reconstrucciones y adecuaciones de los embarcaderos municipales comienzan a partir de la década de los 90. La construcción del Colector Oeste (1991) y de la Depuradora de Pinedo (1989 y 2001) articulan las grandes infraestructuras de saneamiento del entorno del PNA, a las que se suman colectores y depuradoras de menores dimensiones, dentro y fuera del área protegida. Todas ellas son críticas para la supervivencia de los hábitats, pero no dependen, ninguna de ellas, de la gestión directa de la OPNA ni del SDA. En este sentido, la capacidad de acción de ambas instituciones es reducida, ya que el presupuesto para estas inversiones es muy elevado y tienen una escala regional que afecta al ámbito municipal, autonómico y estatal.

[185] Piénsese en los 17 kilómetros de playas, en el *Estany del Pujol* o Lago Artificial, en las *golas*, en las malladas y en el bosque.

En todo caso, aunque en el PNA conviven estas administraciones, sus intereses y las consecuencias de las actuaciones podría decirse que el espacio decisional se ubica a unos 20 kilómetros al norte. El papel de la OPNA (o de la DGMN y Conselleria) y del SDA (o de la Concejalía y del Ajuntament) para influir en él se circunscribe, al menos en el plano formal, a la elaboración de informes, al posicionamiento técnico en el espacio académico-administrativo y al posicionamiento político en la agenda pública. En las últimas décadas, el trasfondo sigue siendo el mismo: las aportaciones hídricas, aunque discursivamente han transitado de la contención de los vertidos (en negativo) a la exigencia de mayor cantidad y calidad de las aguas (en positivo).

Otra dimensión vinculada a la restauración o conservación del ecosistema es el mantenimiento y la limpieza, que suelen suponer gran parte de las tareas de un ÁP. La poda o desbroce de la vegetación, adecuación de viales, infraestructuras y mobiliario, plantaciones, instalación de barreras para la recogida de plásticos, dragado de canales, limpieza de playas, etc. La brigada forestal es el equipo encargado de realizarlas y, como se ha visto, ambas instituciones disponen de una brigada fija y estable a la que se suman las personas contratadas de manera temporal para su reforzamiento. En las memorias de gestión de ambas oficinas técnicas, la información sobre estas tareas cada vez es mayor, más completa y precisa. En las memorias de los últimos años se recoge incluso el tonelaje de vegetación retirado, los metros dragados o las toneladas de plásticos extraídos. Pareciera que más que una explicación y comunicación hacia la ciudadanía, respondiera al interés de justificación de la empresa contratada ante la institución contratante. El viaje de 33 años a través de las memorias de gestión es, en este sentido, una aparición sutil, constante y progresiva de la privatización de las actuaciones del ÁP, presente en la entidad autonómica como municipal.

11.2. Seguimiento de la biodiversidad

El seguimiento, control o reintroducción de biodiversidad es una de las funciones radicales de un ÁP. De hecho son considerados los indicadores de referencia de su avance o retroceso. Pero, además, las diferentes especies lo *sitúan* en el mapa de la naturaleza, ya que sus especies insignia –casi siempre animales– se convierten en activadores patrimoniales del turismo naturalístico, que busca biodiversidad, paisajes o experiencias sobre la base del conocimiento técnico-científico, sea cual sea; o del turismo de naturaleza, que busca biodiversidad, paisajes o experiencias sin base científico-técnica. Sin jerarquía valorativa pero con diferentes implicaciones, consumos y divulgaciones posteriores, ambas fórmulas de turismo conviven en el humedal.

En el caso de la Albufera, el híper protagonismo de la avifauna se retrotrae hasta las primeras referencias como coto real de caza de la Edad Media. En el actual periodo de conservación, su relevancia no ha disminuido sino que ha ido tomando una mayor dimensión vinculada a la divulgación científica y a la aparición de especies de alto atractivo popular. En todo caso, el anillamiento puntual de aves se inicia en los años 70 y da un salto cualitativo con la creación de la *Estación Ornitológica* y la elaboración de los primeros censos de aves de la mano de la OTDA y SEO, que posteriormente pasaría a la OPNA. Las memorias de gestión del PNA son documentos técnicos de gran valor por su detallado seguimiento –no debe olvidarse que son memorias de corte divulgativo– de la avifauna del humedal año tras año. La ampliación del censo ornitológico en 1998[186] convierte este punto en uno de los pilares de la actividad del PNA y de las memorias de gestión, si bien es cierto que durante los años 2000 su presencia se reduce respecto a temas como los incendios o la dimensión socioeconómica, muy vinculada al turismo. A partir de los años 10, adquiere una relevancia superior en las memorias, especialmente en estos últimos años.

Además de las acciones de protección y conservación de la avifauna nidificante y visitante, a lo largo de los años se han llevado a cabo campañas de reintroducción de especies ya desparecidas o en grave riesgo de desaparecer del humedal, como el caso de la garza real o *agró blau* (*Ardea cinerea*) y el martinete o *martinet de nit* (*Nycticorax nycticorax*) en los años 80. O, ya en la década de los 90, con la del calamón o *gall de canyar* (*Porphyrio porphyrio*) o la focha moruna (*fotja banyuda*), la primera con enorme éxito[187] aunque la segunda no tanto[188]. Desde el punto de vista patrimonial, el calamón, junto con la garza real, han sido las especies emblemáticas del humedal, las más utilizadas en el material de divulgación para población adulta y escolar. Sobre ellas se edificó la imagen del espacio utilizando estas aves como reclamo de la biodiversidad, a modo de «especie bandera» que atrae el interés mediático y gubernamental (Isasi-Catalá, 2010: 34). Ahora bien, desde 2008 se hace más frecuente el avistamiento de flamencos (*Phoenicopterus roseus*), una especie abundante según las referencias históricas –recordemos la existencia de salinas y saladares en algunos parajes del humedal– que había dejado de visitar la Albufera.

[186] Recogida en la memoria del PNA de ese mismo año.

[187] El calamón es una especie de gallina azul brillante con patas bermellones, muy popular en la memoria de los y las más mayores de la Albufera. Su práctica desaparición se produjo por la desaparición de la vegetación lacustre de la que se alimenta y por la enorme presión que se realizaba sobre ella: «el calamón, que tant t'agrada, era bobo, s'apropava i en el remo, pum!», (Diario de Campo, 12/02/2010). El proyecto de cría en cautividad y reintroducción de esta especie se inicia en el año 1988 por *La Granja*. La información puede consultarse en las diversas memorias de este organismo.

[188] La focha moruna es muy similar a la focha común, ave cinegética, por lo que ha sido objetivo habitual de los cazadores, a sabiendas o sin saber, y no se ha conseguido estabilizar la población en el humedal.

La población de flamencos, icono pop por antonomasia, crece progresivamente desde entonces[189] y se convierte en un auténtico reclamo popular para la ciudadanía del AMV, que acude durante el final del invierno a ver y fotografiar esta especie. La rapidez con la que esta ave se convierte en un (a)tractor de visitantes se explica, además de por su tamaño y belleza, por su lugar en el imaginario cultural occidental. Las propias administraciones no dejan pasar la oportunidad de aprovechar su fuerza *motora* para enlazar la divulgación del PNA y sus valores a la presencia del flamenco.



I35.Web del PNA donde se observa que el flamenco es la única especie con contenido multimedia en el repositorio del PNA. Consultado el 23/09/2022.

En los últimos años se ha realizado un gran esfuerzo por parte de las dos administraciones, en especial de la OPNA, para la protección y reintroducción del chorlitejo patinegro o *corriol camanegre* (*Charadrius alexandrinus*) en algunas playas del humedal. El potencial de atracción popular de esta pequeña limícola es elevado, aunque la competición por el espacio, la playa, es probable que dificulte su conservación y genere, como ha ocurrido durante el verano de 2022 y de 2023, conflictos con los y las visitantes. En todo caso, parece que toma el relevo protagónico en la cartelería y divulgación del PNA[190].

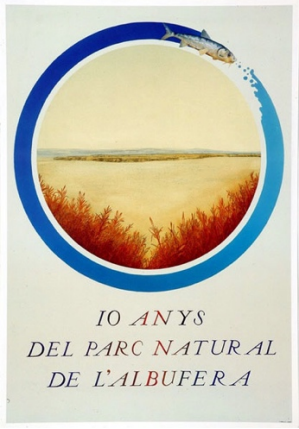
[189] De los 300 individuos de 2012, se pasa a los 4.000 de 2018, según el SDA. Consultado 23/09/2022. http://albufera.valencia.es/es/conócela/comunicado/2017-09/els-flamencs-trien-l'albufera-de-València

[190] Referencia al proyecto de recuperación del chorlitejo negro del PNA. Consultado 23/09/2022. https://parquesnaturales.gva.es/es/web/pn-l-albufera/el-corriol-camanegre



I36. Cartel del PNA dentro de la campaña «Las playas de Charlie» para la protección del chorlitejo patinegro. 2021.

Los programas de cría y reintroducción de especies desaparecidas en el humedal o en peligro de extinción se extienden a animales, plantas y peces. En cierto sentido, junto con las aves, a lo largo de estos 33 años de conservación en la Albufera y la Devesa se han realizado esfuerzos para abordar «todos los frentes» biotópicos. En el caso de la ictiofauna, el Centro de Investigaciones Piscícolas, *La Piscifactoría*, ha desarrollado los planes de cría y reintroducción del samarugo o *samaruc* (*Valencia hispanica*) y el *fartet* (*Aphanius iberus*), que se inician en los años 90 y se han convertido en un ejemplo de política de recuperación de biodiversidad, especialmente el *samaruc*[191].



I37. Cartel conmemorativo del 10º aniversario del PNA con el *samaruc* como única referencia animal. Anónimo, 1996. Biblioteca Valenciana, Litografía F. Piera.

[191] Decreto 265/2004, de 3 de diciembre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Plan de recuperación del samaruc en la Comunidad Valenciana.

Los individuos criados en estas instalaciones han repoblado gran parte de los ecosistemas fluviales y lacunares del arco mediterráneo, pero es su dimensión social la que interesa para la presente investigación. Este pequeño pez de apenas 7 u 8 centímetros podría considerarse un precursor del «ictiovalencianismo», una suerte de identidad cultural asociada a una especie animal. Restaurantes, estudios de diseño, portales digitales, clubs deportivos, grupos de scouts, blogs y programas de radio y televisión pública valenciana han utilizado el nombre de este pez. Incluso el barco del President de la Generalitat desde 1982 hasta 1995, Joan Lerma i Blasco (PSPV-PSOE), fue matriculado con el nombre de «Samaruc»[192].

Desde la década de los 90 y 2000, las campañas de divulgación de este endemismo valenciano han acompañado a varias generaciones que han asumido su recuperación como un éxito del conservacionismo valenciano. Con todo, su impacto es comedido, ya que el *samaruc* no goza de la posición de relevancia simbólica y valor de representación que puede tener el lince o el quebrantahuesos para el conjunto del Estado español, la oveja para Euskadi o el burro para Cataluña, pero sí tiene cierto lugar de reconocimiento. Probablemente, de las especies del humedal, el *samaruc* es el que ha traspasado las fronteras físicas y técnico-científicas, para situarse en el imaginario *animalístico* colectivo. De hecho, otra de las especies criadas y reintroducidas, el calamón, no han tenido la misma capacidad de atracción y de encuentro identitario como sí lo ha sido el *samaruc*.



I37. Ejemplos de uso del nombre y/o la imagen del samaruc en diferentes marcas, entidades y productos valencianos. Septiembre 2022.

[192] «Marinero en el retiro», *El País*, 01/06/1998.

La reintroducción de fauna terrestre ha tenido un papel secundario respecto a la ictícola u ornitológica puesto que la Devesa no deja de ser un área relativamente pequeña con una limitada capacidad para sostener grandes poblaciones de especies animales, de ahí que su riqueza ecológica resida en los invertebrados. La presencia de animales medianos es reducida. En todo caso, la reintroducción de la tortuga terrestre mediterránea (*Testudo hermanni hermanni*) en la Devesa, a principios de este siglo, fue acompañada por campañas populares[193] de «suelta» y seguimiento, que han escalado el impacto y querencia de este animal entre la ciudadanía. La mayoría de los programas de cría y reintroducción de las especies se han realizado de manera conjunta por las tres instituciones de referencia: las dos oficinas técnicas y La Granja, con un papel crítico, y con un protagonismo relevante de SEO, en el caso de las especies ornitológicas. Probablemente este tema es el que produzca una mayor sintonía y coincidencia entre las instituciones gubernamentales de carácter conservacionista del humedal.

Más allá de la pertinencia técnico-científica de la política de reintroducción, se observa una dimensión sociocultural que influye y condiciona las maneras de *utilizar*, si se prefiere, gestionar, la reintroducción de especies. Una somera revisión a las noticias de prensa muestra cómo la suelta de tortugas o de *samarucs* alrededor del humedal atrae a medios de comunicación y representantes de la política, con las consecuentes declaraciones y elevación del hecho a noticia. La reintroducción de gallipatos (anfibios) o la plantación de lentisco (arbusto) no concita el interés social, ni político, ni mediático. Al fin y al cabo, toda política de conservación es, en definitiva, una política pública que finaliza en el equipo gestor del ÁP, pero que hasta llegar a él ha recorrido diversos espacios y estadios decisionales vinculados a la financiación, al personal o a los tiempos de ejecución. Y al rédito político. Analizar con pausa y detenimiento la trazabilidad de las políticas de cría y reintroducción permitiría acercarse a las formas de comprender la naturaleza, sus especies y la relación de la ciudadanía con ellas. ¿Qué ocurre con las especies con menor número de *likes*? Realmente nada, siguen su camino *natural* de protección o reintroducción. Es decir, la mayoría de seres vivientes no humanos del PNA no son objeto de atención patrimonial, tan sólo despiertan la atención técnico-científica, si bien es cierto que forman parte de las políticas de conservación.

[193] Suelta popular y seguimiento de tortugas organizadas por la OPNA y el SDA se han producido con cierta periodicidad desde el año 2014. Consultado 23/09/2022. https://parquesnaturales.gva.es/es/web/pn-l-albufera/noticias-actividades/-/asset_publisher/ZY5MZ5MMXRjG/content/13-09-2014-ven-y-participa-en-la-suelta-de-tortuga-mediterranea;jsessionid=246CC18576CC2C35F96D7F6126C15D40

Algo similar ocurre con los suelos y los limos de un ÁP: son parte fundamental de la conservación pero no gozan de ninguna relevancia social, salvo en casos muy concretos donde la excepcionalidad se convierte en el activador patrimonial como en el caso de Río Tinto (Huelva), Las Médulas (León) o las zonas volcánicas (Islas Canarias)[194], entre otros. Es cierto que la dificultad de convertir un suelo arenoso o un fango –sin visos terapéuticos– en un producto de consumo patrimonial es elevada, lo que circunscribe su interés al plano técnico-científico y vinculado a la investigación académica. En el caso de la Albufera, como se ha señalado en varias ocasiones, a ella se vincula la *Escuela de Limnología*, referente del Estado español, en el estudio de los suelos del humedal desde principios del siglo XX y que continúa en la actualidad, entre otras, en la figura de la actual directora del PNA.

11.3. Vigilancia y control

Como espacio político, delimitador y ordenador, ahora por la administración pública pero siglos anteriores por titulares privados, la presencia de una autoridad con funciones de control y vigilancia es una de las constantes históricas. En la actualidad, la vigilancia se realiza sobre la premisa de la protección y conservación de la naturaleza y, como tal, es la garante del respeto de los usos permitidos, restringidos y prohibidos. La playa, la pinada, el lago y el marjal actúa como espacios de uso susceptibles de una vigilancia preventiva y una vigilancia punitiva, esta última de intensidad variable según el momento histórico, la actividad y los agentes intervinientes.

En el caso del PNA, están presentes la Guardería Forestal del PNA, la Guardería Forestal Municipal de València, el Grupo de Medio Ambiente[195] de la Policía Autonómica y una patrulla del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil, que refuerzan la vigilancia y, sobre todo, la denuncia ante delitos e infracciones como la caza furtiva, incendios o la construcción ilegal, entre otras. Además, algunas comunidades de regantes o agrarias disponen de figuras de vigilancia propias que, según las circunstancias, pueden sumarse a las tareas de guardia aunque en áreas y ámbitos exclusivos.

[194] En estos casos, probablemente la derivada paisajística juega un papel relevante que trasciende el interés sobre el propio suelo o sus condiciones particulares. Se consume en su conjunto como un todo paisajístico.
[195] https://cjusticia.gva.es/es/web/seguridad/grupos-y-especialidades

Las memorias de gestión recogen las acciones vinculadas a estas tareas, aunque disponen de menor presencia que las tareas de la brigada, las de seguimiento de la biodiversidad o de uso público. El papel de la guardería forestal, equipo encargado de esta función, es visibilizada y ensalzada en algunas memorias del PNA, por ejemplo a partir de 2008, mientras que en el SDA no hay referencias ni al equipo –sólo descriptivo de la plantilla– ni a su desempeño.

Los conflictos del PNA, tanto de primer como de segundo grado, están vinculados a las derivadas de los usos conservacionistas dominantes. Y, en gran medida, la guardería forestal es responsable de la vigilancia y la denuncia de los malos *usos* que se producen. En el caso del PNA, los guardas forestales tienen un rango de agente forestal de la GVA, lo que se traduce en la capacidad de vigilancia y denuncia ante las infracciones[196]. En el caso del Ajuntament de València, las personas que conforman la plantilla tienen la categoría profesional de subalternos municipales aunque con una mejora salarial. La reclamación histórica es su asimilación a policía local.

La Guardería Forestal, *los guardas*, tiene un papel discreto dentro del universo albuferenco pero relevante. ¿En qué sentido? Además de ser una institución vinculada históricamente a la autoridad titular del humedal, con las luces y sombras que proyecta toda entidad de poder en un espacio natural, *salvaje*, la extracción local de sus miembros confirma la existencia de una dinámica habitual en la gestión de las áreas protegidas: la dirección y dimensión técnica es ejercida por personal alóctono, generalmente de «la ciudad» y la vigilancia y trabajo de campo es desempeñado por personal autóctono, conocedor del territorio y de sus gentes. El caso de la Albufera, refuerza esa fórmula de (des)encuentro del saber local y del capital relacional de la guardería forestal. Es una posición intermedia entre las comunidades que habita(ba)n el espacio, entre quienes tienen el nuevo poder derivado de la declaración de ÁP, «los biólogos», y quienes dejan de tenerlo, «los locales».

> «Entonces los guardas era dificilísimo de controlar, le tenían más miedo a la Devesa que a la Albufera [¿por qué?] pues decían que en la Devesa te podías encontrar un catedrático y te podía montar un pollo y en la Albufera no había catedráticos [risas]» (III-E.58-A-H).

[196] Definición de agente forestal de la GVA. Consultado 23/09/2022. https://agroambient.gva.es/es/agentes-medioambientales/que-hacen. Artículo 168 «El personal que tenga atribuidas funciones de vigilancia de los montes y el personal que preste el servicio civil sustitutorio, en colaboración con el personal que presta las mismas, tendrá la consideración de agente de la autoridad y podrá acceder a los montes o terrenos forestales con independencia de quien sea su titular.» del Decreto 98/1995, de 16 de mayo, del Gobierno valenciano, por el que se aprueba el 1 reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana.

La cuestión es si esta sub-institución actúa como espacio de intermediación, de conexión entre lenguajes, objetivos e imaginarios, o no. La derivada vinculada a la lealtad a la comunidad de origen, la local o, incluso la particular, como pueden ser cofradías de pesca o sindicatos arroceros, o la lealtad al lugar de trabajo, en este caso, la OPNA o el SDA. Esta puesta en duda de la lealtad de la Guardería Forestal está presente en ambos lados de la línea invisible que separa a unos y otros, más tensionada en momentos de mayor conflicto social, en el caso del humedal, durante los años 80 y 90, que se traducía en discrepancias. Eso sí, la tensión tomaba forma de increpación o incluso, distanciación social dentro de la comunidad local, esto es, en el ámbito doméstico público como podía ser en el bar o la cafetería o en las juntas de las asociaciones.

Los encuentros en *el terreno* como podía ser el lago o la Devesa, desposeídos como locales y reconfigurados como ajenos, ahora de los biólogos, no solía despuntar la tensión más allá de gestos y estilos altisonantes. Es como si *los trapos sucios continuaran limpiándose en casa*. En las últimas décadas, la desescalada de tensión y la consolidación del uso conservacionista ha facilitado la relación de la guardería forestal con la población local, en términos generales, y los conflictos de cierta envergadura están vinculados a infracciones de mayor gravedad, como la caza o pesca furtiva o la urbanización ilegal de inmuebles rústicos.

En definitiva, la Guardería Forestal es una institución clave para el buen funcionamiento de un ÁP, pero en la práctica es una autoridad sin autoridad que debe actuar con autoridad aunque no goza, apenas, del refrendo institucional para ser considerada una autoridad por la población local o por la ciudadanía. La falta de recursos técnicos y sobre todo la no reposición o ampliación de personal de las últimas décadas tanto para la OPNA como para el SDA, parecen apuntar a esta desautorización de la autoridad forestal.

11.4. Proyectos LIFE

La relevancia de los proyectos europeos LIFE en la gestión del ÁP es capital. Los resultados y el estado actual del PNA sería muy diferente si no hubiera habido financiación europea. La incidencia no sólo es visible en la transformación y mejora de los ecosistemas (indicadores de biodiversidad) sino en el salto cualitativo en las formas de gestión de las propias oficinas técnicas. El incremento de los equipos (técnicos y de brigada) supone un cambio sustancial en innovaciones y mejoras administrativas, tanto de dinámicas profesionales, de elaboración de proyectos, recogida de información y, sobre todo, de comunicación y divulgación de la acción administrativa.

Los proyectos europeos, en especial para el Ajuntament de València (seis proyectos concentrados en apenas una década), suponen un punto de inflexión organizacional interna y externamente hablando. El objetivo de este apartado no es, ni puede ser, el análisis exhaustivo de corte evaluativo de los proyectos LIFE dirigidos por alguna de las dos oficinas técnicas, por volumen y por finalidad, pero una aproximación permite ver cómo se refleja, de nuevo, la inercia institucional albuferenca y la bicefalia administrativa asimétrica.

El Programa LIFE es el principal instrumento comunitario orientado al medio ambiente y la acción contra el cambio climático. Estos proyectos se inician en 1992 y tienen, en la actualidad, cuatro líneas de acción: naturaleza y biodiversidad, economía circular y calidad de vida, mitigación y adaptación al cambio climático y transición hacia las energías limpias (Ministerio para la Transición Económica y el Reto Demográfico[197]).

En el caso de la OPNA, no se ha dirigido formalmente ningún proyecto sino que en el LIFE-ULLALS (2004), realizado en el marjal del PNA para la recuperación y adecuación para uso público de algunos *ullals*, fue la Dirección General de Planificación y Ordenación de la Conselleria de Territorio y Vivienda la promotora. Formalmente no, pero en la práctica, sí. El segundo de los proyectos referenciados en la web y en las memorias de gestión es el LIFE-ALBUFERA (2013), centrado en analizar el efecto de los humedales artificiales del PNA, y dirigido por la UPV y con la participación como socios de varias ONG ecologistas y naturalísticas del parque natural. El papel de la OPNA fue discreto, para la organización de un encuentro general, la tramitación de procedimientos y el soporte técnico. En la página web del PNA, se destaca un tercer proyecto, el LIFE-SOSTRICE (2013-2017), para dar solución alternativa a la quema de la paja del arroz, en el que la OPNA actuó como soporte técnico sin papel relevante[198].

[197] Apartado institucional dedicado a estos programas en la página web del Ministerio para la Transición Económica y el Reto Demográfico. Consultado 28/09/2022.
https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/ayudas-subvenciones/programa-life/

[198] Otros proyectos LIFE han sido desarrollados de manera completa o parcial dentro del humedal aunque no hay referencia en la página web del PNA. Los proyectos LIFE-HÁBITATS (1994-1996) y LIFE-HÁBITATS II (1999-2003) para crear una red de micro reservas; los proyectos LIFE-CERCETA PARDILLA (1997-2000), LIFE-FOCHA CORNUDA VALENCIA (1999-2002) y LIFE-MALVASIA VALENCIA (2001-2005), para la protección de estas tres aves casi desaparecidas en el humedal; LIFE-TRACHEMYS (2011-2013), para minimizar el impacto de la tortuga invasora y protección de la tortuga y pequeña ictiofauna del humedal; y el LIFE-SMART-AGROWETLAND (2011-2013), para introducir sensores para la mejora de la gestión del agua en los humedales, en este caso, vinculado al cultivo del arroz y la salinización de las aguas y suelos.

Más allá de la lista de proyectos LIFE con incidencia directa o indirecta en el humedal, debe remarcarse como todos los citados responden a la lógica no escrita de *no entrar* en la Devesa y atender al lago y su marjal: hay tres proyectos de conservación de especies (dos aves y una tortuga acuática), dos proyectos vinculados al arroz (salinización de agua y quema de la paja), uno de *ullals* y uno de humedales artificiales. Cada uno se ubica espacialmente en el entorno del lago.

T22. Proyectos LIFE dirigidos por las dos oficinas conservacionistas del humedal.

Periodo	Nombre	Dirección	Hábitat	Presupuesto
08/2001-07/2004	BIOCOMPOST	SDA*	Marjal - Arrozal	1.438.855
01/2001-06/2004	DUNA	SDA	Devesa – restauración dunar	1.951.482
12/2003-12/2006	ECOLIGHT	SDA	Devesa – contaminación lumínica	2.433.746
12/2004-06/2007	ECORICE	SDA	Marjal - Arrozal	1.962.79
10/2004-09/2008	ULLALS	Conselleria de Territorio y Vivienda. D.G. Planificación y Ordenación	Marjal - *ullals*	1.061.972
10/2005-12/2007	ENEBRO	SDA	Devesa - vegetación	3.278.216
01/2009-12/2012	SEDUCCIÓN AMBIENTAL	SDA	Devesa y Albufera – comunicación y participación	1.962.795
10/2013-09/2016	ALBUFERA	UPV**	Lago/Marjal - Humedales artificiales	1.446.234

Fuente: OPNA y SDA. Elaboración propia.
*Este proyecto fue dirigido por la entonces OTDA aunque la entidad promotora fue el *Consell Agrari Municipal* del Ajuntament de València.
**Este proyecto fue coordinado por la UPV y no consta que la OPNA tuviera un papel protagónico (ni beneficiario ni financiador ni coordinador) pero sí está alojado en la web del PNA como un proyecto LIFE realizado en el PNA.

Por su parte, el SDA ha participado en ocho proyectos LIFE, seis como institución líder y dos como socio. Los y las técnicas del SDA sostienen que a principios de 2010 ningún otro departamento de la UE había dirigido tantos proyectos hasta el momento. En términos absolutos de su historia, esta primera década del siglo XXI puede considerarse como la «fase europea» por la dedicación y orientación estratégica hacia la acción conservacionista fundamentada en este programa de financiación comunitaria.

> «Una época de bonanza muy buena porque hubo los proyectos LIFE desde 2000 hasta 2011» (III-E.46-A-M).

El SDA comienza su relación con este programa como institución colaboradora en el LIFE-EUROBIONET (1999-2002), para el uso de las plantas como bioindicadores de la contaminación atmosférica. Y se inicia en la dirección con el LIFE-BIOCOMPOST para el compostaje de la paja del arroz y los lodos producidos por la depuradora, y el LIFE-DUNA, para la restauración de hábitats dunares, ambos para ejecutar en 2001-2002. Ese mismo años se prepara la propuesta del LIFE-ECOLIGHT, que se aprobará y se ejecutará a partir de 2003, orientado a la reducción de la contaminación lumínica del alumbrado municipal dentro del PNA (2003-2006), al tiempo que se participa como socio en el LIFE-DUNE, también de restauración dunar en Venecia.

Son años de gran intensidad preparatoria y ejecutoria al que se suman, en menos de dos años, el LIFE-ECORICE (2004-2007) como pilotaje para encontrar solución alternativa a la quema de la paja del arroz; y el LIFE-ENEBRO (2005-2007), para la recuperación de esta especie vegetal propia de los hábitats dunares costeros. Este último finaliza en 2007. Es decir, poco más de un lustro se concentran siete proyectos europeos, cinco de ellos ideados y dirigidos desde el SDA. El último fue el LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL, orientado a la concienciación de los valores medioambientales y de la RN2000 del PNA y que supone, como se verá en capítulos siguientes, la primera iniciativa de participación social de gran calado en el humedal.

Atendiendo a la temática de los proyectos, se observa como dos se centran en dar solución sostenible a la quema de la paja del arroz, tres al hábitat dunar (dos de restauración y una de vegetación), dos a la contaminación (atmosférica y lumínica) y uno a la participación social. Es decir, cuatro de ellos se ubican en la Devesa, dos de ellos en el marjal-arrozal de València, uno en València ciudad y otro es de carácter general aplicado a la ciudadanía (población y asociaciones) del PNA, trascendiendo la demarcación municipal de València.

Un análisis global de los LIFE desarrollados muestra cuatro grupos temáticos en los que se integran todos los proyectos:

- El primero es el interés por la cuestión de la paja del arroz, uno de los conflictos de mayor calado e impacto mediático de cuantos ocurren en el PNA, y la búsqueda de una solución sostenible y viable. Se realizan cuatro proyectos.
- El segundo grupo está vinculado a la protección y conservación de especies animales y vegetales. Se realizan cuatro proyectos.
- El tercero es el que engloba acciones de transformación y adecuación del territorio, tanto en *ullals*, humedales artificiales y el hábitat dunar. Se realizan tres proyectos.
- El cuarto es un grupo vinculado a la contaminación, con dos proyectos. El LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL vinculado a la participación social sería la excepción, sobre todo entonces, al ser un *rara avis* en las temáticas de conservación, ya que se centra exclusivamente en la divulgación e incorporación de la ciudadanía en el ÁP.

La gestión de los proyectos se realiza en paralelo a la gestión habitual de las dos oficinas técnicas, con memorias parciales y final, contabilidad y página web propias y diferenciadas. Pero es llamativo observar cómo en las memorias de gestión no se plasma la relevancia de los proyectos, no se visibiliza la importancia e impacto que tiene ni en la gestión ni en el territorio. Ambas comparten esta manera de documentarlo, más próxima a la asimilación o normalización de las acciones de los proyectos europeos que a la excepcionalidad. Esto hace que, si se realiza una aproximación sólo través de las memorias, el resultado es parcial y no hace justicia a la complejidad ni al volumen de gestión que implica la dirección de proyectos europeos.

En el caso de la OPNA, las memorias, de corte más divulgativo, abordan la intervención con más detalle y con imágenes que facilitan la comprensión pero apenas hay información sobre los proyectos (información técnica) ni la relación con los *partners*. Son explicaciones descriptivas que, si se desconoce estos programas, pasan desapercibidas, perdiendo una oportunidad única para divulgar el papel y relevancia de los proyectos LIFE o de la red de socios y beneficiarios. En el caso del SDA, la situación es mucho más llamativa porque en ese *lustro europeo*, entre 2002 y 2007, participaron en 7 proyectos y dirigieron 5, y prácticamente no hay referencias en las memorias de gestión. Sin ahondar en lo ya explicado sobre la finalidad de las mismas, se observa cómo fían toda la información técnica, de gestión y divulgativa a los *reports* parciales y finales, así como a las páginas web de los proyectos.

Uno de los factores críticos de éxito que diferencian la dirección de proyectos LIFE es que no ha existido una figura encargada de la redacción y presentación de proyectos europeos en la OPNA mientras que sí existe, en el SDA. A instancia de la Concejalía de finales de los años 90, se (in)formó a los técnicos y técnicas para la presentación de propuestas; y con la incorporación de un biólogo especializado en redacción y gestión de proyectos europeos, en situación de contratación laboral, a mediados de los 2000. Esa apuesta estratégica debe ser considerada como un factor clave del crecimiento, robustez y éxito del SDA (Parrado, 2004; De Castro, 2013).

> «Hay dinero pero claro, tienes que tener a alguien trabajándolo y pensándolo. A Paloma no le daba tiempo a hacer eso también. Yo soy un espalda plateada [risas] Llevo 40 años en este negocio, en el Ministerio sé quién es quién y ellos saben quién soy yo… dinero hay para todo lo que tú quieras» [III-E.50-A-H].

En todo caso, como se ha visto y se verá en los siguientes capítulos, el impacto de los proyectos europeos para ambas oficinas técnicas y para el humedal ha sido un elemento diferenciador. La conservación del ÁP, en un sentido amplio, da un salto cualitativo, vive un acelerón sólo comparable al que se produce con la creación de la OTDA en 1980 y la declaración del PNA en 1986. Los datos sobre plantilla, presupuesto, inventario, intervenciones en el territorio, acciones de divulgación y uso público y participación ciudadana muestran cómo desde 2010 hasta la actualidad, el ritmo y la gestión ha descendido progresivamente.

En cierto modo se podría hablar de una secuencia de declive sostenido en el tiempo, marcado por los hitos de los últimos 10 años: la escasez de proyectos LIFE, la crisis económica de 2008 y la pandemia de COVID-19 de 2020. En estos momentos asistiríamos a la «gestión basal» de ambas instituciones, eso sí, sin visos de retroceso estructural y con potencial crecimiento por la posibilidad de nuevos proyectos europeos o, más probablemente, con la gestión de fondos *Next Generation*, *Agenda Urbana 2030* y demás financiación europea vinculada a la transición climática, la economía verde y la soberanía alimentaria.

A modo de conclusión, el análisis de las acciones de conservación de las oficinas conservacionistas permite confirmar la bicefalia asimétrica complementaria señalada en capítulos anteriores, observada por esa repartición tácita de los hábitats y las temáticas de los proyectos europeos. Además, el impacto de los LIFE en el humedal pero también en las propias oficinas advierte de la importancia, cuasi necesidad, de la financiación alternativa, en este caso comunitaria, para el desarrollo y crecimiento de las políticas conservacionistas.

12. Uso público

El aprovechamiento patrimonial es uno de los principales usos de un ÁP, tanto desde la vertiente pública enfocada a la divulgación de los valores medioambientales y culturales que singularizan ese espacio, como en su vertiente privada como espacio de consumo. El presente capítulo aborda el despliegue de las administraciones conservacionistas en relación con el uso público mientras que el siguiente capítulo se centra en el papel de las administraciones en la turistificación, heredada y potenciada tras la declaración de ÁP. Ambos capítulos se ubican en el cuarto apartado del modelo de análisis enfocado en el uso patrimonial del PNA.

12.1. Definición y principales usos del espacio

La «vocación para el uso público» (EUROPARC-España, 2005:22) de las áreas protegidas es una de las características radicales de la conservación liberal del siglo XIX, que en las últimas décadas es parejo al creciente interés por lo patrimonial. Y parejo también a un redescubrimiento por parte de la administración por el componente humano de los espacios naturales, en parte impulsado por los nuevos paradigmas administrativos (De Castro, 2013; Borrini *et al.*, 2014) donde la ciudadanía se convierte en sujeto actuante. En el caso valenciano, se suma la estabilización de los ecosistemas tras el zarandeo declarativo en clave defensiva (Campo, 2021), que permite dentro de la lógica conservacionista –una vez garantizada la supervivencia de los hábitats– prestar atención a otros elementos secundarios, como el componente humano autóctono y alóctono. Son estos últimos fundamentalmente quienes se convierten en actores, difusos y no organizados, con gran capacidad de influencia e impacto en las dinámicas de gestión de las áreas protegidas.

El uso público apela, por tanto, a las presencias humanas vinculadas a usos productivos y no productivos de la contemplación, recreo, ocio, cultura y deporte. Es en esta variable económica donde reside la complejidad para delimitar el concepto de uso público, pues resulta complicado entenderlo sin la derivada turística. Más todavía en el litoral mediterráneo, como es la Albufera. La conservación neoliberal (Santamarina, 2009; Campo, 2021; García Rodríguez, 2023) marida a la perfección patrimonio y turismo; es más, éste último no es sólo motor económico, sino que actúa como motor patrimonial y, por ende, validador en términos sistémicos (Heinich, 2009; Timothy 2011). Según esta lógica, más y mejor patrimonio es sinónimo de más y, sobre todo, mejor turismo, bajo cualquiera de sus múltiples etiquetas «de calidad».

El consumo patrimonial, desde el turismo más extractivo hasta la retórica del denominado sostenible, permitidos todos los matices y reticencias posibles, se mantiene dentro del marco del patrimonio como bien de consumo (Frigolé, 2010 y 2014; Santamarina y Moncusí, 2015; Del Mármol y Estrada, 2018). Esta es la victoria de la lógica conservacionista más *mainstream*, hegemónica en términos académicos, en la que no es posible imaginar un ÁP no mercantilizada. La administración conservacionista, en tanto que auspiciadora del uso público, tiene un papel interviniente y responsable en esa mercantilización. Sin abordar deseos, limitaciones o precauciones de los y las técnicas de la administración sobre este hecho, que les trasciende, el foco debe situarse en el plano político-institucional estructural.

La cuestión es cómo definir, delimitar y negociar ese uso en relación con su dimensión pública-colectiva y no sólo pública-institucional. El matiz, a mi entender de fundamentación democrática, atiende a las paradojas que se esconden en las posiciones administrativo-institucionales que no siempre convergen en esa dimensión pública. Para muestra, el PRUG[199] del PNA de 2004. En su capítulo 4º se especifican las definiciones, permisos y restricciones de uso público en el PNA a través de siete artículos. En el primero, el artículo 39[200], se entiende como uso público «la ordenación y la gestión de las actividades ligadas al disfrute ordenado, a la enseñanza y al estudio de los valores ambientales y culturales del Parque, efectuadas por iniciativa pública, privada o mixta». Nótese una definición institucional con aparente preeminencia de la conservación de la naturaleza y los valores cultunaturales.

Los siguientes seis artículos son los encargados de definir esas *actividades ligadas al disfrute ordenado*. El primero grupo son las normas sobre alojamientos turísticos y actividades hosteleras y recreativas permanentes: las actividades hosteleras en edificaciones rurales (art. 40), los campamentos de turismo (art. 41), las actividades recreativas vinculadas a construcciones (art. 42) y el recreo concentrado (art. 43). Es decir, lo primero y más importante se circunscribe al ámbito turístico y tan sólo dedica un artículo, el 43, a las actividades vinculadas a lo que entiende el legislador por uso público: «el recreo concentrado se define como aquel que se desarrolla en un espacio habilitado para actividades recreativas, dotado con equipamientos de escasa entidad como mesas, bancos, fuentes, servicios sanitarios, juegos infantiles y papeleras.».

[199] Se sugiere la lectura de Pablo Díaz, Alberto Jonay y Agustín Santana «Los planes rectores de uso y gestión de áreas protegidas ante los criterios de sostenibilidad» (2011), sobre el papel de esta normativa en los ÁP.
[200] En este primer artículo del IV Capítulo se insta a los y las gestoras del PNA a elaborar el *Plan Especial de Uso Público* y que veinte años después todavía no está en su fase final.

El segundo grupo de artículos hacen referencia a las normas sobre actividades recreativas no vinculadas a construcciones: circulación rodada (art. 44) y acampada libre (art. 45). Apenas siete artículos dan lugar a una aparente definición conservacionista de uso público que, sin embargo, se entremezcla y diluye, sin conflicto conceptual, con el turismo. Es por ello que se quiere manifestar la importancia de comprender el uso público desde su concepción pública, política en el sentido *arendtiano* (2007), como un ÁP pensado como espacio público, elaborado y regido por lógicas políticas –no sólo administrativas– y con apenas intercesión del mercado. Sería, por tanto, interesante hablar del uso público-público.

Así, a la definición mínima de EUROPARC-España, compartida por gran parte de la comunidad de gestores y gestoras de espacios naturales en España, que entiende el uso público como el «conjunto de programas, servicios, actividades y equipamientos que, independientemente de quien los gestione, deben ser provistos por la Administración del espacio protegido con la finalidad de acercar a los visitantes a los valores naturales y culturales de éste, de una forma ordenada, segura y que garantice la conservación, la comprensión y el aprecio de tales valores a través de la información, la educación y la interpretación del patrimonio» (EUROPARC-España, 2005:17), se le añadiría la una mención explícita sobre la responsabilidad de esa *administración proveedora* en la gestión consciente, situada, del uso público. Se está proponiendo un paso más allá en la concepción *recreacionable* de un ÁP, superar la asunción de la secuencia necesario-bueno-pertinente el desarrollo económico sobre la lógica de la patrimonialización, cuyas consecuencias en la presión, expulsión y saturación de población autóctona y alóctona vienen alertándose en las últimas décadas (Jiménez-Esquinas y Quintero, 2018; Ruíz Ballesteros, 2018). Romper ese círculo y aventurarse a considerar otras fórmulas productivo-económicas debería ser el horizonte inmediato de las administraciones de gestión.

En el caso del PNA, en su presente conservacionista, se parte de un territorio con esa vocación para el uso público, iniciado a principios del siglo XIX y que está alcanzado elevadas cotas en el presente, tanto de la afluencia de visitantes diarios como de lógicas de turistificación de acelerado y muy intenso consumo, no habituales en las urbanizaciones del PNA[201]. Un sistema de consumo patrimonial preexistente que se potencia con la derivada conservacionista.

[201] En la última década se observa un cambio en el consumo de los apartamentos y viviendas de los municipios de la zona este del PNA, las que tienen playa: se pasa de un uso particular de segunda residencia o al alquiler de estancias medias (15-20 días) a largas (gran parte del verano) a un uso particular que se combina con el alquiler de parte de la temporada y a una reducción del tiempo de estancia y, por tanto, mayor circulación de turistas.

La realidad del PNA es la de un *totum revolutum* de ciudadanía, identidad, naturaleza, gastronomía, playa, recreo, ocio, cultura y deporte, un magma difuso con el que poder aproximarse al uso y consumo del humedal.

Cabe recordar que el inicio del uso público de corte conservacionista en el PNA surge de la necesidad de convencer a la ciudadanía de la apuesta política de reversión urbana y del valor medioambiental del ecosistema que trascienda su conceptualización como espacio popular de ocio y recreo. Era un espacio valorado, apropiado y ocupado por la ciudadanía desde hacía casi un siglo y en parte explica, como ya se ha visto, la movilización de *El Saler per al poble*, pero en estos primeros años 80 el consistorio busca resituar el humedal dentro del imaginario colectivo valenciano. La dimensión medioambiental –técnica, científica y objetiva– debía adquirir la misma relevancia que la sociocultural-identitaria, en parte por las nuevas tendencias medioambientales –concienciación como problema global–, pero también como fórmula que justificara el esfuerzo político de su reversión. A través de la entonces OTDA se canalizan las primeras prácticas de información del territorio y de educación ambiental en las que se reordenan los elementos *valorizantes* del lugar. La argumentación histórica o económica deja paso a la ecológica, que se presenta a la ciudadanía de un modo divulgativo, moderno y atractivo. Este es el inicio del discurso que vertebra el uso público y la educación ambiental en la Albufera.



I38. Romería del Crist de la Salut en el *lluent*, se observan perchas y antenas de las embarcaciones a vela. Autora. Agosto 2011.

Ahora bien, la gestión del uso público en el PNA requiere su adaptación a lo múltiples y variados usos y perfiles que acuden a él. Esta complejidad tiene su reflejo en la escasez[202] de estudios publicados sobre esta temática en un espacio profundamente investigado. A modo de *trencadís* se pueden unir los estudios de Ernest Garcia y Mara Cabrejas a principios de los años 90, del equipo liderado por María José Viñals en 20014, los datos del Tancat de la Pipa y, sobre todo, la producción anual del Centro de Interpretación Racó de l'Olla, que hablan de quién acude al Centro de Interpretación del Racó de l'Olla o al Tancat de la Pipa. La problemática radica en que es un perfil, del que se le presupone un interés explícito en la naturaleza, minoritario en comparación con el volumen de visitantes de las playas, del turismo gastronómico, del uso recreativo, del deportivo o del nocturno –todavía se escuchan ecos de la «Ruta del Bakalao[203]»–. Como señalan los y las técnicas de las administraciones conservacionistas, las múltiples vías de entrada y salida del PNA, la elevada movilidad que se da en ella y la diversidad de usos dificultan estudios a gran escala sobre quién visita al PNA, en qué volumen y cuál es su comportamiento.

A modo de síntesis, los principales usos recreativos que se dan en el PNA que ilustran la compleja realidad y gestión del uso público del ÁP:

- **Naturalístico**: actividades de los Centros de Interpretación (Racó de l'Olla, SDA, Tancat de la Pipa y de Milia), *birdwatching* (lago y zonas de reserva), itinerarios de la Devesa y del marjal sur, paseos por las malladas del sur, fotografía de naturaleza.
- **Popular**: uso histórico de pasar el día, fin de semana o festivos, en la *pinada* o en el *Estany del Pujol*. El perfil es amplio, desde personas que pasean, leen o pintan hasta celebraciones y comidas familiares. Apela a la tradicional imagen del «dominguero», sujeto a las profundas transformaciones y heterogeneidades que plantea este perfil.
- **«Pack experiencial completo»**: es el uso recreativo por excelencia en el imaginario de la Albufera, en el que se realiza un paseo corto y accesible por la Devesa, Centro de Interpretación del Racó de l'Olla, el pueblo de El Palmar o el Port de Catarroja, se disfruta de la gastronomía local y se realiza un paseo en barca por el lago.
- **Deportivo**: cada vez más presente, engloba actividades de bicicleta y *running* (individual o en equipo), *surf* y actividades marítimas no motorizadas, navegación a vela latina, pesca no profesional, yoga o espiritual, paseo terapéutico.

[202] Se tiene constancia de estudios de estas características para zonas o equipamientos concretos elaborados por el PNA, Conselleria de Turismo o por el Ajuntament de València a lo largo de estos 40 años, si bien es cierto que no están compilados en publicaciones o informes consultables.
[203] Oleaque, Joan M. 2017. *En éxtasis. El Bakalo como contracultura en España*. València: Barlin Libros.

- **Playa**: uso tradicional, antiguamente estival, pero en la actualidad desestacionalizado; comprende tanto a la persona que acude a pasar el día como el perfil que se aloja en un hotel, apartamento turístico o *camping*.
- **Residencial**: presencia de «gent amb ocupación urbana» (Garcia y Cabrejas, 1997:69), que pasa grandes temporadas en las urbanizaciones de la Devesa y en las playas del sur, y hace un uso esteticista-consumista. Este grupo es de difícil clasificación porque podría considerarse como población fluctuante que, según las circunstancias y los conflictos, actúa como grupo local o como grupo foráneo. En todo caso, tiene un tamaño y peso importante para la gestión y las dinámicas de la ciudadanía local.

Estos usos son combinables entre sí y no siempre excluyentes, de ahí la dificultad de cuantificar y dimensionar el uso público en el PNA. Abordar esta cuestión desde el punto de vista cuantitativo y, sobre todo, cualitativo debería ser una prioridad para las oficinas de gestión del humedal.



I39. Uso público en el paraje del Muntanyar de la Mona antes de la retirada del mobiliario público. Archivo personal de A. Vizcaíno. 2018.

12.2. Infraestructuras institucionales de uso público

Los diferentes hábitats de la Albufera producen diferentes usos recreativos y, por tanto, una elevada heterogeneidad de equipamientos. Para su sistematización, se parte de la definición de mínimos que realiza EUROPARC-España en su Manual de uso público del año 2005:

> «Instalación fija o móvil destinada a prestar soporte físico a las actividades y programas de uso público. Su utilidad puede residir en sí misma o servir de recurso básico a servicios prestados por personal especializado (EUROPARC-España, 2005:45).

Este mismo organismo realiza una sistematización flexible y adaptable a las características de cualquier ÁP. Distingue entre dotaciones y equipamientos, y subdivide estos últimos en información, educación, recreo y de apoyo.

T23. Clasificación de equipamientos de uso público.

Equipamientos	De acogida e información	Centro de Documentación, Centro de Investigación, Centro de Visitantes o de Interpretación, Ecomuseo o Centro temático, Punto de Información, Oficina de Gestión del ENP.
	Educativos	Aula de Naturaleza o similar, Jardín botánico o Área botánica
	Recreativos	Área recreativa, Merendero, Observatorio, Senderos (interpretativo, autoguiado, señalizado, homologado), Ruta, Vía ciclista, Vía verde
	De apoyo	Albergue, Refugio, Camping, Zona de acampada o similar, Aparcamiento
Dotaciones		Exposición interpretativa, Señalización/señalética, Panel, Señal

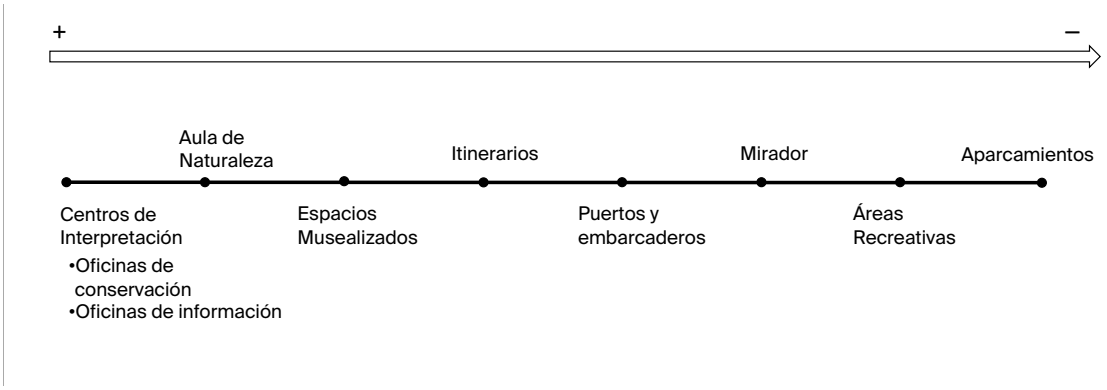
Fuente: Manual sobre conceptos de uso público en los espacios naturales protegidos 2005 de EUROPARC-España. Elaboración propia.

Atender la presencia, intervención u ocupación del territorio por parte de una administración conservacionista a través de la infraestructura de uso público apela a la capacidad de acción institucional. Una capacidad que se vincula a las posibilidades organizacionales, a las tensiones político-administrativas, a las demandas de la ciudadanía y a las presiones económicas, íntimamente vinculadas a la presencia de los públicos en ÁP. A mi entender, aunque el uso público de un área protegida conlleve casi irremediablemente a una turistificación o compresión productiva del territorio, no debe claudicarse en el empeño de ceder la definición de «uso público» en ese sentido y es preciso evitar hablar de los públicos que acuden a un ÁP. Uso público es el que realiza la ciudadanía local y alóctona de un bien común. Los apelativos a la saturación o los matices entre visitante y turista, cargan con una mochila que trasciende la mera tipificación y se sitúan en un plano ideológico sobre el uso y concepto de la naturaleza o del ÁP.

A nuestra consideración, las palabras del alcalde de València Ricard Pérez Casado (1979-1989) sobre qué significó la Albufera en su mandato, resumen a la perfección la conceptualización de qué es un ÁP y cómo debe ser su uso:

> «I complir el compromís polític amb la ciutadania de retornar un bé públic al domini dels ciutadans i ciutadanes de València, i de la seua àrea metropolitana, encara que aquests no en foren els propietaris. Perquè, cal no oblidar, l'actiu natural del Parc no és només ciutadà, de València, sinó metropolità i fins i tot a l'escala del país que ningú no vol fer però que existeix».

Partiendo de la concepción que el equipamiento de uso público tiene como función principal manifestar de manera tácita la hegemonía y el poder en el ÁP y (re)producir el discurso autorizado del patrimonio creado por la institución (Smith, 2011 y 2014), los equipamientos pueden ordenarse en una escala de intensidad en relación con la presencia del relato institucional de carácter conservacionista. Así, actúan como dispositivos de difusión donde el o la usuaria recibe, asume y asimila, de manera consciente o inconsciente, la autoridad conservacionista. La escala propuesta está adaptada a la actual infraestructura de uso público del PNA, si bien es cierto que puede ser modificada en el caso de aparecer nuevos equipamientos hasta ahora no presentes. Tiene ocho posiciones ordenadas de mayor a menor intensidad, donde la presencia de la institución y el uso intencionadamente patrimonial conservacionista se va diluyendo a medida que la escala se desplaza hacia la izquierda.



I40. Escala de intensidad de los equipamientos de uso público en el PNA. Elaboración propia a partir del *Manual sobre conceptos de uso público en los espacios naturales protegidos 2005* de EUROPARC-España.

La escala comienza con los grandes baluartes del ÁP, los lugares que tienen como finalidad la salvaguarda de la conservación a través de la producción del discurso oral y escrito. **Los Centros de Interpretación o de Recepción de Visitantes** son el *sanctasanctórum* que conserva y expone los valores naturales y culturales protegidos. La escenografía, salpicada de fotografías, carteles explicativos y audiovisuales, trata de ser una versión simplificada, comprensible y encapsulada del humedal que provee de argumentos persuasivos para su inmediata visita. Una visita que estará acompañada en todo momento por la institución, sea a través de un discurso en diferido (señalética y paneles explicativos), sea a través del discurso directo con el equipo de educación ambiental e interpretación del patrimonio. En estos recintos se despliega la hegemonía conservacionista en su máxima expresión.

En el caso de la Albufera, existen tres de estos espacios que se corresponden, además, con los tres niveles administrativos presentes en el humedal. El primero y principal es el Racó de l'Olla, el Centro de Recepción de Visitantes –primero– y de Interpretación del Patrimonio –después– del PNA. El segundo de ellos es la Oficina de Promoción Ambiental, creada en el marco del proyecto LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL, en 2010, como espacio del SDA encargado de canalizar toda acción vinculada al uso público y a la información, interpretación y educación ambiental. El objetivo fue, por tanto, dotar de estructura de uso público a un Servicio que, si bien en sus inicios había apostado fuertemente por la educación y sensibilización ambiental, había cedido el grueso de esta responsabilidad al Centro de Interpretación del Racó de l'Olla y había optado por una actuación discreta aunque continuada en este tema, como se podrá analizar en detalle en el punto tercero de este capítulo. En todo caso, en la segunda década del siglo XXI, el SDA recobra –o es obligado a recuperar– un papel protagonista en la atención al visitante. La creación de la Oficina de Promoción Ambiental es el resultado de una nueva estructura institucional con instalaciones y equipo propio con la voluntad de trascender el proyecto europeo y comenzar esta nueva fase centrada en las personas que visitan el humedal. Pareciera como si, por fin, las palabras del escritor Joan Fuster «en realitat, sabem més coses del plàncton, dels artròpods [sic], de les palmípedes del llac, que no pas dels homes i les dones que hi ha viscut i hi viuen» (Fuster, 1993:105) tuvieran eco en la gestión municipal. Como se verá en este capítulo, el proyecto LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL debe considerarse como un punto de inflexión para la gestión municipal del uso público.

El tercero de los espacios de referencia son los Tancats de la Pipa y de Milia, dos casos por –y de– excelencia de custodia del territorio liderados por entidades ecologistas, Acció Ecologista-Agró (Agró) y SEO/Birdlife València (SEO), en terrenos de propiedad pública de Confederación Hidrográfica del Júcar (CHJ) y con financiación pública multinivel –europea, estatal, autonómica y municipal–.



I41. Visita en la Oficina de Promoción Ambiental del Ajuntament de València. Archivo personal de A. Vizcaíno. 2015.

De manera muy resumida, son antiguos campos de arroz transformados en humedales artificiales que actúan como filtro verde para la limpieza, a través de la vegetación, de las aguas del lago y como área de nidificación, alimentación y refugio de la fauna y la flora. Es por ello que son espacios privilegiados para la educación ambiental y el uso público. Desde su creación en 2007, estos humedales artificiales se han convertido en actores clave de la gobernanza del PNA (aspectos se abordarán en el siguiente capítulo) gracias a esa función educativa y de interpretación ambiental que realizan, muy especialmente el Tancat de la Pipa.



I42. Vistas del Tancat de la Pipa (izquierda) y filtros verdes naturales del Tancat de Milia (derecha). Autora. Junio de 2022.

Con todo, Centro de Interpretación del Racó de l'Olla (GVA), ubicado en la zona de El Palmar; la Oficina de Promoción Ambiental (AJV), ubicada en la zona de El Saler; y los humedales artificiales Tancat de la Pipa y Tancat de Milia (CHJ, Agró y SEO), ubicados en la orilla norte (Catarroja) y sur (Sollana), respectivamente, son

zonas de reserva[204] adecuadas para la visita y la educación ambiental. Los tres espacios se constituyen en una suerte de catálogo de naturaleza en el que poder configurar la experiencia de acuerdo con las demandas del o la visitante. La escala de visita más generalista sería el Centro de Interpretación del Racó de l'Olla y la más restrictiva sería el Tancat de Milia, aunque todos ellos mueren de éxito por el desbordado uso público del humedal en general y del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla en particular:

> «Aquí [Tancat de la Pipa] vienen muchos que antes iban al Racó, están más tranquilos» (Diario de Campo, 03/06/2022).

En este primer apartado de la escala se incluye también la vertiente informativa de las Oficinas de Conservación y los de *Puntos De Información Turística*, lugares de provisión de productos exclusivamente orientados a la visita: mapas, folletos y carteles. Su función es la de facilitar la información indispensable para la persona que acude por primera vez. Este «kit básico de supervivencia» simplifica el mensaje a su mínima expresión para que sea atractivo –convencer de la visita– e ilustrativo de lo que se va a encontrar. La información se reduce a los valores medioambiental principales (hábitats y especies emblemáticas), a los reconocimientos internacionales de protección y a los valores culturales que hablan de un pasado que conecta sin dificultades con el presente. El material es suministrado por la OPNA.

En el PNA no hay ningún centro de información propiamente dicho. Los *Puntos De Información Colaboradores* (PICs) se ubican en las localidades del PNA muy alejadas de la zona de mayor demanda de uso público: València ciudad, Algemesí, Alzira, Sueca y Cullera, a modo de circunvalación informativa. Son espacios gestionados por la Conselleria de Turismo en las que cooperan o compiten –no se sabe– con otros atractivos patrimoniales y turísticos. Esta es una debilidad estructural identificada por las dos oficinas técnicas conservacionistas. De hecho, en el proyecto LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL se intentó dar respuesta a esta creciente demanda con la creación de Puntos de Información en la Devesa:

> «Muchas personas acuden a l'Albufera con una limitada y estandarizada información previa. Durante su visita acuden a los lugares típicos, dejando de lado otros puntos de interés medioambiental y, sobre todo, sin unas claves que les ayuden a interpretar su importancia ecológica del lugar (FINAL Report del Proyecto LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL, 2013:56)

[204] La Oficina de Promoción Ambiental está dentro de los Viveros Municipales, no sería una zona de reserva propiamente dicha pero realiza visitas o charlas vinculadas a la producción y cría de vegetación autóctona.

Estas casetas municipales de información, ubicadas en la zona de mayor afluencia, han estado operativas de manera intermitente a lo largo de estos años y en la actualidad se encuentran cerradas. La ausencia total de espacios de información en el corazón del PNA produce la disfuncionalidad del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla, donde sus trabadores y trabajadoras dedican parte de su jornada laboral a *informar* más que a *interpretar* y *educar*. En ausencia de estos puntos de información, los restaurantes proveen de información institucional (mapas, folletos, etc.) a los visitantes, tal y como se aborda en el capítulo siguiente.

> «El Racó se ha convertido en una oficina de turismo, no hay otro sitio donde dirigirse… ¿Dónde puedo comer? ¿Qué puedo hacer? No hay otra cosa» (III-E.62-A-G)

El segundo punto de la escala es el del **Aula de Naturaleza**. En él tiene lugar una educación ambiental intensiva, una inmersión en el ecosistema que pretende impactar en la conciencia y la dimensión valorativa de quien la experimenta. El caso de la Albufera es particular porque, como se aborda en los siguientes apartados, el *Aula de Naturaleza «La Malladeta»* se crea a principios de los años 80 por el área de educación y juventud del Ajuntament de València. Una creación no exenta de cierta polémica ya que la entonces OTDA no era favorable de ubicar dentro de la zona de mayor protección de la Devesa, un espacio de uso público considerable afluencia. Su independencia de la gestión del SDA han diluido y desconectado este equipamiento de la política conservacionista del humedal.

El tercer punto de la escala son los **espacios musealizados**[205], sea un edificio o sea al aire libre, entendidos como lugares donde se exhibe y se interpreta el patrimonio del PNA, siguiendo la definición de *ICOM 2022*, y que gozan de mayor autonomía que el Centro de Interpretación, que sirven de igual manera a esta función basal.

[205] Se opta por el uso de esta fórmula, en detrimento del concepto museo, ecomuseo o centro temático, como sugiere EUROPARC-España 2005, porque se desconoce si dispone de colección propia, elemento que de manera histórica y fundacional capacita formalmente la definición de museo, desde el surgimiento del moderno concepto de museo en los albores de la Revolución Francesa. Si bien es cierto que, recientemente, en el marco de la *26ª Conferencia General del ICOM* (organización internacional de museos y profesionales, dirigida a la conservación, mantenimiento y comunicación del patrimonio natural y cultural del mundo, presente y futuro, tangible e intangible) celebrada el 24 de agosto de 2022 en Praga, la *Asamblea General Extraordinaria* aprobó la nueva definición de museo entendiéndose como «una institución sin ánimo de lucro, permanente y al servicio de la sociedad, que investiga, colecciona, conserva, interpreta y exhibe el patrimonio material e inmaterial. Abiertos al público, accesibles e inclusivos, los museos fomentan la diversidad y la sostenibilidad. Con la participación de las comunidades, los museos operan y comunican ética y profesionalmente, ofreciendo experiencias variadas para la educación, el disfrute, la reflexión y el intercambio de conocimientos». Los matices de esta nueva definición superan la «identificación mental» (Losada, 2017: 89) de museo como el constructo cultural y la posibilidad a su adecuación al caso de los espacios naturales.

Estos espacios suelen abordar temas históricamente percibidos como secundarios, que no hallan espacio en el centro principal y que encuentran en estos lugares una vía de expresión. En los espacios naturales es frecuente encontrar museos temáticos que abordan el ecosistema humano, la cuestión etnológica, dando muestras de la fortaleza de la dicotomía naturaleza-cultura todavía presente en la conservación institucional: el Centro de Recepción prioriza los hábitats naturales y los pequeños museos etnológicos, los hábitats humanos. Unos procesos de tránsito desde los márgenes hacia el centro del discurso y atención político-administrativa conforme las ÁP se han transformado en activos turísticos.

El *Museu de l'Arròs* en Cullera y el Ullal de Baldoví serían ejemplos de espacios musealizados, uno etnológico y otro naturalístico, que dan a conocer el patrimonio arrocero y el patrimonio natural asociado a un hábitat concreto, el marjal. Los *ullals* como el de Baldoví, Dels Sants, Na Molins o la Llacuna del Samaruc en Algemesí, son ejemplo de recuperación musealizante por parte de GVA junto con el municipio propietario. Cabe recordar el primer y gran proyecto europeo de la OPNA fue LIFE-ULLALS (2006) orientado a la recuperación de estos hábitats prioritarios y son considerados áreas de actuación preferente por el PRUG.

> «Este ullal [de Baldoví] es la mayor de las surgencias del parque natural, la propia laguna cuenta con una superficie de 0,45 hectáreas, con una profundidad de hasta 3 metros y un caudal próximo a los 250 litros por segundo. La reserva está equipada con una pasarela de madera, un observatorio y un mirador, para poder conocer las especies de fauna y flora más representativas, así como disfrutar del paisaje que la rodea» (Página web del PNA)

La adquisición de la *Trilladora del Tocaio* en El Palmar por parte del Ajuntament de València, orientada a suplir la falta de equipamientos culturales y cívicos del municipio, se complementará con una oferta museográfica dirigida a «propagar la cultura de los humedales y de la huerta valenciana[206]»; instalación que se unirá a la apertura de la *Casa Forestal del Saler*, hasta ahora de uso restringido, como espacio sociocultural y de interpretación de la Devesa. Ambos edificios y la posible musealización de la *Casa de la Demanà*, también en El Saler, conformarán de manera inminente –2023 o 2024– un nuevo eje de difusión e interpretación del patrimonio del humedal.

[206] El edificio se adquirió en 2019 y en 2021 se realizó un proceso de participación ciudadana para decidir sus usos. No se tiene constancia de la publicación de los resultados. NdP del Ajuntament de València 03/10/2021.

> «Centro de interpretación de los valores naturales del bosque litoral español mejor conservado, donde hay un rodal maduro que ha alcanzado su clímax ecológico y que costó mucho recuperar debido a la agresión urbanística de finales de la década de los setenta» [207] (*Levante-EMV*, 29/03/2023).

La cuarta posición de la escala corresponde a **los itinerarios**, los recorridos ordenados por la administración para acompañar *en diferido* la experiencia por la naturaleza. Las rutas se pueden realizar de manera autónoma en la zona de la Devesa y el marjal, y en el lago a través del circuito establecido y acordado con las empresas de paseo en barca. De manera particular, la navegación en el lago es libre y sólo se señala la prohibición de entrada en las islas y los carrizales de las orillas por ser espacios de alimentación y nidificación de aves.

Los primeros itinerarios se crean en el año 82, por la entonces OTDA, en la Devesa domesticada en torno a El Saler. Posteriormente se amplían adentrándose en el bosque y alejándose, en el caso de eso ser posible, de lo urbano. Las actuales rutas por la Devesa se configuran, en un plano discursivo y de señalética, con el Proyecto LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL. En la página web del PNA estas rutas aparecen en el apartado «otras rutas y senderos», junto con las delimitadas por los ayuntamientos de Sueca, Cullera, Sollana y la Vía Augusta, un trozo de la antigua calzada romana recuperada y patrimonializada en las últimas décadas. Todas ellas están situadas en los arrozales del sur y oeste del espacio protegido.

De manera oficial, las rutas del PNA también se ubican en esa zona del marjal[208], rodeando el lago o paseando entre arrozales. Han sido diseñadas por la OPNA, de reciente creación, con el objetivo de centrar la atención sobre el hábitat marjaleño y el protagonismo del arrozal como actividad productiva y, sobre todo, como paisaje a valor(iz)ar. Estos itinerarios parecen pivotar sobre el entorno de la Muntanyeta del Sants y los *ullals* cercanos que sirven de centro neurálgico para otra manera de observar y configurar el humedal.

> «La Muntanyeta dels Sants es un paraje singular enclavado en el interior del Parque Natural de la Albufera. Se trata de una magnífica atalaya desde donde se puede apreciar, además de la flora y fauna propia de esta zona, el carácter cambiante de la llanura arrocera. Un relieve de 27 metros de altura con un valor medioambiental extraordinario y vegetación mediterránea.

[207] Declaraciones del vicealcalde y concejal de Ecología Urbana del Ajuntament de València, del que depende Devesa-Albufera, Sergi Campillo sobre el futuro de la Casa Forestal.
[208] Las cuatro rutas propuestas por el PNA, que llevan el nombre de «Rutas de GVA», son: «Ruta 1: Vuelta a l'Albufera en bicicleta, Ruta 2: El Palmar-Portet de Sollana, Ruta 4: *Na Molins* y Ruta 5: El Palmar-*l'Estell*». Consultado 08/05/2023.

> Mirador por excelencia de una gran planicie arrocera. Desde allí se divisa una panorámica esplendida de las comarcas de la Ribera Baixa, la Ribera Alta, la Horta Sud, el sur de Valencia e incluso de todas nuestras playas.» (Portal Turístico de la CV de GVA).

Los **puertos y embarcaderos** ocupan el siguiente punto en la escala de equipamientos de uso público donde la administración conservacionista tiene un papel importante. Este es un caso particular ya que los puertos son lugares de titularidad pública aunque la actividad que se desarrolla, el paseo en barca o el atraque de barcas particulares, es de naturaleza privada. Además, estos espacios actúan como frontera terrestre, el último lugar hasta donde se puede acceder a pie –o en vehículo–; más allá, el cañar y el lago. Esta atracción liminal ha dado lugar a una creciente demanda ciudadana –o una oferta institucional, nunca se sabe–, de transformar los embarcaderos de lugares de trabajo –(des)embarco de mercancías y personas– a *sitios* de interés público. Los puertos se han convertido en lugares de efervescencia patrimonial a los que ir a pasear, contemplar la naturaleza circundante, comer o subir en barca. Las administraciones conservacionistas intervienen de manera directa con la adecuación y modernización de las instalaciones y con la disposición de paneles y señalética. Esta reconversión hacia el uso recreativo es paulatino, parejo al aumento de la demanda, pero es en los albores del nuevo siglo cuando se inician las obras de remodelación y adecuación claramente turística en el Embarcadero de El Pujol Nou y en el de El Palmar, ambos en el año 2000, al que le seguirán los puertos de Catarroja, El Saler[209] y Silla.



I43. El Puerto de El Saler y el panel de normas de uso. Autora. Enero 2022.

[209] «En diciembre de 2020 el concejal de Devesa-Albufera, Sergi Campillo, impulsó una moción para que empezaran las gestiones con la Generalitat Valenciana con la intención de conseguir la cesión gratuita y definitiva del emblemático embarcadero. En la actualidad, el puerto tiene un uso recreativo y destinado principalmente al turismo, donde suelen atracar unas 70 embarcaciones», *Valencia Plaza*, 07/10/2021. La lucha vecinal del pueblo de El Saler por la recuperación del puerto y su entorno se analiza en el siguiente capítulo.

El caso del Port de Catarroja es el de mayor transformación hacia usos recreativos ya que se potencia la presencia restaurantes de gastronomía local que se convierten un reclamo para visitantes de toda el AMV. Este espacio es considerado área de actuación preferente en el PRUG donde se combina «la regeneración de hábitats e instalación de equipamientos y servicios vinculados al uso público del parque» [sic] (art. 82.3.d. del PRUG). Por su parte, el caso de El Palmar también es particular ya que gran parte de las embarcaciones de paseo están atracadas en embarcaderos particulares, tanto de restaurantes como de empresas dedicadas a esta actividad, por lo que el efecto de la reforma de las instalaciones es de menor trascendencia que en el Embarcadero de El Pujol o en los Puertos de El Saler o Catarroja. El proceso de expansión del uso recreativo-turístico de los puertos también ha llegado al de Silla, un enclave utilizado para la vela latina y, de manera progresiva, para el paseo en barca; y al Portet de Sollana, que de todos los puertos es al que se le asocia cierta aura de *autenticidad*[210] al ser el menos transformado y conservar pantalanes y arbolado. Este enclave ha tenido un uso muy local pero se ha situado en uno de los parajes de mayor interés por los y las visitantes todavía, presumiblemente, del AMV. En él finaliza una de las rutas de Sollana y este municipio ha instalado unas mesas de picnic.



I44. Restaurantes y el Port de Catarroja al fondo. Autoría: Pilar Olaya para Levante-EMV 03/04/2023[211].

Por otro lado, los embarcaderos son lugares de uso público-público en el que los y las barqueras *traducen* las aguas, aves y peces al visitante a través de una combinación de conocimiento tradicional, adquirido por la experiencia, y el tamiz conservacionista que actúa de estructurador de la información: recorrido, materiales didácticos, especies emblemáticas y, tal vez problemáticas del lago para quien muestra mayor curiosidad.

[210] «El Portet de Sollana: una ruta por el secreto mejor guardado de L'Albufera», *Las Provincias,* 05/11/2021.
[211] «Catarroja autorizará tres restaurantes más en su Port a l'Albufera», *Levante-EMV*, 03/04/2023.

Los y las barqueras más mayores de los puertos o embarcaderos del Ajuntament de València desempeñan este oficio desde antes de la llegada del PNA, porque la demanda recreativa del paseo en barca en el lago está consolidada como actividad económica desde los años 60, si bien es cierto que la progresiva hegemonía de la conservación lleva aparejada una permeabilidad entre lógicas científico-técnicas y sistema de conocimiento local. De manera espontánea e informal se fueron incorporando esos nuevos saberes a través de las explicaciones que los equipos técnicos y de educación ambiental de ambas instituciones conservacionistas realizaban.

La implementación del proyecto LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL supuso un profundo cambio, ya que una de sus líneas de actuación abordaba la formación –en cierto modo esa imposición científico-técnica– y la provisión de materiales a los y las barqueras del municipio de València. Hoy, las barcas de pasaje van equipadas con carteles plastificados de la avifauna o ictiofauna que el visitante tiene la posibilidad –más bien poca– de observar. Son el SDA y, en menor medida, la OPNA quienes proveen la información *importante* que debe ser transmitida, marcan el recorrido para contemplar y, sobre todo, no molestar a la avifauna, y sugieren los hitos a remarcar. La incorporación del conocimiento local depende sobremanera de la capacidad individual del barquero o la barquera para encontrarle espacio.



2. FORMACIÓN

I CURSO DE ACREDITACIÓN DE GUIAS BARQUEROS/AS DE L'ALBUFERA

16, 19, 26, 30 de noviembre, y 4 de diciembre

23 participantes

Durante los meses de noviembre y diciembre de 2018 se ha llevado a cabo, en la Oficina de Promoción Ambiental (Viveros municipales del Ayuntamiento de Valencia) el Primer curso de acreditación de guías-barqueros para el Parque Natural de l'Albufera.

Organizado por Acció Ecologista Agró, el Servicio Devesa-Albufera, y SEO/BirdLife, y con la colaboración del PN L'Albufera de Valencia, ha sido el primer curso ofrecido a este colectivo tan importante en el parque natural, ya que son, en muchas ocasiones, el primer o único contacto que tiene el visitante con personas que cuentan de primera mano la historia, problemática y situación actual del Parque Natural.

El curso, de 10 horas de duración y de carácter teórico práctico se ha dirigido a los barqueros y barqueras con embarcaciones registradas de pasaje. Se inscribieron 23 personas.

En las tres primeras sesiones, de carácter teórico, se ha invitado a uno o varios expertos/a en temas relevantes sobre la gestión y el origen del parque natural en la primera, el geógrafo Carles Sanchis, del Instituto de Estudios del Riego de la UPV, relató gran parte de la historia y transformaciones de este espacio. En la segunda, los biólogos Joan Miquel Benavent del servicio Devesa-Albufera y Mario Giménez de SEO/BirdLife explicaron, por un lado, la problemática de la calidad y de los aportes de agua al humedal, y por otro la importancia y la diversidad de avifauna presente. La última sesión, dedicada a la gestión del parque natural, estuvo coprotagonizada por la directora del parque natural, Paloma Matacho y María Sahuquillo técnica de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, las cuales ofrecieron datos de seguimiento ambiental, y de gestión del espacio natural de gran interés para los y las, en el curso han participado dos barqueras/o participantes. Todas las sesiones teóricas se organizaron a modo de diálogo, en el que poner en común vivencias y conocimientos previos con los datos aportados por los técnicos, resultando de gran interés y y aprendizaje mutuo.

Paloma Matacho, Directora del Parque Natural, impartiendo una charla

I45. *Boletín del PNA* nº 4 de 2018.

La sexta ubicación en la escala se corresponde con el **mirador**, el lugar desde donde se contempla y reproduce el paisaje que singulariza un ÁP. Habitualmente, la imagen referencial suele corresponderse con un *skyline* –en rara ocasión una zona arbustiva o un suelo devienen marca paisajista– que actúa cómo diferencial en el mercado conservacionista que lo disfruta o consume (Del Mármol, 2012; Calero, 2016).

En la Albufera ha sido y es la imagen del lago que se obtiene únicamente desde un punto de vista: el Mirador del Pujol, conocido popularmente como el Embarcador del Pujol o el Embarcadero de la Albufera. La construcción de la Gola del Pujol y sus compuertas en los años 50 del siglo XX da pie a la instalación de pantalanes que sirvieran de embarque y desembarque de mercancías y personas. Es en ese punto donde se ubica la famosa calada o *redolí del Pujol Nou*, la más importante en capturas de anguilas desde la apertura de la *Gola*.



I46. Inauguración del *Mirador del Pujol* por la alcaldesa de València Rita Barberá Nolla. Archivo personal A. Vizcaíno. Marzo de 2002.

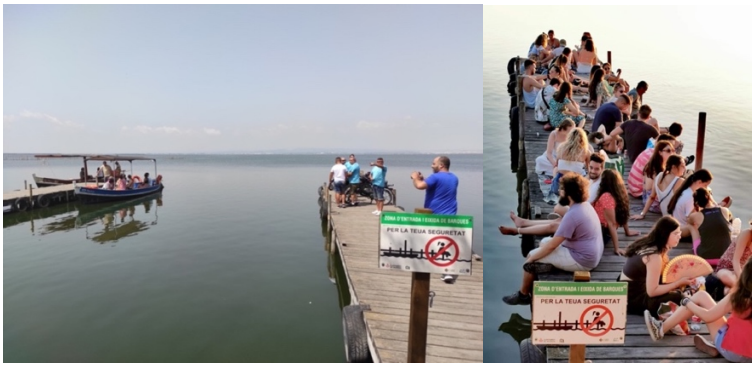
Esa infraestructura hidráulica requiere la eliminación del cañar dando lugar a un breve paréntesis visual *despejado* desde donde tener la panorámica del lago y sus islas, hoy menguadas como consecuencia de la contaminación de las aguas y los limos. Esta imagen ha sido inmortalizada hasta la extenuación en cuadros, postales, fotografías, documentales, *selfies* y series de televisión[212]. El Mirador propiamente dicho, es un pequeño espacio de apenas 100 metros longitudinales, a un lado la CV-500 apaciguada y al otro el embarcadero, donde conviven un aparcamiento reducido, una arboleda, una fuente, una explanada y una parada de autobús de la EMT de València.

[212] El impacto de la serie *El Embarcadero*, de Movistar+, ha sido tal que se ha creado un recorrido por sus localizaciones más famosas. «Las localizaciones de 'El embarcadero' que puedes visitar en La Albufera», *Globalia.com*, 21/02/2020.



I47. Mirador del Pujol. Izquierda: (des)embarco de barcas de paseo; al fondo la izquierda se observan las cañas del *redolí del Pujol Nou*. Derecha: parada de EMT, el pequeño aparcamiento; tras él aparece el cartel explicativa al fondo a la izquierda se observan las barandillas de la *Gola*. Autora. Enero y junio de 2022.

Es muy destacable el papel del servicio público de trasporte que parece actuar más como un factor multiplicador de presencia de visitantes en el Mirador que como disuasor del transporte privado. Desde la creación de las líneas 25 (2019) y 24 (2020), la parada del Mirador para ver el atardecer se ha convertido un hervidero de personas, *selfies* y comportamientos inusuales hasta ahora en la Albufera, pero más que arraigados en lugares como Sant Antoni de Portmany en Eivissa, la Alhambra de Granda o Finisterre en A Coruña[213]. En el Mirador se da la bienvenida al PNA en tres idiomas, los dos oficiales y el inglés, y se explica la formación, los usos tradicionales (pesca y navegación a vela latina) y un mapa con la información básica del PNA. Las administraciones conservacionistas son muy conscientes que esta es la primera parada de muchas de las personas que visitan por primera vez el PNA y que, con elevada probabilidad, sea el único lugar de llegada y salida, sea para ver el atardecer o sea para hacer el paseo en barca.



I48. Embarcadero de El Pujol Nou. Fotografía izquierda autora, junio 2022; derecha X.N.Ch., julio 2022.

[213] Una rápida búsqueda de los «mejores atardeceres en España» entre los años 2019-2022, devuelve sin apenas esfuerzo la presencia de la Albufera en prácticamente todos los *rankings*.

El penúltimo de los puntos de la escala de la infraestructura de uso público, es el de las **áreas recreativas**. Estos se definen como zonas al aire libre habilitadas para actividades de ocio y esparcimiento durante una jornada que incluyen mobiliario de picnic, paellero, aparcamiento, espacios infantiles e incluyen servicios de limpieza, fuentes o servicios higiénicos (EUROPARC-España, 2005). Es frecuente que muchos de estos lugares tengan un uso popular tradicional y la declaración del espacio protegido venga a fosilizar ese uso; eso sí, adaptado a las nuevas restricciones vinculadas a la protección. Además, suelen ser espacios privilegiados donde las administraciones conservacionistas instalan paneles explicativos o inician itinerarios por la zona, ya que suelen tener un visitante cautivo y relativamente asiduo. Una observación exhaustiva vendría a corroborar lo percibido en algunas sesiones de trabajo de campo y lo comentado por los equipos de conservación entrevistados: «las familias tienen su trozo de pinada [en el lago artificial]» (Diario de campo, 22/01/2022).

En el caso de la Albufera, las áreas recreativas por excelencia corresponden a ese uso histórico popular que data de principios del siglo XX, con la venta del realengo al municipio de València, y que se intensifica a partir de los años 60 con la construcción de la autopista, urbanizaciones y aparcamientos. En el entorno del pueblo de El Saler y en el ahora patrimonializado *Estany del Pujol*, que se origina con la *construcción interrupta*[214] del lago artificial, se ubican las principales áreas recreativas que, en puridad y siguiendo a EURPARC 2005, serían merenderos ya que no hay servicios higiénicos y apenas de limpieza[215]. Estas dos áreas han concentrado el grueso de los conflictos del uso público ordenado[216] en convivencia con el uso conservacionista.

El *Estany del Pujol* hace frontera con el área de máxima reserva (zona 3 del PRUG) de la Devesa, en la que no hay presencia humana a excepción del *Parador (Nacional) de Turismo* y su campo de golf, ubicados por decisión política en tiempos del dictador Franco en un entorno por, para y de privilegio. Es un espacio de fácil accesibilidad, aparcamiento, sombra, zona de apertura y cercanía a la playa desde la urbanización de la zona en los 70.

[214] El lago artificial era el puerto deportivo proyectado por la urbanización de la Devesa de los años 60 y 70. Nunca se llegó a finalizar y ese nuevo y alóctono hábitat (profundidad y morfología), se renaturalizó con parámetros albufereños por la OTDA a principios de los años 80.

[215] Es constante el conflicto por la demanda de mayor limpieza, instalación de papeleras y de contenedores por parte de los y las visitantes; y de la postura totalmente contraria del SDA para propiciar un cambio en los comportamientos individuales de responsabilidad en la limpieza y reducción de residuos.

[216] Probablemente no pueda hablarse de la existencia de espacios no ordenados dentro de un área protegida pero la presencia humana y el uso público o recreativo de zonas como la playa o la Devesa no señalizada, fuera de caminos, permiten diferenciar la naturaleza de ambos espacios en relación con su gestión y su ocupación.

En apenas 40 años se ha pasado de aparcar el coche a la sombra de los pinos y hacer la paella a leña *in situ*, a una zona de esparcimiento sin comodidades, pero permitida y facilitada –presencia de aparcamientos– por la institución conservacionista municipal. Es la lógica de la concentración y control frente a la muy probable dispersión de los y las visitantes. El *Estany del Pujol* se *sacrifica* para salvaguardar la zona sur.

Volviendo a la zona norte de la Devesa, el Muntanyar de la Mona, lugar por excelencia del uso popular de El Saler[217], ha vivido varios conflictos de considerable intensidad desde que se prioriza el uso conservacionista. Como se recordará del capítulo 7, este espacio fue escenario de disputa entre algunos restauradores de El Saler que sembraban la pinada de mesas y sillas como ocupación natural y tradicional de un terreno no privado, y la recién creada OTDA, que tenía en este su primer conflicto con la población local:

> «Sí, había gente que encargaba la mesa en la pinada, allá *a fer la mà* en Quatre Camins, pero lo de meter el coche bajo los pinos fue luego, con la urbanización, que la gente ya se metía por todos lados» (III-E.59-L-H).

Hoy la disputa tiene como protagonistas a la misma administración, aunque el sujeto conflictual difiere: no es ya el actor colectivo local, sino el o la visitante que asiste atónita al desmantelamiento del mobiliario público (mesas de picnic) a raíz de la normativa contra incendios que obliga a talar la masa arbórea próxima a equipamientos recreativos. Ante esta disyuntiva, el SDA opta por retirar el mobiliario y descatalogar la zona como recreativa. La decisión apenas ha planteado resistencia por *los parroquianos* de la Devesa ni ha tenido repercusión mediática:

> «No es lo mismo venir con niños, que pones todo en la mesa, que estar en el suelo, con la pinocha y la arena… es menos cómodo si son pequeños» (Diario de campo, 02/10/2022)

Así que formalmente, tal y como se refleja en la web del PNA, sólo existe un área recreativa –un merendero–, y es la Muntanyeta del Sants, en el marjal sur y muy alejado de la Devesa y la playa. Esta zona, potenciada desde hace apenas unas décadas, es el único lugar señalado por la institución como área recreativa.

[217] Las crónicas y la memoria oral hablan no sólo de pasar el domingo en la pinada sino también de sus usos festivos como la celebración de Sant Josep, Sant Joan (cerca de la playa) o ir a «comerse la mona» en la merienda de Pascua.

Este entorno se consolida como un activo patrimonializador del PNA –auspiciado por la OPNA– con *la Muntanyeta*, los *ullals* y el inicio de 4 de los 5 itinerarios diseñados por esta oficina. El uso histórico como ermita y lugar simbólico para la ciudadanía de Sueca se convierte en un lugar imperdible como atalaya del paisaje arrocero y espacio de esparcimiento[218].



I49. Zona de merenderos y mirador de la Muntanyeta dels Sants en Sueca. Fotografía*: Portal de Turismo de la Comunitat Valenciana*. Sin datar.

Finalmente, la última de las posiciones de la escala es la ocupada por los **aparcamientos**, entendidos como infraestructuras públicas que, literalmente, conducen a los y las visitantes hacia las zonas de uso público con el objeto de reducir su impacto en el entorno (EUROPARC-España 2005). La administración conservacionista de un ÁP entiende la relevancia de esta instalación, de ahí que riegue de paneles explicativos –informacionales o reguladores– sus estacionamientos y alrededores.

Estos equipamientos se heredan de la urbanización de la Devesa de los años 60 y se construyen para dar servicio a playas y urbanizaciones. No es necesario recordar que la inmensa mayoría de la superficie terrestre del PNA es arrozal, zona productiva que no ha sido objeto de interés ni para la construcción ni para el uso turístico-recreativo. La política de aparcamientos llevada a cabo por el SDA se ha fundamentado en la eliminación de gran parte de aparcamientos y viales tanto en las malladas –entre la playa y la Devesa– como en la zona al sur de la Gola del Pujol, y en la transformación de los *supervivientes* en territorios de innegable huella

[218] La creación de la Muntanyeta dels Sants como Mirador y atractor turístico es tan reciente que en la página web del PNA no lo catalogan como tal, sino como «es un lugar privilegiado en medio de la llanura, desde donde contemplar la mejor perspectiva de los arrozales en su cambiante fisonomía». Es el punto número siete de los «Los 10 lugares visitables de mayor interés del Parc Natural de l'Albufera». Consultado 08/05/2023.

conservacionista: mayor sinuosidad para reducir el impacto visual, mobiliario y suelo vivo y reciclado –tierra y madera–, mayor ordenación del espacio y reglamentación explícita en la cartelería. Los aparcamientos son lugares de manifiesta presencia de la administración conservacionista, en este caso, del Ajuntament de València. Al fin y al cabo, estos equipamientos dan servicio a todo perfil de visitante que acude a las playas, a la Devesa y a los restaurantes, es decir, tenga una motivación por el ÁP o no.

En definitiva, los lugares históricos de uso recreativo de la pinada y el lago se elevan a *sitios de uso público* con la llegada del proceso de patrimonialización, en torno a los cuales pivota la acción de la conservación. En este sentido, la omnipresente repartición tácita de los hábitats entre las administraciones tiene su reflejo en la territorialización de las infraestructuras y servicios de uso público, sobre todo en los desequilibrios territoriales. El grueso se ubica en la Devesa y en la orilla este del lago, a excepción del entorno de la Muntanyeta dels Sants y el Port de Catarroja, ambos así configurados en el PRUG, que en las últimas décadas han vivido su explosión patrimonial vinculada a la gastronomía, la vela latina, el arrozal y el paisaje. La concentración espacial en la zona oriental no sólo responde a la usanza popular de la Devesa, presente y pasada, sino también a la ocupación real y simbólica del poder político-administrativo conservacionista a través de sus operadores de discurso e imagen: los centros de interpretación, los itinerarios, miradores y áreas recreativas. La titularidad pública de la propiedad ha jugado un papel clave para el crecimiento de las estructuras conservacionistas y para la ocupación y señalización del territorio.

El futuro pasa por esponjar la zona este, que soporta una mayor presión antrópica, hacia los puertos de la orilla occidental y, sobre todo, hacia el marjal norte y sur. Estas áreas han estado desenfocadas del interés recreativo-turístico por ser zonas de producción agrícola y porque este hábitat carecía de valor patrimonial en comparación con el lago o la Devesa. En las dos últimas décadas se está impulsando la *tetracromática* anual de este cereal como un paisaje digno de ser contemplado y, por tanto, valorado. La expansión recreativa del marjal se produce en el norte, con los ayuntamientos de València y el de Catarroja fundamentalmente, que han impulsado rutas ciclistas e itinerarios de paseo de inminente inauguración y cuyo zenit llegará con la finalización del recientemente anunciado *Corredor Verde del Nuevo Cauce del Turia*, que se espera sea espacio de amortiguación recreativa de la Devesa; y al sur con la estrategia en torno a la Muntanyeta dels Sants y los *ullals* que está desarrollando la OPNA.

Ahora bien, los conflictos con el sector arrocero por ese uso recreativo en un área de trabajo agrícola se prevén de diferente intensidad en el norte y en el sur: la fisionomía de la propiedad, de menor tamaño y dispersión al norte y de mayor tamaño y concentración al sur, así como las diferentes necesidades y relaciones con la gestión del agua pueden suponer un hándicap o una potencialidad para el uso público en el marjal.

Para finalizar este apartado se quiere hacer mención a la cuestión de los *campings* en el PNA. EUROPARC-España incluye los albergues, los *campings* y las zonas de acampada en la categoría «equipamientos de apoyo» (EUROPARC-España, 2005: 52ss) de uso público. Sin ahondar en el debate sobre la finísima línea que separa su consideración como equipamiento de uso público o como parte del sector turístico, en este punto se les entiende, al menos para el caso de la Albufera, como instalaciones del segundo caso. La ausencia de una estructura turística convencional, de hoteles y hostales, convierte a los múltiples *campings* que salpican la costa del PNA en los únicos establecimientos de estas características. Un análisis en profundidad sobre los hábitos y motivaciones de la clientela, incluso de manera comparada entre los ubicados en las playas del norte o del sur, sería muy interesante y arrojaría luz sobre las percepciones que existen hoy sobre los usos de los campings en el PNA: personas que buscan tranquilidad cercana a una gran ciudad, personas que buscan playas mediterráneas de baja intensidad urbanística, personas que tienen alternativas de viajar, personas interesadas en la ornitología o grupos familiares de las pedanías locales que se trasladan a pasar la temporada de verano, desde Pascua hasta septiembre. En todo caso, se hace complejo vislumbrar el uso público o intercesión de las administraciones conservacionistas en estos espacios más allá de la provisión de información y normas del PNA.

12.3. Comunicación institucional

Los Parques Naturales, figura de protección natural más extendida en España, son espacios de gestión, de producción, de uso, de consumo, de interacción y de conservación. Son espacios de poder. Un poder que la(s) administración(es) pública(s) ejerce en solitario o en compañía de otros agentes socioeconómicos y/o de ciudadanía. Entre todas las dimensiones del poder, la del *relato* ha cobrado mayor importancia en las administraciones públicas del siglo XXI. Las instituciones han encontrado el valor de la narrativa de sus políticas públicas. Así, los espacios naturales, convertidos en activos de consumo urbano y turístico de primer orden, contemplan cómo la narración del poder modula no sólo su imagen sino las formas de vivirlos, usarlos y consumirlos. Se producen y generan diferentes relatos, a veces convergentes, a veces divergentes.

«La política pública está hecha con palabras» (Majone, 2014: 35), resume el enfoque teórico que sitúa el foco de atención en la comunicación como elemento clave de las políticas públicas. La comunicación de las decisiones (unidireccionales o multidireccionales) forma parte de la discusión y deliberación, esto es, las entiende desde la racionalidad dialógica imprescindible en y para el proceso democrático. En cierto modo, son requisito fundamental para los consensos sobre las propias políticas públicas (Rodríguez Andrés, 2021: 4). Sin ahondar en los posibles significados de consenso como forma de acuerdo político, en el que numerosos autores y autoras a lo largo de los últimos siglos han profundizado desde una posición crítica para desvelar luchas de poder, jerarquías socioeconómicas o intereses que influyen en las *necesidades de consenso* como legitimadoras de decisiones mayoritarias, se parte de la propuesta de Giandomenico Majone en el sentido de la comprensión de la toma de decisión para la aceptación de las mismas. En cierto modo, el autor puso de manifiesto en los años 80 del pasado siglo cómo no puede ni debe desvincularse la comunicación de la política pública de la propia concepción de política.

La divulgación es una parte más de la dimensión institucional, acrecentada en las últimas décadas al albur del paradigma de la gobernanza y la transparencia que impulsan la relación con la ciudadanía y la rendición de cuentas, también, a través de la información institucional (Klijn, 2005). En España, auspiciada por la generalización de los proyectos europeos, la comunicación, divulgación y márquetin público se convierten en sujetos con un creciente protagonismo de las políticas públicas. Las páginas web y los *social media* se incorporan al acervo institucional[219]. A través de las nuevas herramientas digitales, como ocurriera con los dípticos, carteles, postales, folletos o planos, se vislumbran las concepciones que las administraciones tienen sobre el espacio, usos, decisiones, información y públicos. La conceptualización de la ciudadanía como *público* no exime la mirada mercantilizadora aplicada a la administración pública, donde los públicos se configuran como sujetos receptores y consumidores de la política pública, un planteamiento propio del paradigma burocrático (Cerrillo, 2005: 11). Tal vez, y sólo tal vez, esta concepción puede transmutarse en ciudadano o ciudadana, en el paradigma de la administración relacional, cuando sea un actor implicado y productor de política pública (Peña, 2010; Alguacil, 2012; Campillo, 2013).

[219] Se emplea el anglicismo «social media» para hacer referencia al conjunto de aplicaciones *online* de corte social; y se reserva el término «redes sociales» en su sentido clásico como «una red social es un conjunto finito de actores o grupo de actores y las relaciones definidas entre ellos. Es un tejido formado por las relaciones entre un conjunto de actores que están unidos directa o indirectamente mediante compromisos, informaciones, etc.» (Giner, Lamo de Espinosa y Torres, 2001: 635).

En el caso del PNA, se va a prestar atención a tres recursos comunicacionales que constituyen la maquinaria informacional al servicio de la conservación del humedal: las páginas webs, los *social media* y los periódicos[220]. En primer lugar se realiza el análisis al alimón de la estética y las imágenes, las definiciones y orientaciones, los usos y conflictos en la gestión de las páginas webs de ambas instituciones como el principal canal de difusión en el PNA; en segundo lugar, se realiza un breve análisis de los *social media* de ambas instituciones; y finalmente se presentan los diferentes periódicos que se han puesto en marcha en el humedal. El objetivo es entender cómo las principales administraciones conservacionistas conciben la conservación, el espacio o las maneras que los humanos tienen de estar en él y cómo todo ello (re)fuerza los imaginarios sobre el humedal.

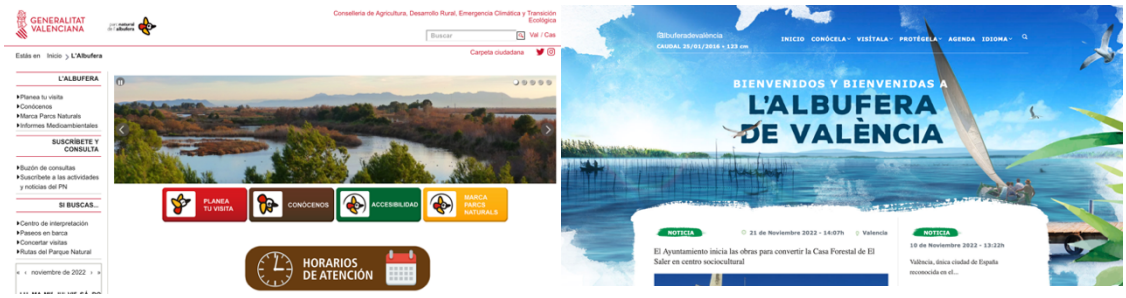
12.3.1. Páginas web institucionales

La estética y las imágenes

La primera institución a la que se va a prestar atención es la del PNA, que continúa el modelo tradicional de este siglo XXI, *todo al rojo*, que en términos institucionales se traduce en una página web que alberga toda la información posible de corte naturalístico, recreativo, educativo, económico o turístico, sin apenas adecuación estilística ni comunicativa. El caso es similar al del resto de parques naturales valencianos, como bien señala Ana Campo en su estudio sobre el Parc Natural del Montgó, donde la web deviene un «entorno escasamente interactivo» (Campo, 2021: 306) y prácticamente unidireccional de la institución al o la navegante. La web del PNA está alojada en la plataforma corporativa que la GVA reserva para todas las páginas webs de los Parques Naturales. Es una estructura sencilla, con los colores corporativos –blanco y rojo–, con el menú (estructura) a la izquierda y un espacio central donde se presenta y desarrolla el contenido. Es una web accesible y está disponible en los dos idiomas oficiales, valenciano y castellano. El lenguaje es de corte divulgativo y entendible por el público general. Por su parte, la web del SDA se desarrolló en el marco del Proyecto LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL (2009-2012), dentro del dominio municipal, pero escapa a su diseño corporativo. Es una web accesible y está disponible en los dos idiomas oficiales y en inglés. El lenguaje es de corte divulgativo y entendible por el público general[221].

[220] Análisis realizado el 26 de noviembre de 2022 para las páginas web y para las redes sociales de ambas administraciones.

[221] No se ha obtenido acceso a la información sobre las métricas de ninguna de las páginas. Los únicos datos de los que se dispone hacen referencia a la cifra total del año 2015 para la web del PNA, con 21.655 (Memoria de Gestión de 2015) y la cifra mensual de más de 40.000 visitas para la página del SDA en el año 2014 (Nota de prensa del AJV del 14/08/2014).



I50. Capturas de imagen de «inicio» de las páginas webs del PNA (izquierda) y del SDA (derecha), realizadas el 24 de noviembre de 2022.

En la web del PNA, las imágenes utilizadas en la página principal tienen el agua como hilo conductor. O, mejor dicho, el paisaje del agua. Es interesante prestar atención a esta selección, puesto que las imágenes, además de atraer la atención y *estetizar* el contenido, refuerzan y recrean el relato administrativo sobre el espacio. De este modo, el carrusel fotográfico alterna imágenes del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla –emblema conservacionista del PNA y máximo exponente, por antigüedad y tamaño, del proceso de *rewilding* en la Albufera–, el arrozal y los canales. Casi todas ellas libres de fauna, remiten a paisajes de agua y vegetación. Tan sólo dos imágenes muestran elementos faunísticos, una humana, con una regata de vela latina en el lago (última imagen) y otra no humana, lo que podría ser una camada de anátidas en la riba de un canal, de una mata o del lago.

Se reproduce, de esta manera, la imagen de naturaleza sin presencia humana pese a la profunda antropización del territorio, incluido el centro de recepción de visitantes que evoca una acotada naturaleza salvaje. Del abanico de posibilidades derivadas de las actividades tradicionales de la Albufera, fuertemente significadas en el imaginario valenciano, es reveladora la elección de la regata de vela latina como único exponente de la presencia humana. En ella maridan dos elementos presentes y casi imprescindibles de toda ÁP: la conexión con el pasado y el uso público.

Respecto al primero, la vela latina hoy es una actividad de recreo, de reciente generalización, que trata de recuperar y preservar las fórmulas tradicionales de navegación, a medio camino entre la recreación y el deporte, su patrimonialización apela a la navegación tradicional realizada en el lago hasta la *llegada* del motor en los años 60 (Sanmartín, 1982; Arazo y Jarque, 1987; Rosaleny y Rosaleny, 2014; Santamarina y Vizcaíno Estevan, 2021).

La elección de esta fotografía parece reforzar la imagen por antonomasia de la Albufera creada por Blasco Ibáñez[222]. Y por otro lado, esa adaptación al siglo XXI va de la mano del recreo, del ocio y del turismo, ya que las regatas se han convertido, en la última década, en todo un símbolo de la Albufera por su espectacularidad estética y de (re)creación del paisaje albuferenco.

La *home* de la página web del SDA opta por una estética más cuidada donde el maridaje naturaleza y factor humano y cultural está más presente. Es una imagen «acuarelada» que parece recordar la vista del *lluent*[223] desde el Embarcadero de El Pujol, estampa de referencia del atardecer en la Albufera. A diferencia de la web del PNA, la presencia humana es más que evidente. En un lado aparece la pesca tradicional, con un puesto de pesca fijo, que en la Albufera toma el nombre de *redolí*, y dos pescadores –presuponemos hombres[224]– faenando, *llavorant* en terminología local, las nansas de pesca para la anguila. El imaginario asociado a la pesca y su anguila, muy probablemente, es el de mayor potencia del lago junto con el de la vela latina.

Por otra parte, aparece una embarcación de vela latina, de corte recreativo, navegando por el lago. Ambas imágenes parecen empastar el uso conservacionista, la tradición y la historia local y el uso recreativo actual. No está presente ni la Devesa ni el marjal con sus arrozales. La playa se adivina con la presencia de las gaviotas que sobrevuelan la imagen, único elemento faunístico. Como sucedía en las imágenes de la web del PNA, no aparecen elementos negativos ni conflictivos derivados de la acción del ser humano que distraigan de la idílica contemplación de la naturaleza. Ni las grandes torres de apartamentos de la Devesa, ni las industrias ni el *skyline* de València o su puerto están presentes en las evocaciones primeras de sendas páginas web. La lógica implícita del reparto de hábitats producida en la década de los 80, aquella que reservaba para el SDA la Devesa, su playa y el lago; y el marjal y el lago para la OPNA, parece encontrar cierto reflejo en las imágenes de las webs institucionales.

En la del PNA no aparece ninguna imagen de la Devesa salvo el apartado de flora y en el de áreas recreativas, en el que se ve una imagen desactualizada de uno de los *merenderos* de El Saler. Visualmente no se interna en este hábitat. Mejor parada sale la playa y el cordón dunar que se refleja en algunas imágenes más, pero todas ellas en apartados específicos de fauna o flora.

---

[222] «Las grandes velas triangulares se deslizaban sobre el verde de los campos, en el silencio de la tarde, como fantasmas que caminasen en tierra firme» (Blasco Ibáñez, 2005:12).

[223] «Superfície d'aigua clara i lluenta, neta de vegetació. El Lluent de l'Albufera» (Diccionari Normariu Valencià). En la Albufera, la zona de mayor profundidad y, por tanto, menor vegetación acuática en superficie es el *lluent*, el lugar donde con mayor claridad se refleja el sol o la luna y, por tanto, brilla. La estampa típica del atardecer en el lago se produce en esta zona, en la mitad superior de la laguna.

[224] Sobre el conflicto en la Comunitat de Pescadors del Palmar a propósito del derecho de *redolí,* de los años 90, se recomienda leer a Francisca Ramón Fernández (2001) o a Víctor Claudín (2006).

En la guía oficial del PNA las referencias son al lago y al marjal. Incluso en las portadas de las memorias de gestión, la alusión también es estos dos hábitats o a su fauna. En el caso de la web del SDA, el equilibrio es mayor si bien es cierto que el lago es el principal protagonista, se producen varias referencias a la Devesa y en mayor medida al marjal sobre todo en el apartado de «protección» donde la imagen fija hace referencia explícita a «protegeix la marjal». Podría intuirse como el SDA asume su responsabilidad como titular *ocupando* el lago y reclamando su marjal mientras que el PNA parece que no consigue romper con esa inercia institucional y sigue sin atreverse, todavía, a adentrarse en la Devesa.

En todo caso, la naturaleza, tal y como la presentan ambas administraciones sigue la línea habitual de la información institucional de los espacios naturales: uso conservacionista orientado al recreo y la contemplación, con escasa presencia humana y, si la hay, presentada en sentido positivo, esto es, vinculada al pasado o a la actividad tradicional, entendida ésta como complementaria con el conservacionismo. No aparecen los usos o actividades actuales, cotidianas de la población que habita un ÁP, ni aparecen aquellas que generan conflictos o impactos negativos en el humedal. En definitiva, las imágenes utilizadas en las webs refuerzan el relato administrativo habitual, especialmente en el caso del PNA, de la naturaleza equilibrada, serena y atractiva –para ser conocida, disfrutada y consumida– y se aleja del concepto de espacio político conflictivo.

El *storytelling* administrativo

La estructuración de la información[225] y la manera de presentarla reflejan las diferentes maneras de concebir, al menos institucionalmente, el ÁP y sus usos. En ocasiones son matices, en otras, profundas divergencias que parecen reforzar las ideas expresadas a lo largo de esta investigación que explican los orígenes e inercias administrativas de una y otra oficina.

El primer elemento que atrae la atención es la fórmula para referirse al ÁP: para el PNA es abstracto, impersonal, un humedal; para el SDA es una entidad femenina, con personalidad, la Albufera, que lo engloba todo. La administración autonómica presenta un lugar, la administración municipal presenta un sujeto personificado. A partir de esta premisa, la estructura de la web y su contenido responden a dos lógicas bien diferenciadas.

[225] En Anexo se detalla la estructura del «menú» principal de las webs de las dos oficinas conservacionistas del PNA

En la página del PNA se concibe como un espacio de atracción, para su disfrute, en el que el grueso y orden de la información está vinculada a visitar el PNA, consumirlo y disfrutarlo, sea a través de rutas, de accesos, de horarios de visita o de lugares de interés, entre otras. Se proporciona y se presenta la información tal y como se podría encontrar en otro espacio turístico. Qué ver, qué hacer, qué comer. Está orientada al visitante que acude por primera vez al PNA y la función de la página web es facilitarle al máximo la experiencia, incluida, la sugerencia de productos y servicios distinguidos con la «Marca PN», marchamo de autenticidad[226]. En cierto modo, se desprende la sensación de que el objetivo de la web es captar al visitante, presentar el humedal de tal manera que se convierta en un espacio de deseo.

La referencia a su condición de espacio de conservación natural es implícita en la mayor parte del contenido y con muy pocas referencias explícitas, vinculadas a ideas generales de conservación y protección. El lenguaje que acompaña los textos es oscilante, la mayoría de las ocasiones es divulgativo, otras veces eleva el nivel científico-técnico poco *accesible* para el público general, y en otras ocasiones adquiere un tono de grandilocuencia, de espacios comunes vinculados a la identidad y a una visión idílica que evocan, de manera instantánea, que es un espacio altamente político y simbólico.

En el caso del SDA, la web, al construirse en el marco del LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL se diseñó con una orientación divulgativa. Presenta el humedal bajo la etiqueta de la Albufera, desde un enfoque de protección y conservación, en primer lugar, y de visita, en segundo lugar. Establece una suerte de jerarquía valorativa sobre la lógica de conocerla –saber sobre ella, tener información–, descubrirla para quererla –disfrutarla– y, tras este proceso, protegerla. Saber para valorar y proteger. La web está orientada a una persona con interés en el humedal, lo visite o no, de ahí que el primer elemento que destacan sean los valores de la Albufera: «naturales», «ocio/paisajísticos» y «culturales/etnológicos»[227].

Los tres valores hacen referencia a los tres pilares de la conservación institucional: el componente natural, el cultural y el disfrute del espacio. Tras ellos, aparece la información sobre los hábitats y la biodiversidad, las «gentes», los «problemas ambientales» sobre los que se derivan los principales conflictos del humedal, y las administraciones presentes en el espacio. La estructura y el contenido reflejan una manera de concebir el humedal encuadrada desde la conservación institucional en sentido estricto.

[226] Se analiza con detalle en el siguiente capítulo.
[227] El contenido de estos apartados es breve y el último de ellos aparece en blanco, por lo que no se puede realizar un análisis en profundidad sobre qué entienden por los valores de la Albufera. Consultado el 26 de noviembre de 2022.

La musealización de la naturaleza es la fórmula por la que apuestan ambas administraciones para transitar el territorio a través de las rutas, los paneles explicativos y la señalización del *qué* importa y *por qué* importa. Está presente en la web del PNA como en la del SDA. En la página autonómica la información es detallada, abundante, accesible, con múltiples recursos y descargable. En la página municipal, la información orientada al visitante, si bien es cierto que parece que se haga «con la boca pequeña», es un contenido suficiente, ordenado y accesible de producción pública, las rutas o senderos creados por el SDA, sin referencia ni acceso a ningún recurso privado, como puede ser el paseo en barca, la visita guiada o la restauración. Se desprende de esta posición que sólo existe una realidad, la pública, y un lugar desde donde entenderla, la conservación institucional.

Finalmente el apartado de protección supone un salto cualitativo en el lenguaje y en el contenido. En la página web municipal se presenta la información relativa a las diferentes figuras de protección, a la normativa –en todas sus escalas– que se aplican en el humedal y a los proyectos LIFE así como a las campañas de voluntariado que se realizan desde el SDA. Es un contenido de calidad que va más allá de la lógica del ocio y la recreación para situarse en una realidad política sobre el ÁP que trasciende el nivel municipal. Esta idea de responsabilidad hacia la protección, la clara interpelación a quien visita el ÁP, la web del PNA la aloja en el apartado «Recomendaciones para la visita»[228], en el que, tras sugerir la vestimenta adecuada o las condiciones climáticas idóneas para la visita, se inserta la guía de buenas prácticas (un enlace) y se enumeran las normas de conservación del PNA. El protagonismo que una y otra web otorgan a la protección y conservación son muy diferentes, siendo muy relevante para la web municipal y secundaria para la web autonómica.

La autopercepción administrativa y el reconocimiento de las otras oficinas públicas conservacionistas del humedal es otro espacio para las divergencias conceptuales entre la oficina autonómica y la municipal. En la web del PNA la referencia a la complejidad de la gestión es prácticamente nula y no existe intento alguno de hacer comprender al visitante la maraña administrativa que tiene lugar en el humedal. No sólo desde un punto de vista explicativo sino también por la invisibilidad de las estructuras públicas conservacionistas. No hay referencia a *La Granja* o *La Piscifactoría*, pertenecientes a otro departamento de GVA, ni a ninguna de las entidades municipales conservacionistas del PNA. El resultado es un protagonismo exclusivo del Servicio de Gestión de Espacios Naturales Protegidos, esto es, la OPNA y el Centro de Interpretación del Racó de l'Olla.

[228] En la lógica de una página web, la ordenación de la información refleja la jerarquía respecto a lo que se quiere transmitir, esto es, en relación con su importancia. Este subapartado se encuentra dentro del primer apartado de la web "Planifica tu visita" si bien es cierto que ocupa el lugar 11 de 13 de los subapartados.

Por parte del SDA, la posición es radicalmente diferente. No sólo existe un apartado propio «Administraciones», sino que se explica de manera divulgativa esta complejidad y se remite, en primer lugar, a la OPNA, y en segundo lugar, al SDA. Se antepone el concepto de Parque Natural al de área protegida municipal. Además, se explica y vincula a través de enlaces a todas las administraciones municipales, autonómicas, estatales y comunitarias que actúan en el humedal. En este sentido, como ocurría en otros apartados, la web municipal asume un papel de liderazgo informacional superior a la encontrada en la web autonómica.

Los conflictos medioambientales

La web del PNA parece querer eludir la realidad conflictiva no sólo por su clara orientación hacia el uso y consumo del humedal, sino porque no hay referencias explícitas a los conflictos, a ninguno, ni tradicionales ni actuales. Por ejemplo, sobre la pesca se señala la disminución de las principales especies piscícolas sin atender al porqué; apunta que el cultivo del arroz tiene una importante función de filtro verde y de espacio de nidificación para la avifauna; o sobre la caza, uno de los grandes conflictos históricos del humedal, se presenta como una práctica complementaria a la conservación y al arrozal sin referencia alguna a su impacto en el estrés o muerte de la avifauna.

> «La caza tiene lugar en el invierno cuando, terminada la cosecha del arroz, l'Albufera recupera su espacio perdido con la Perelloná (inundación invernal de los campos de arroz), y las aves acuden a buscar su alimento. La temporada de caza se ajusta de forma que no interfiera en las prácticas del cultivo del arroz, ni tampoco al comienzo del paso migratorio de las aves que llegan al Parc Natural en primavera.» [sic] (Página web del PNA).

De manera implícita, los conflictos existentes tan sólo pueden deducirse de los informes medioambientales sobre la calidad del agua o su fauna, la paja del arroz o los censos de avifauna. Es decir, en un apartado secundario de la web y orientado a un perfil cualificado y muy especializado. Desde la página del PNA no sólo no hay evidencia de conflictos ambientales, económicos, sociales o políticos sino que se apuesta por una visión un tanto idealizada de la actividad humana que se produce dentro del humedal. Como se refleja en el vídeo promocional del PNA de 2002 que sigue alojado en la web como principal recurso audiovisual:

> «Y todo ello [el cultivo del arroz] es absolutamente compatible con una extraordinaria explosión de vida. El arroz permite la existencia de una variada gama de elementos puestos desinteresadamente a disposición de los animales que se dan cita en ella».

Es muy interesante cómo la web del SDA presenta los problemas ambientales más importantes, desde su punto de vista, del humedal y como estos adquieren relevancia de conflicto socioambiental. Lejos de huir de la realidad habitual de un parque natural, se explica la particular situación del humedal y la presión antrópica que soporta; la cuestión del agua y la exigencia de mejores y mayores aportes hídricos; las derivadas de la urbanización de la Devesa, haciendo referencia al proceso histórico y la situación actual; los conflictos producidos por el tráfico dentro del PNA, sobre todo por la CV-500 que conecta València con Cullera y las urbanizaciones de la costa; y finalmente el problema de la quema de la paja del arroz. Se abordan desde una perspectiva de conservación, en tono divulgativo sin miedo a los datos, que refuerzan la posición proteccionista desde la que se emite la información, e intentando, en la medida de lo posible, hacer comprender a quienes están en la posición contraria de cada uno de los conflictos. El subapartado «Naturaleza rodeada» sintetiza la posición del SDA:

> «El aumento de estas actividades humanas modernas que afectan a la conservación del Parque Natural supone un reto que requiere de una cuidada gestión, estudio, reglamentación, inversiones, decisiones… Muchas veces la protección de los valiosos ecosistemas de este espacio conlleva la restricción de ciertos usos y limitaciones… pero también oportunidades para una nueva forma de desarrollo.»

Es un ejercicio de desenmascaramiento de los conflictos existentes desde una mirada particular, la de la administración conservacionista. Eso sí, sin apenas dejar espacio para incorporar las voces de los actores que no se identifican ni se conocen sus motivaciones expresas. Este apartado podría convertirse en la puerta de entrada para el abordaje de la realidad socioambiental, política y económica del ÁP con el protagonismo de todos los actores colectivos del PNA. En cierto modo es un indicador del aterrizaje de la gobernanza, en este caso en la dimensión comunicacional, que cuartea el inmovilismo institucional presente en la gestión político-administrativa de la Albufera.

La población local

La web del PNA soslaya la actividad humana del humedal, donde sólo tienen cabida aquellas que llevan implícita la pátina de la historia y la identidad, como la pesca, la caza o el arroz. No hay referencias a las actividades económicas como sujeto, como actor o actora actuante sino que aparecen sólo como servicio consumible por parte del o la visitante, tanto la restauración, el paseo en barca o la visita guiada. Sobre el cultivo del arroz, más allá de los grandes trazos no hay una voluntad de presentar esta actividad como uno de los espacios de producción arrocera más importantes del estado español ni sus implicaciones en la economía local de gran parte de los municipios del PNA y de parte de la población que habita este territorio.

La actividad vinculada al turismo de playa apenas tiene presencia desde el punto de vista económico, sostén de buena parte de la población de la zona este del PNA; y hay una total invisibilidad de otras actividades económicas que tienen lugar en el ÁP como el pequeño comercio y pequeños talleres, como la industria asentada en los límites noroeste, oeste y sur del PNA, de la que no se establecen diferencias entre sí, englobándose todas ellas bajo un paraguas único asociado a la contaminación de las aguas. Gran parte de ellas responde a esta categorización, sin ninguna duda, pero dada la elevada intensidad industrial de la zona sur del área metropolitana de València, existen industrias que no impactan negativamente en el humedal pero sí generan riqueza y/o empleo a personas que habitan dentro o en los límites del ÁP. Sin embargo, no pone a disposición los estudios de la situación económica e industrial del PNA o de su área de influencia para poder analizar con mayor detalle la tipología de la población local y su relación con el PNA[229]. Así pues, no hay referencias económicas ni sociales ni culturales que se producen dentro del ÁP, ni los vinculados con su condición de PNA ni los ajenos a ella, tan sólo las excepciones de las grandes festividades religiosas o a las regatas deportivas.

Ambas administraciones se concentran, fundamentalmente, en las actividades que ellas mismas producen sin jugar un rol de altavoz de replicante de las acciones que realizan el resto de actores del PNA. Como se verá en el siguiente capítulo, el concepto de gobernanza se comprende en un sentido restringido, mínimo, en el que la administración, tanto municipal como autonómica, no actúa como espacio de encuentro de la vida dentro del Parque Natural, a menos que esté implicada en la actividad en cuestión.

[229] La referencia más reciente es el *Estudio para el desarrollo sostenible de l'Albufera de València* dirigido por Enrique Cifres Giménez para la Confederación Hidrográfica del Júcar, en 2002-2004.

Al prestar atención sólo a las grandes excepciones del calendario anual, minusvalora su posición central como sostenedora y activadora de la red de actores del ÁP. Por otro lado, desde el punto de la gestión administrativa cotidiana de la población local, la web del PNA dispone de un apartado propio para el envío de solicitudes generalistas, ya que el grueso de la tramitación se produce en el ámbito local. Su función es la de dar respuesta afirmativa o negativa a la petición. En el caso del Ajuntament de València, al ser eminentemente divulgativa, la tramitación se deriva a la web oficial municipal que de ahí se canaliza hacia sus múltiples departamentos.

En definitiva, la comunicación institucional que producen las dos oficinas principales conservacionistas del humedal seleccionan, construyen y refuerzan los imaginarios de la Albufera. La comunicación autonómica apuesta por la visión idílica y edulcorada que se orienta, fundamentalmente, a atraer y favorecer la visita. En el caso municipal, se vislumbra una posición institucional más crítica centrada en la gestión de la conservación, con sus luces –valores patrimoniales– y sus sombras –los conflictos– sin demasiado entusiasmo en atraer físicamente al visitante aunque sí *seducirlo* simbólicamente. En todo caso, ninguna de las páginas web trasciende la retórica de la compatibilidad de usos conservacionistas y económico-turísticos que se dan en el espacio.

12.3.2. *Social media*

Los *social media* se han convertido en las dos últimas décadas en canales de información que no sólo replican o vehiculan la información, sino que tienen una incidencia cada vez mayor en la gestión política de cualquier índole (Gallardo Paúls y Enguix, 2016). En el caso de un ÁP, a esta derivada político-administrativa se suma la dimensión divulgativa y recreativa de todo espacio patrimonial.

Un análisis pormenorizado de los *social media* que operan en el entorno del PNA sería de gran interés porque, por su naturaleza, escapan fácilmente a la emisión administrativa y emergen con mayor frecuencia y heterogeneidad desde actores presentes en el humedal sin papel relevante en la conservación institucional; o cómo los perfiles de algunos actores, la mayoría vinculados al turismo, (re)producen relatos sobre el humedal, incluido el de la conservación; o cómo se configura la apropiación que las generaciones más jóvenes hacen del humedal, tanto locales como alóctonas. En una realidad híbrida como la actual, es clave comprender el papel que los espacios digitales de interacción juegan en esa construcción como escenario de juego y, sobre todo, como lugar de dinámicas de poder entre actores e intereses.

La limitación temporal del presente estudio imposibilita un análisis en profundidad de los *social media* más importantes, pero sí se ha pretendido presentar, de manera muy sintética, aquellas de las que hacen uso las oficinas conservacionistas.

La principal y capital diferencia entre las plataformas sociales de una y otra oficina es que la autonómica utiliza el perfil genérico de «Parcs Naturals de la GVA» mientras que la municipal tiene perfil propio. Esto produce un contenido compartido con otros espacios naturales, en la primera, y un contenido específico del humedal para la segunda. En el caso autonómico, está presente en *Twitter* e Instagram, y adquiere un nombre y lógica diferente en *Facebook*, con el usuario «Marca PNA». Si en las dos primeras redes se replica la misma información, en esta tercera se apuesta por dar mayor visibilidad a las marcas y actividades de corte económico, empresarial y recreativo en cualquiera de los espacios naturales de la GVA, produciendo un contenido muy diverso, disperso y poco coherente en contenido y estética. En el caso municipal, está presente en *Twitter*, *Instagram* y *Facebook*, con el usuario «Devesa-Albufera» en las tres, si bien es cierto que en *Twitter* toma la forma de «Servici Devesa-Albufera».

En cuanto a las métricas, sin pretender hacer un análisis exhaustivo de producción ni de *engagement*, hay diferencias considerables. El perfil autonómico, en tanto que incluye todos los parques naturales valencianos, es muy superior en el número de seguidores y en publicaciones tanto en *Twitter* como en Instagram al perfil municipal. En cambio, en *Facebook* la situación se equilibra y el tamaño de las comunidades digitales son similares[230]. Respecto al contenido, las publicaciones de los perfiles autonómicos muestran cierta prevalencia del paisaje, con énfasis en la vertiente contemplativa y estética y no tanto en la divulgación de conocimiento técnico, y en las actividades de formación y educación ambiental. La presencia de personas es constante, tanto de visitas guiadas como de actividades de limpieza o plantación popular.

> «[emojis de arroz] Bona part del paisatge del #PNAlbufera està marcat pel cultiu de l'arròs i a l'estiu podem gaudir de la seua varietat cromática [emoji ojos en forma de corazón]. Coneixes la ruta El Palmar -L'Estell?» (Instagram Parcs Naturals, 30/08/2022).

[230] *Instagram* de GVA tiene más de 11.000 de seguidores mientras que el perfil de SDA tiene 1.533. El *Twitter* autonómico alcanza los 12.300 seguidores y el municipal apenas super los 2.266. Finalmente, *Facebook* de GVA alcanza los 7.123 seguidores mientras que el municipal se queda en 5.195. Las cifras corresponden al 6 de diciembre de 2022.

Por su lado, los perfiles municipales tienen una gestión diferenciada según la red social. Junto a la publicación base que se replica en las tres redes, fundamentalmente orientada a la divulgación técnica de especies animales, vegetales y hábitats, donde apenas aparecen personas, siguiendo la línea de la natural naturaleza desprovista del componente humano se da voz a otros agentes conservacionistas del humedal, tanto a municipios como al PNA o los humedales artificiales *de la Pipa* o *de Milia*. Esta función altavoz se produce tanto en Facebook como en *Twitter*. En esta última red, además, se incorpora una dimensión política que no se observa en ninguna de las otras redes municipales ni en los perfiles autonómicos. El eco de las acciones, reuniones, campañas o declaraciones del concejal del SDA o del alcalde de València es bastante recurrente en la red política por excelencia (Gallardo Paúls y Enguix, 2016).

Por todo ello, en cuanto a interacción, de manera proporcional, es el *Facebook* municipal la red de mayor relación con su comunidad. En él se incluyen las actividades propias del SDA y de otros actores públicos conservacionistas del PNA como la divulgación ambiental o noticias relevantes del humedal. Es un espacio institucional de referencia para conocer la actividad que tiene lugar dentro del ÁP.

En definitiva, el SDA apuesta por la gestión de perfiles propios en las distintas plataformas, con un uso adaptado a la naturaleza de la red, y dando voz a otros actores, actividades e iniciativas que trascienden el ámbito municipal. Además, adquiere un perfil más politizado en *Twitter* aunque sólo desde la perspectiva institucional. Por el contrario, el perfil autonómico fía la divulgación en los *social media* a una cuenta generalista y compartida con todos los parques naturales valencianos que suponen una mayor audiencia –y muy probablemente dispersa en el territorio– pero menor presencia o protagonismo del humedal. No es aventurado afirmar que la capacidad presupuestaria de una y otra oficina explican la desigual presencia en las redes sociales. No puede olvidarse que el Servicio Devesa-Albufera tiene una sección exclusiva de comunicación y educación ambiental, de muy reciente creación, que refleja el esfuerzo que realiza la entidad municipal por adecuarse a los nuevos canales y lenguajes de la ciudadanía para divulgar y *posicionar* la Albufera en la dimensión *online*.

12.3.3. Publicaciones periódicas

El tercer vector que analiza la información ambiental que producen las principales oficinas conservacionistas del humedal es el de la publicación periódica, en forma de revista o periódico, que cumple dos funciones: una, la de informar, y dos, la de divulgar un relato y una agenda de conservación.

De este modo, la publicación se convierte en una importante herramienta a mitad camino entre la información y la educación ambiental informal que trata de mantener actualizada a su audiencia, esto es, a la *conservationland,* la ciudadanía y los grupos de interés del PNA en el ámbito local; y la ciudadanía que visita o siente interés por el humedal. Al mismo tiempo transiciona hacia la educación ambiental que busca afectar las estructuras de creencias, comportamientos y valores para producir o reforzar las posiciones favorables a la conservación natural y la transformación del sistema. De manera más reciente, se incorpora una tercera función que es la de conectar, ser un espacio de encuentro para los actores intervinientes en el PNA acorde a los procesos de apertura administrativa y la participación de la ciudadanía en la elaboración, ejecución e, incluso, diseño de políticas públicas, auspiciado por la implementación del paradigma del *Buen Gobierno*.

El uso de periódicos, revistas o boletines ha sido y es una práctica extendida en los espacios naturales. Esta herramienta se concibe como uno de los recursos estratégicos necesarios para la «agenda de conservación», entendida esta como el conjunto de temas, acciones o eventos vinculados a la conservación del humedal producidas por las principales oficinas encargadas de esta función, inspirada por las teorías de la agenda política o la *agenda setting* (Rius y Bretones, 2006; López Rodríguez, Peterson y Lucas, 2014). De manera directa, las dos principales oficinas conservacionistas establecen, voluntaria o involuntariamente, esta agenda en la que otros actores locales o externos influyen o tienen capacidad de influencia.

En el caso de la Albufera, han existido varias iniciativas públicas y privadas, con dispar impacto y trayectoria, a lo largo de los 40 años de conservación natural. Los conatos que se producen entre los años 80 y 2000[231] tienen que ver con un enfoque divulgativo y de sensibilización, aunque no es hasta la década de los años 10 de este siglo cuando prolifera un mayor número de iniciativas que buscan, además, visibilizar e incluir a los diferentes actores del PNA. Un total de tres experiencias, dos públicas y una de naturaleza privada, tratan de encontrar un espacio propio dentro de la comunidad del PNA.

La primera de ellas se lanza en el marco del LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL, entre 2010-2012, y lleva por nombre la *Revista Seducción Ambiental*.

[231] Algunas iniciativas del Ajuntament de València como *La Ciutat. Suplemento de medio ambiente y espacios abiertos*, entre 1983 y 1985, o *Valencia Naturalmente, Revista medioambiental*, de 2002, no tenían otra pretensión que dar a conocer el humedal desde una lógica propagandística municipal creada, en su contenido técnico, por la OTDA y salpicada por contenido político realizado desde los gabinetes de comunicación de alcaldía. En ambos casos, el primer número reservaba un espacio prioritario para el humedal al que acompañaban otros espacios verdes de la ciudad. Se desconoce el recorrido o el impacto que tuvieron ambas publicaciones.

Los objetivos específicos eran los de facilitar información sobre el humedal, enlazar el contenido con el enfoque y los preceptos de la RN2000, y «brindar a los colectivos y asociaciones de l'Albufera de Valencia una potente herramienta de comunicación para dar a conocer sus puntos de vista, iniciativas, proyectos y convocatorias» (Final Report del Proyecto LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL, 2013:38). Contó con 13 números[232] y su elevado impacto se debió, por un lado, a la tirada física de 25.000 ejemplares de cada uno, disponible en los centros de información, instituciones, restaurantes, etc.; por su cuidada estética y contenido; y por ser la primera gran publicación de corte general para el PNA que implicaba a los actores locales más relevantes. Además de informar de la actualidad del humedal y de abordar el contenido ambiental desde una perspectiva muy divulgativa, incluía diferentes apartados donde la ciudadanía organizada y no organizada podía participar con contenido propio[233].

A esta primera iniciativa le siguió el *Boletín del Parc Natural de l'Albufera*, que edita la OPNA de manera trimestral (2018-2019) y cuatrimestral (2020-actualidad) desde 2018. El último boletín publicado es el tercer cuatrimestre del año 2022[234]. A modo de *newsletter* digital, tiene como objetivo dar a conocer el humedal de manera similar a la que realizan otros parques naturales valencianos[235]. La publicación tiene un tamaño variable, entre 14 y 30 páginas, y una estructura de contenido que ha ido modificándose con el paso de los números. Las diferentes secciones pueden agruparse en torno a una serie de temáticas que, posiblemente, responden a los objetivos de los equipos redactores de cada momento.

[232] Dos de los números se editaron en inglés y francés para el público internacional que visita el PNA en verano. Otros dos tuvieron un contenido especial que recogía los cuentos y leyendas del humedal así como los elaborados por el alumnado de los centros educativos del PNA; y otro dedicado a los animales y las plantas del humedal (FINAL Report del Proyecto LIFE SEDUCCIÓN AMBIENTAL, LIFE07 INF/E/000865). Las revistas estaban disponibles en la web del proyecto, ahora ya desaparecida y, por tanto, sin acceso a este material.

[233] La publicación utilizaba el idioma castellano y valenciano de manera indistinta dentro de cada número y constaba de 14 secciones: «la portada; la *bústia*: el buzón para que ciudadanos individuales envíen sus cartas; la crónica: un amplio reportaje; la iniciativa: cada vez centrada en un proyecto que se esté realizando, completada con información sobre el programa LIFE+ de la comisión europea; la Xarxa Natura 2000: con información sobre la Red Natura 2000; el mapa: un mapa temático, que va cambiando en cada edición; la temporada: ayudando a interpretar los cambios estacionales en el área protegida; la ruta: proponiendo distintos itinerarios para conocer el parque natural; la conversa: espacio para las entrevistas; la gent en moviment: doble página abierta a las contribuciones de las asociaciones y entidades que trabajan en l'Albufera; la historia: sección histórica sobre el pasado de este y otros espacios; la pàgina menuda: el apartado enfocado a los más pequeños; y la contraportà: con fotos de los lectores y una agenda de eventos» [sic] (FINAL Report del Proyecto LIFE SEDUCCIÓN AMBIENTAL, 2013: 39).

234 Consultado el 14 de enero de 2023.

[235] La implantación y periodicidad es dispar entre los diferentes espacios naturales aunque la mayoría de ellos comienzan en el año 2018. La excepción se produce con el PN de la Calderona que inició esta publicación en el año 2014: «Cuando vimos una memoria del parque de Collserola dijimos "vaya tela, estamos a cero" y entonces cambió muchísimo el tema de las memorias de gestión» (Educadora Ambiental del PN de la Calderona, proyecto GOBERPARK).

Hay un primer grupo que engloba las noticias sobre la actualidad del PNA, con referencia a jornadas, estudios, visitas institucionales, mejoras de equipamientos o trabajos de la brigada. Este último punto está presente en todos los números, actúa también como espacio de reconocimiento al papel que este equipo tiene en el día a día del humedal y que tan pocas veces es visibilizado. Hay un segundo grupo temático vinculado a la divulgación científica, que adquiere la fórmula de tribuna o espacio que crea y alimenta la agenda de la conservación, en el que la directora del PNA explicaba en tono divulgativo los principales temas –conflictos– del humedal, como el nivel del agua, la quema de la paja del arroz, el desagüe del lago en verano o la aplicación de nueva normativa. Hay un tercer bloque temático orientado claramente al uso público del espacio en el que se presentan rutas o «lugares a descubrir», con referencia a sitios emblemáticos como los puertos, las zonas renaturalizadas visitables o los miradores. Este bloque actúa como reforzamiento institucional de la tríada de lo famoso, lo imprescindible, lo identificativo que tiene y se espera de la visita al humedal. En este apartado se incluye, en el número final de cada año, un balance de visitantes –estadísticas y perfiles– del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla.

La cuarta temática engloba el contenido vinculado con la presencia de humanos no institucionales del PNA. El boletín dedica un espacio a actores privados de naturaleza económica –empresas de turismo activo o de agroalimentación–, asociaciones ecologistas, ciudadanía general que participa en las actividades de voluntariado ambiental así como a empresas alóctonas que realizan campañas de *Responsabilidad Social Corporativa* (RSC) en el espacio.

Esta publicación digital no tiene su versión física por lo que su impacto en la ciudadanía local y en la visitante es más reducido y, por tanto, menos conocida. El discretolugar que ocupa dentro de la web institucional hace pensar que no es uno de los «productos» estrella que la OPNA utiliza para la comunicación o difusión generalista[236].

La tercera de las publicaciones del humedal es *L'Amfibi, el periòdic de l'Albufera*, editado por la Fundació Assut uno de los actores más relevantes del entramado local. Su primer número fue en el año 2019. Este nuevo espacio de comunicación tiene como objetivo «dar a conocer la realidad del humedal de importancia internacional y fomentar el compromiso en su recuperación y conservación»[237].

[236] Está alojada dentro del área de publicaciones, al que se necesitan hasta tres clics para acceder.
[237] Página web de la Revista. Consultada 04/04/2023.

Es una revista digital y física, con una tirada de 10.000 ejemplares en cada edición y gratuita. Las intenciones de convertirse en el medio de comunicación de referencia local son claras, tanto por volumen como por contenido y producción. La revista se encuentra con facilidad en los centros de información, en las entidades del PNA, en los mercados, en centros culturales, en múltiples restaurantes y empresas de turismo activo. «Tenim una política de distribució a consciència», afirman desde la redacción de la revista (Diario de Campo, 23/01/2023), con presencia en todos los municipios ribereños y con el objetivo de alcanzar a la población local, que es su público objetivo. En este sentido, el visitante o turista se convierte en un espectador colateral.

Es una publicación visualmente muy atractiva, en formato periódico, cuyo contenido está orientado, sin ninguna duda, a la conservación y difusión del patrimonio del humedal en un concepto amplio, material, inmaterial y cultunatural. Combina la divulgación ambiental de los diferentes hábitats al tiempo que otorga similar importancia a la ciudadanía, a las prácticas y a las asociaciones locales. *L'Amfibi* es un foro de actualidad –temas, eventos, publicaciones, festividades– y, sobre todo, es un espacio de visibilidad para las personas que habitan el humedal. Probablemente este sea uno de sus éxitos, ya que los reportajes, entrevistas, la recuperación de la memoria oral, el obituario o los reconocimientos ocupan un lugar de relevancia parejo al reservado a la conservación del humedal.

Desde el punto de vista del apoyo institucional, las dos oficinas principales conservacionistas son protagonistas habituales, sobre todo la agenda de conservación que impulsan, si bien es cierto que su apoyo financiero –publicidad institucional– parece desigual, aparentemente más presente el SDA y más discreta la OPNA. En todo caso, llama poderosamente la atención cómo ninguna de las dos instituciones ha apostado por una iniciativa de estas características, que claramente se sitúa en la conservación del patrimonio del humedal y que produce imágenes y discursos alineados con la acción institucional. Y todo desde la praxis ciudadana y para la comunidad local.

A modo de conclusión, las tres iniciativas analizadas comparten una perspectiva conservacionista desde la que se construye y refuerza esa agenda de la conservación que marca el ritmo del humedal y que redunda en su hegemonía frente a otros discursos y otras agendas. Los matices, en este sentido, están relacionados más que con el contenido científico-técnico vinculado a la protección y valorización de hábitats, paisajes y especies, al papel que otorgan a los asuntos humanos del humedal, más presentes en la pionera revista *Seducción Ambiental* y en *L'Amfibi* que en el *Boletín del PNA*.

En todo caso, la creación de tres iniciativas en apenas una década es síntoma del interés que genera el humedal y de la demanda de información local vinculada a la conservación que encuentra su espacio y sus matices con las tres publicaciones.



I51. Conjunto publicaciones en el PNA. De izquierda a derecha: revista *Seducción Ambiental* nº 2, 2011; del *Boletín del PNA*, nº3, 2020; *L'Amfibi*, nº4, verano de 2022.

12.4. Educación ambiental

La educación ambiental es protagonista ineludible en los espacios naturales y tercer vector del despliegue institucional vinculado al uso público que se da en el PNA. Un término que vive un desarrollo paralelo, tangencialmente cercano o lejano, al de conservación de la naturaleza. Si en los primeros pasos de la conservación decimonónica se aborda desde el interés naturalístico a modo de «lecciones de cosas» (González Bernáldez, 1983: 1), es a partir de la crisis ecológica de los años 60 y las *Conferencias de Estocolmo* (1972), *Belgrado* (1975) y *Tiblisi* (1977) cuando se precisa y desarrolla la variable de concienciación para la prevención y solución de las causas que lo provocan (Meza-Aguilar, 1992; Blázquez-Llamas, 2006; Romero Barea, 2009; Jiménez-Tello, Yebra-Rodríguez y Guerrero, 2015).

La relevancia de la dimensión socioeconómica, es decir, humana, y su afectación sobre el planeta deviene un estímulo fundamental para la revisión del concepto de educación ambiental y su incorporación en el sistema educativo formal orientada a la protección y, sobre todo, a la reversión de un sistema y su civilización, como diría el profesor Ernest Garcia (2004), que desatiende los límites del planeta. Las reflexiones en torno a las perspectivas y metodologías para la inclusión o, al menos, presencia de lo ambiental en el sistema educativo se produce en el contexto occidental a lo largo de la década de los 70 y, con cierto retraso, en España durante el proceso de recuperación democrática y reconstrucción de las instituciones conservacionistas estatal y autonómica (*Libro Blanco de la Educación Ambiental en España*, 1999: 8; López Rodríguez, 2003: 257).

Las *Primeras Jornadas sobre Educación Ambiental* de Sitges, celebradas en 1983, suponen el primer encuentro estatal de reflexión e intercambio de buenas prácticas y la escenificación de los debates teóricos sobre la definición y sentido de la educación ambiental (López Rodríguez, 2003). El profesor Jaume Terradas, referente entonces y ahora de la educación ambiental, sintetiza en la ponencia inaugural de Sitges[238] la posición ambientalista –la educación *sobre o para* el medio ambiente– y la pedagogista –la educación *en o mediante* el medio ambiente– sobre la que se articulará parte del contenido y las comunicaciones de las jornadas. No obstante, este debate había eclosionado con la publicación de su *Ecología y Educación Ambiental* en 1979, obra que abordaba ambos posicionamientos teórico-prácticos y configuraba el plano ideológico y argumentativo del enfoque ambientalista, del que se convertiría en referente. Fue tal la influencia de esta obra, que el Ministerio de Educación adoptó la visión ambientalista en sus primeros momentos, aunque posteriormente se decantaría por la posición pedagogista para la definición normativa (García Gómez y García Santa María, 1989: 470).

Este debate atravesó la entonces OTDA, que se situó en la posición ambientalista, como afirman en 1985, con una interesante reflexión al final de la cita que nos hace partícipes de la intensidad del debate inicial:

> «Dentro de las dos grandes tendencias de la Educación Ambiental, seguimos claramente la ambientalista, es decir, actividades "sobre" y "a favor" del medio (J. Terradas, 1983), por dos motivos: A) nuestra preocupación era modificar las actitudes de la población con respecto a la Devesa y B) el equipo técnico encargado (..) estaba compuesto solamente por especialistas en temas medioambientales con ideas claramente ambientalistas, careciendo de pedagogo que pudieran introducir o aportar otra concepción de Educación Ambiental. No obstante creemos poder asegurar que, si bien se actuó desde el punto de vista ambientalista, no se cayó en el radicalismo capaz de desvirtuar la educación intentando, en cierto modo, aumentar la formación intelectual de los receptores con la utilización de materiales educativos» [sic] (Vizcaíno, 1985:36).

[238] La conferencia llevó por título «Desarrollo histórico y concepción actual de la educación ambiental» y sostuvo, sobre la finalidad de la educación ambiental, que «existe una problemática ambiental que sólo será abordable correctamente con el conocimiento de las leyes, mecanismos y procesos que determinan las relaciones entre el medio físico y biológico y el hombre y sus productos culturales. El hombre ha de ser entendido dentro de unos sistemas ecológicos, que ciertamente modifica, pero cuyas reglas básicas no puede alterar» (Terradas, 1983: 3).

En todo caso, estos posicionamientos iniciales, presentados de manera casi antagónicos (Terradas, 1983: 2), se superan hacia paradigmas híbridos que se nutren de ambas sensibilidades (Fernández López, 1992: 40), si bien es cierto que la reflexión sobre límites y definiciones de la educación ambiental siguen presentes en la actualidad (Barba, 2019: 10). Sin voluntad de ahondar en el prolijo debate académico[239], entendiendo lo ambiental como escenario de encuentro entre lo social y lo natural (Meza-Aguilar, 1992: 177), se parte de la definición de educación ambiental a la que:

> «le interesa no sólo explicar los problemas del ambiente natural, sino también el social y el transformado, en el que se manifiestan con toda claridad las distintas responsabilidades de los sectores sociales. La educación ambiental puede generar y mantener nuevos comportamientos, actitudes, valores y creencias que impulsen el desarrollo social, productivo y creador; como consecuencia puede ser el medio para el logro de nuevas relaciones entre los seres humanos» (Calixto, 2012: 1021).

Como dice la profesora María Barba cualquier (in)formación sobre el medio ambiente no debe ser considerada educación ambiental, sino que requiere de una premisa común de partida, la crisis ecológica, y la responsabilidad de algunos humanos en ella y los procesos para darle respuesta (Barba, 2019: 10). El énfasis se sitúa en el entramado multirrelacional entre actores, sus intereses y posiciones de poder que influyen, alientan o contienen los procesos de afectación al planeta y cómo desde la educación se puede intervenir para dar lugar al cambio social[240].

En este sentido, la educación ambiental interpela a los artefactos educativos. La irrupción de iniciativas o prácticas ajenas al ámbito educativo o de las instituciones públicas, enmarcadas en el movimiento ecologista de los años 70 y 80, dio lugar a la conceptualización de tres tipos de educación ambiental que, más allá del contenido o la metodología, engloba(ba)n posiciones políticas vinculadas al medio ambiente, a la educación y al lugar de los humanos en el planeta. Esta clasificación, la primera en sentido estricto, hace referencia a la *educación formal*, que se produce en el marco del sistema educativo, con mayor o menor protagonismo en el itinerario curricular; *la no formal*, que es la que se produce fuera

[239] Su sugiere la lectura de los textos de José M. Fernández López (1992) o María José Bautista-Cerro, Mª Ángeles Murga Menoyo y María Novo Villaverde (2019), todos ellos referenciados en el apartado de Bibliografía, a modo de síntesis del debate académico sobre la definición y desarrollo de la educación ambiental en España.

[240] Especialmente interesante es este texto de María Barba (2019) acerca de la dimensión política de la educación ambiental como red de relaciones entre agentes que dan lugar a los conflictos y cooperaciones, intereses y aspiraciones, con claras reminiscencias *bourdianas*.

del recinto educativo o bien, la que se produce fuera del itinerario curricular, en todo caso, la relevancia de la educación ambiental no formal radica en que se produce o la producen las administraciones conservacionistas y va orientada a población adulta; y, finalmente, *la informal*, que es aquella realizada por la sociedad civil en el entorno educativo o en los espacios naturales tanto para población menor como adulta.

Así, de las múltiples educaciones ambientales (Novo, 1996; Barba, 2019) en este apartado se va a abordar aquella que se realiza en las diferentes administraciones conservacionistas del PNA, en cualquiera de sus expresiones, con el objetivo de presentar, comparar y esbozar el estado de la educación ambiental en el humedal. En la actualidad, existen tres focos de referencia: el Centro de Interpretación del Racó de l'Olla, la Oficina de Promoción Ambiental del SDA, ambas instituciones públicas, y la intensa actividad de educación ambiental que se realiza en los humedales artificiales, los Tancat de la Pipa y de Milia, de naturaleza público-privada, vinculadas a las fórmulas de «custodia del territorio», que han servido para fraccionar, aparentemente, el circuito bidireccional casi inexpugnable de las dos principales administraciones conservacionistas del humedal. En los tres casos se realiza comunicación y educación ambiental a población escolar y adulta aunque, desde una perspectiva global, se observa cómo cada una de las entidades ocupa un nicho particular y actúa, voluntaria o involuntariamente, de manera concertada para la atención de la comunicación, interpretación y educación ambiental del humedal.

Para comprender los orígenes institucionales de la educación ambiental en la Albufera hay que remontarse a principios de los años 80. Como se señalaba en párrafos anteriores, es la OTDA la primera en realizar este tipo de acciones. De hecho, su puesta en marcha lleva aparejada la activación de la línea de educación ambiental que tiene como objetivo explicar a la ciudadanía el proceso de reconversión de la Devesa como lugar popular y de libre uso que venía siendo desde principios de siglo a un ÁP en el que se regulan los usos y se establecen nuevas prioridades en la gestión.

La educación ambiental es considerada como la herramienta fundamental para hacer comprender el proceso de reversión de la Devesa, desde el punto de vista político y ambiental, y para reconfigurar la cosmovisión valorativa sobre el espacio en el que a los elementos identitarios y populares se superponen los elementos medioambientales. Es la fórmula institucional para poner en *valor* el ÁP. Para llevar a cabo esta estrategia, se pusieron en marcha varias líneas que se convertirían en parte de las estructuras actuales de uso público y educación ambiental.

Por un lado, la educación ambiental formal, a centros educativos, se puso en marcha en la *Casa Forestal del Saler*, con un técnico –biólogo– de la OTDA encargado de su desarrollo. Es el año 1982. El equipo se amplía con un equipo de *monitoras* –biólogas y ambientalistas–. Los matices semánticos entre hombres y mujeres es una constante en los espacios naturales, vinculados, unos, a la conceptualización de saberes técnicos, objetivos, científicos de lo natural orientado al conservacionismo; otras, a los mismos saberes técnicos-científicos orientados a la ciudadanía y a la educación.

> «Sí, sí, yo te diría que las mujeres siempre se les ha tirado hacia la educación ambiental… yo creo que Amelia ha sido un poco la que ha dicho "yo soy geógrafa y tengo el tema de las dunas", pero sí que es verdad que los hombres biólogos y técnicos y las mujeres muy pocas ahí» (III-E.55-G.I.-M).

En aquellos primeros años de la década de los 80, la demanda de educación ambiental desborda la capacidad de la *Casa Forestal*, con más de 20.000 escolares al año (Vizcaíno, Sanchis y Callagham, 1989: 99), por lo que se propone en el año 1984 crear el proyecto Racó de l'Olla, ya comentado, como espacio para la comunicación, interpretación y educación ambiental. El equipo de educación se traslada al centro en 1987, primero con una persona y luego con hasta cuatro profesionales:

> «Estaba yo sola y trabaja con la Oficina Devesa-Albufera. El Racó de l'Olla estaba construido sólo lo que es el edificio pero no tenía contenidos, trabajamos unos itinerarios y luego ya entró más gente y luego cuando fuimos Conselleria el grupo aumentó» (V.6. GOBERPARK).

Las primeras actividades se centraban en los recorridos por la Devesa inmediata, hasta la playa, la salida a la albufera, y alrededor de la exposición permanente y el audiovisual. Posteriormente llegarán los primeros recorridos dentro de la reserva. A partir de ese momento, la competencia de educación ambiental formal y no formal recae en la Generalitat Valenciana de manera combinada entre la Agencia del Medio Ambiente –después Conselleria de Medio Ambiente– y la Conselleria de Educación, con una persona encargada del programa de formación para el profesorado.

La OTDA, liberada de la educación ambiental más generalista, se reservará una más minoritaria focalizada en el ámbito universitario y técnico-profesional, y de manera esporádica para población general vinculada a actividades populares o proyectos específicos. En cierto modo, desde un punto de vista estratégico, la oficina municipal transfería la responsabilidad del grueso escolar al Centro de Interpretación del Racó de l'Olla pero se reservaba la acción educativa selectiva adaptada a las propias exigencias del servicio. Por otro lado, el área de educación y juventud del Ajuntament de València crea en el curso 1984-1985 el *Aula de Natura «La Malladeta»*, donde los centros o grupos escolares pasaban varios días en el *Casal d'Esplar*[241] a modo de experiencia inmersiva. En tres años de existencia, había recibido más de 120 centros escolares y 2.000 personas (Cerver, 1988: 87).

El Aula de Naturaleza sigue existiendo en la actualidad, gestionada por la Concejalía de Juventud, como servicio municipal que ofrece «una sèrie d'activitats encaminades a conéixer la interacció de l'home amb el medi natural de manera que s'aconseguisca un canvi d'actituds que promoguen el respecte per la naturalesa»[242]. Llama poderosamente la generalidad del texto, que bien podría acomodarse a cualquier ÁP, el lenguaje no inclusivo que utiliza en plena tercera década del siglo XXI, y la discreta ambición de una escuela sobre todo en contraposición a lo manifestado en 1984, cuando tenía como fin «impulsar desde el Ayuntamiento un programa de educación ambiental que, inspirado en la Carta de Belgrado y en la Conferencia de Tbilis, tuviera en cuenta también la problemática actual de la Albufera y su Devesa, y las necesidades de la Escuela; de una escuela que queremos abierta a la nueva pedagogía, en consonancia con la moderna investigación psicológica y con unos maestros inquietos por renovarse» [sic] (Cerver, 1989: 87).

Por tanto, durante la primera fase, 1981-1995, en el humedal coexisten el Racó de l'Olla como centro de referencia, el *Aula de Naturaleza* como espacio para la experiencia inmersiva, y la OTDA que activa una política más selectiva de educación ambiental formal. Así mismo, durante ese periodo, la oferta de comunicación, interpretación y educación ambiental dirigida a población adulta crece de manera paralela al desarrollo de la política conservacionista municipal. Las acciones que realizan entre 1980-1985[243], previas a la declaración del PNA, dan muestras del peso estratégico que tiene esta área para la OTDA.

[241] Antiguo cuartel de carabineros para la vigilancia de la Devesa que se rehabilita para realizar la educación ambiental del Ajuntament de València. Para conocer con mayor profundidad los fines, posicionamientos y evaluación de los primeros años de funcionamiento del Aula, véase el texto de Julia Cerver (1989).
[242] Web del Ajuntament de València. Consultado 22/03/2023.
[243] Acciones divulgativas para explicar las *Normas de uso de la Devesa* (1982), las campañas «Esto es vida» (1982) o «La Devesa no es un parking» (1984), o el recordado puzle «La Devesa en el bote» (1984), son ejemplo de la intensidad comunicativa de la OTDA.

Si para la población escolar se transmitía el mensaje de descubrimiento naturalístico de los distintos hábitats, para la población adulta el objetivo consistía en explicar y hacer comprender el proceso de reversión urbanística de la zona. La activación del Racó de l'Olla como Centro de Recepción de Visitantes del PNA, posteriormente como Centro de Interpretación, lo convierte en el espacio que centraliza la acción de información, interpretación y educación ambiental para menores y para adultos. A principios de los años 90, el equipo creció con algunas de las educadoras que habían trabajado en la OTDA, por lo que parte de las visiones y metodologías podían ser compartidas. Eran conocidas como las «chicas del Racó», porque, como recuerdan, además de hacer uso de la fotocopiadora de la OTDA porque «había que ir a València y la Fotja Blanca [sede de la OPNA] no existía, pillaba más cerca el Vivero» (III-E.55-G.I.-M), eran las responsables-moradoras del espacio y únicas caras visibles del PNA. Las orientaciones de la educación ambiental se establecían a partir de las directrices enviadas desde los servicios centrales de GVA[244], ente que centralizaba la acción de educación ambiental de los parques naturales ya declarados y con las aportaciones del primer director del PNA y su equipo. Además, en cierto modo, las relaciones informales con la OTDA y con *La Granja* (ubicada enfrente), impregnaban el contenido educativo que se realizaba:

> «Éramos un grupo de gente, cada uno en su administración pero todos a la vez… Teníamos mucha relación con La Granja, allí hice mi primer curso de ornitología y empezamos a conocer gente, con la piscifactoría, con la Devesa [nombre coloquial de referencia para la OTDA, como puede ser el de los Viveros] pues los mismo, a nivel de vegetación aprendí mucho con Vizcaíno» (V.6. GOBERPARK).

Tal y como señalan todos y todas las informantes que vivieron la construcción de las políticas e administraciones conservacionista de la Albufera, el reto de crear una estructura desde el inicio con la libertad y con la consciencia de la importancia de hacerlo, la menor carga burocrática de entonces y, por qué no, del momento vital en el que se encontraban sus protagonistas, convertía el trabajo en un proyecto motivador.

[244] Patricia Callaghan Pitlik fue la encargada de estructurar la acción y el servicio de educación ambiental de GVA, desde la Agencia del Medio Ambiente, primero, y desde Conselleria de Medio Ambiente, después. En el año 1999 se crea el Centro de Educación Ambiental de la Comunitat Valenciana que establece las directrices generales autonómicas en materia de educación ambiental.

En el caso del equipo de educación ambiental, señalan las influencias de las administraciones conservacionistas que existían en el humedal y las indicaciones que se enviaban desde servicios centrales, pero remarcan la autonomía para crear y diseñar el contenido de la educación ambiental formal y no formal y para organizar el funcionamiento del Centro de Interpretación que, como ha ocurrido con los demás espacios institucionales de conservación, creó una inercia que, en parte, pervive en la actualidad.

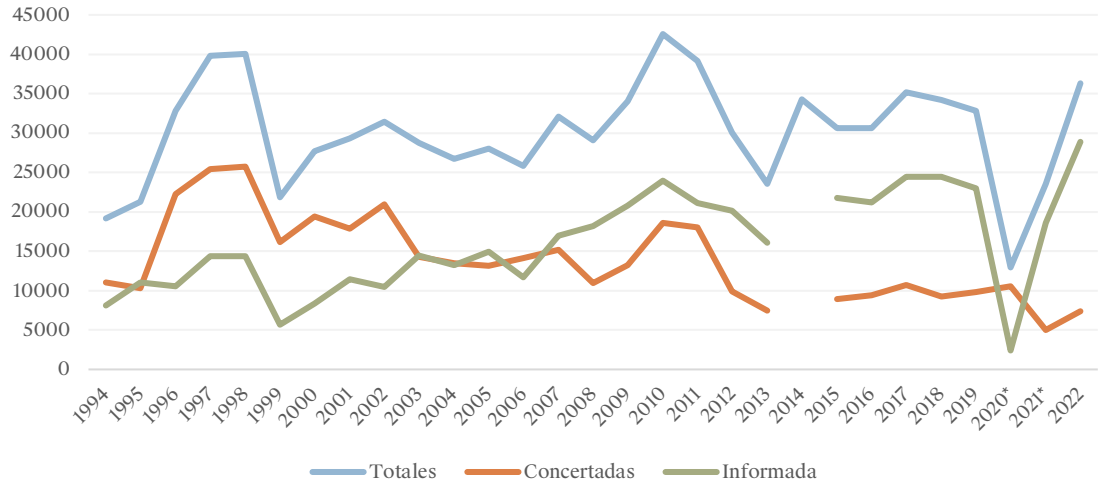
Tras el terremoto institucional de los 90, que supone la sustitución[245] a finales de la década del equipo de educadoras ambientales y su dispersión en otros espacios naturales valencianos, el Centro de Interpretación tendrá un crecimiento sostenido en el número de visitantes, tanto escolares como adultos, hasta los años de mayor dureza de la crisis económica, que en el caso del humedal se sitúan entre los años 2012 y 2014[246]. El equipo se reduce de cuatro personas a una durante ese periodo, y a partir de 2014 se produce la recuperación del equipo al completo[247]. Se inicia, así, una nueva etapa de crecimiento sostenido hasta la crisis provocada por la pandemia, que vuelve a situar los niveles de visitantes a mínimos históricos tanto para visitas concertadas como libres. La recuperación actual ha tenido un comportamiento clásico de muelle, en el que no sólo se han alcanzado cifras previas a la pandemia sino que se ha superado el máximo histórico de visitas libres. Esta segunda crisis ha permitido reorientar la política de educación formal del Centro en la que se apuesta por una educación de calidad basada en la reducción del número de grupos y la ampliación de la duración de la visita, elementos que influyen indudablemente en el proceso de aprendizaje y la experiencia de la visita, al tiempo que reduce la presión antrópica sobre el propio hábitat del Racó de l'Olla, lugar de nidificación y descanso de la avifauna.

[245] En 1997 se presentó una demanda laboral por parte de las integrantes del equipo de educación ambiental que pertenecían al área de medio ambiente, contratadas por la empresa pública TRAGSA, primero, La Bola de Barcelona, después, para su reconocimiento como trabajadoras y garantía de continuidad tras, algunas de ellas, una década en el centro. La denuncia no prosperó.

[246] Un proceso de precarización y desmantelamiento de la educación ambiental similar al ocurrido en otros espacios naturales del estado español tal y como señalan Pablo Á. Meira, María Barba y José Alberte (2017), Javier Benayas *et al.* (2017), Daniel Rodrigo-Cano, José Manuel Gutiérrez Bastida y Josechu Ferreras (2019) y María Barba (2019).

[247] A modo ilustrativo, en el Parc Natural del Montseny (Catalunya) trabajaban 53 personas «entre informadores, educadores ambientales y otras actividades, que trabajan en los equipamientos y servicios de uso público del Parque que funcionan en régimen de concesión o en convenio con los ayuntamientos» (Estrada, 2021: 64).

G34. Evolución del número de visitantes según tipología en el Centro de Interpretación del Racó de l'Olla, 1994-2022.



Fuente: Centro de Interpretación Racó de l'Olla. Elaboración propia.
Nota metodológica 1: entienden por «concertada» la visita y formación realizada a grupos con reserva mientras que por «informada» se refieren a la atención a la ciudadanía que acude directamente al Centro, sin reserva previa de la formación.
Nota metodológica 2: con * se señalan los años con restricciones a la atención y educación derivadas de la pandemia.

Cabe señalar, como se observa en el gráfico, el punto de inflexión que se produce a mediados de los años 2000, cuando se observa el cambio en la función principal del Centro. Si hasta ese momento el grueso de la actividad se centraba en los grupos con reserva, mayoritariamente de población escolar, educación formal, a partir 2006-2007 es la comunicación e interpretación ambiental la actividad que aglutina un mayor número de visitantes.

> «Cuando estaban las cuadras [las caballerizas] se hacían tres turnos al día en fin de semana, primero con grupos de 15 personas, después de 20 y luego de 25. Al final se hacía todo lo posible para controlar el impacto de aquella zona [las caballerizas están en la zona de reserva] pero no le importaba a nadie» (III-E.62-A-G).

Dicho de otra manera, esos años, coincidentes con el apogeo de la *València de los Grandes Eventos* (Cucó, 2013; Ruíz y Santamarina, 2013), suponen un mayor crecimiento del número de personas que acuden sin reserva, un comportamiento más propio de turistas y visitantes que de centros educativos, que da cuentas del espectacular crecimiento del uso público del humedal.

En este sentido, el Centro de Interpretación comienza a tener ciertas dificultades para dar respuesta a la elevada demanda de atención que requiere esta instalación única y principal en todo el humedal.

> «En el Racó confluye una zona de reserva con una oficina de turismo encubierta que recibe al ornitólogo con el turista despistado que no tienen ni idea donde está… Antes de la pandemia recibía hasta 400 o 500 personas al día en Semana Santa» (III-E.62-A-G).

El Centro de Interpretación del Racó de l'Olla es el espacio de referencia para cualquier persona consciente de que se encuentra en un ÁP, independientemente de su nivel de conocimiento y de la expectativa que tiene de su presencia en él. Un Centro que recibe cerca de 40.000 personas al año, con cupos de entrada y que, como se ha señalado al principio de este capítulo, aún así no representa el grueso de la presencia humana que acude al humedal, contiene todos los condicionantes ambientales para ser un centro de referencia para la divulgación ambiental: está en una zona de elevada conexión con los cuatro hábitats del humedal (playa, Devesa, lago y arrozal); dispone de una zona de reserva dentro de su perímetro que es un entorno privilegiado para el avistamiento de avifauna y vegetación autóctona; está muy próxima al ambiente sociocultural de El Palmar; y cuenta con una trayectoria de servicio de 35 años. Además dispone, al menos hasta el momento de redactar estas líneas, del equipo de educación ambiental más amplio del territorio valenciano. Ahora bien, la muy escasa financiación que recibe de la Generalitat Valenciana[248], el envejecimiento y la falta de adecuación de las instalaciones responsabilidad del Ajuntament de València, y la ausencia de un proyecto estratégico que haga de la educación ambiental un pilar de vanguardia para el PNA, reducen sus actividades a un servicio básico de respuesta a una demanda desbordante que dificulta una acción con mirada largoplacista y transformadora.

El segundo de los espacios donde se realiza educación ambiental es el SDA. Como ya se ha señalado, el servicio municipal ha realizado una educación formal selectiva, bajo demanda y de manera esporádica para centros educativos del entorno de la ciudad y de la Albufera, ya que había delegado en el Centro de Interpretación del Racó de l'Olla el grueso de la educación ambiental formal, como pilar de su estrategia de uso público expresado de manera explícita en el proyecto de 1984.

[248] VAERSA «és una empresa pública de la Generalitat Valenciana al servei d'un objectiu comú: servir a la societat des de la millora del medi ambient. L'eix central de la seva activitat és: protecció i millora del patrimoni i entorn natural, infraestructures i gestió de residus, infraestructures i prevenció d'incendis forestals. obres d'emergència, enginyeria i desenvolupament, gestió i desenvolupament rural, educació i sensibilització mediambiental.». Consultado el 28/01/2023.

El objetivo era la descentralización de la educación formal a otros espacios y la reserva de la acción técnica conservacionista en la entonces OTDA, que se reservaba una educación asumible por sus técnicos y técnicas y, si se permite, más enriquecedora y *amable* sin la enorme presión y desgaste que supone una educación formal generalista. La oferta o desarrollo de actividades de educación formal ha ido pareja a los estadios del propio servicio, coincidente con la mayor o menor disponibilidad de las personas del equipo técnico encargadas de la visita, ya que no ha existido una figura específica de educación ambiental dentro del equipo. Cada uno de los técnicos y técnicas, realiza(ba)n la formación a centros educativos –desde primaria hasta la universidad– en función de su campo de especialización, sea el hábitat dunar, la vegetación o el entorno hidrológico, por ejemplo. Junto con esa educación formal bajo demanda, se realizaban acciones de educación y de interpretación ambiental vinculadas a celebraciones (día del árbol, día del medio ambiente, etc.) o a actividades específicas.

La excepción se produce, de nuevo, con el LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL orientado, como ya se ha señalado, a la dimensión humana de la gestión de un ÁP. Este proyecto estructura y programa varias vías de educación formal con los centros educativos del entorno de la Albufera que se incorporan de manera activa al diseño y realización de actividades no sólo de visita –nuevos itinerarios– y trabajo en el aula sino, incluso, de creación literaria y teatral con temática del humedal. Pero además pone en marcha actividades para la población adulta, las visitas mensuales que, si bien a priori pueden entenderse como actividades de interpretación del patrimonio, la relativa asiduidad de las personas que acudían a estas actividades producía una suerte de acumulación *por fascículos* de los conocimientos sobre los hábitats del humedal, valores medioambientales y principales problemáticas. La actividad «de los sábados», como era conocida de manera coloquial, continuó de manera regular, una vez finalizado el proyecto, hasta convertirse en una de las acciones más populares del SDA. Eran los técnicos y técnicas del equipo, en horario no laboral, quienes realizaban estas visitas que se ubicaban fundamentalmente en la Devesa. En los últimos años, de nuevo, como ocurrió en la década de los 80, el SDA ha creado la sección de educación ambiental[249] en el que una técnica[250] es la encargada de gestionar y dinamizar la acción ambiental.

[249] Lleva por nombre Sección de Comunicación, Interpretación y Educación Ambiental.

[250] La genealogía de personas que se han encargado de la educación ambiental en el SDA han sido: un funcionario biólogo que entre sus funciones principales se encontraba la educación ambiental, una bióloga contratada exclusivamente para esta actividad, de nuevo recaen en el funcionario biólogo las funciones de coordinación que compagina con otras funciones técnicas y que realiza durante 30 años, y en la actualidad, una funcionaria bióloga que es responsable del área de manera exclusiva, con la creación de la plaza para cumplir con esta función.

> «Desde que está Elena se ha notado, ella se encarga de las actividades y hay más comunicación con el Racó, más facilidad para por ejemplo el Día Europeo de Parques que se hizo entre la Devesa, la Pipa y el Racó» (III-E.62-A.G.).

El tercero de los espacios donde ser realiza educación ambiental, formal y no formal, es el Tancat de la Pipa y, de manera más restringida, en el Tancat de Milia. Ambos humedales artificiales actúan como pilares tanto de la educación ambiental como de un uso público minoritario en el humedal. Una educación ambiental que desde la óptica ecologista, empleando la categoría de María Barba[251], que busca promover cambios radicales del sistema, en el que se hace visible la pugna contra el sistema neoliberal, origen, de ahí la radicalidad, de la situación ecológica actual (Barba, 2019: 14).

> «En cada uno de esos espacios se abordan contenidos de sobre la ecología y los recursos naturales del P.N de l'Albufera, así como su formación y su historia. Se tratan las principales problemáticas que tiene l'Albufera haciendo especial hincapié en la pérdida de calidad de agua de la crisis ambiental y la consecuente degradación de hábitats de los años 70. Se explica el funcionamiento del Tancat de la Pipa como filtro verde destinado a mejorar la calidad del agua así como la biodiversidad. Según el interés del grupo, abordamos más o menos detalle más temáticas como el cultivo del arroz, la pesca, la navegación en la laguna, la caza, etc.» [sic] (Página web del Tancat de la Pipa, 05/01/2023).

Este discurso aparece sin mucha dificultad en las sesiones de educación ambiental que se realizan *en Pipa* y *en Milia*, que acompañan los argumentarios relacionados con el decrecimiento, la emergencia climática o las características del propio sistema, es decir, trasciende el discurso de la incapacidad de las instituciones estructurales para situar el debate en el jaque al sistema global humano. El discurso de las dos instituciones públicas se mantiene alineado con la óptica conservacionista, siguiendo de nuevo a Maria Barba, en la que el énfasis se sitúa en los valores medioambientales del ecosistema y las repercusiones que tendrá las consecuencias del cambio climático, situando el foco en la función de defensa y protección, las medidas a tomar, sin centrarse en la transformación del sistema de producción que lo produce.

[251] La autora, siguiendo a Sosa, Dobson, Corrido y Meira, establece una gradación en su tipología

> «Ahora se propone en una visita básica salir a la Devesa, llegar al litoral, explicar la problemática del litoral y en la Albufera igual, la cuestión de calidad del agua y el arrozal… Es un parque que no todo es idílico» (III-E.62-A-G).

Sería pertinente, y muy interesante, analizar con más detenimiento el contenido de los materiales y discursos que se han creado y utilizado para la educación ambiental desde los años 80. Una evolución que reflejaría, sin ninguna duda, el cambio de paradigma de la educación ambiental que más allá de su función sensibilizadora, se convierte en una herramienta para la legitimación del desarrollo sostenible (Santamarina, 2006), muy especialmente en el contexto de fuerte crecimiento económico y turístico de la autonomía y la ciudad de principios del siglo XXI y que, probablemente, además del cambio de paradigma de la educación ambiental, expondría el *sorpasso* que el uso público realiza a la educación como principal dimensión social en la gestión de un ÁP. Dicho con otras palabras, la concepción educativa –concienciadora– se diluye ante el imparable avance del nuevo paradigma de la comunicación e interpretación del patrimonio –natural, entonces– entendido como un recurso recreativo del uso público del humedal.

La tensión entre política y técnica tiene en esta pugna una de sus múltiples aristas, siendo la educación ambiental el refugio *natural* de las posiciones más conservacionistas que, en el caso de la Albufera, es la propia de los equipos de gestión y de educación ambiental. Una disputa que se puede rastrearse, no sin dificultad, en algunos materiales didácticos donde se vislumbran ideas fuerza sobre una posible gestión más restrictiva del espacio y el papel de la educación ambiental que colisionan directamente con el discurso político de la misma institución. Son muchas las referencias políticas a la Albufera como atractivo económico de los primeros años del siglo XXI, como por ejemplo, las palabras de la teniente de alcaldía de la ciudad, María José Alcón Miquel, en el libro *La Albufera de Valencia*[252]*:* «referencia ineludible en cualquier visita a Valencia, es La Albufera. Prácticamente, no hay día en que grupos de turísticas no se encuentren admirando la belleza de este lago y los reflejos del sol poniente en sus aguas» [sic] (Sala, Calero y Sapena, 2000: 3).

[252] Es una publicación gruesa de corte divulgativo con clara finalidad propagandística institucional que loa las bondades del lago, su historia, la recuperación ciudadana de los años 70y la idílica gestión conservacionista que se ha realizado desde *esa lucha del pueblo valenciano*.

En ese mismo año, el SDA publica *Material escolar para un vivero didáctico. Material del profesor/a*, en cuya introducción las autoras reflejan bien esa dicotomía entre la orientación política y la técnica: «[La educación ambiental] Al mismo tiempo debe contribuir a evitar un uso recreativo demasiado superficial, inculcando el conocimiento de la naturaleza, el respeto al entorno y el disfrute público de una forma controlada y racional» (Corella, Muñoz y Pérez, 2000: 3). Buena parte de las personas que hacen o hacían la educación ambiental en la Albufera han soportado la tensión estructural entre su posición ecologista personal y la posición político-institucional que sitúa la atención en el plano turístico-recreativo hegemónico en su ecuación conservacionista. Una (dis)tensión que encontraba sus puntos de fuga en la *mise en scène* de la visita, en un discurso que no dejaba huella escrita aunque tal vez sí en las consciencias de los visitantes. Abordar la particular microhistoria de la educación ambiental en la Albufera sería comprender una dimensión más de la política y las implicaciones locales del sistema productivo global en el que vivimos.

En definitiva, el uso público y la educación ambiental en el humedal están fuertemente influidos por las inercias institucionales ya señaladas, donde se refleja el reparto tácito de equipamientos y hábitats. En este apartado se observa con meridiana claridad la complementariedad de las actuaciones que cada una de las instituciones conservacionistas, a la que se suman los humedales artificiales, realiza. Se produce una especialización activa en los usos, infraestructuras, materiales de divulgación o espacios para la educación ambiental. Una complementariedad que no es resultado de una decisión formal, estratégica, tomada por las instituciones sino que se deriva de un *proceso de decantación* en el que cada uno de los actores ocupa el espacio y satisface necesidades todavía no cubiertas. En todo caso, el reto al que se enfrentan las tres entidades es mayúsculo puesto que la presión del uso público en el humedal ha crecido de manera exponencial en la última década y exige una actuación conjunta para poder dar respuesta satisfactoria a una situación de profunda complejidad (Mateache, 2017) que puede convertirse, incluso, en uno de los principales problemas del ÁP de impacto similar al de la contaminación, al del Puerto de València o al del cambio climático.

13. El consumo patrimonial en el PNA

A tenor de lo analizado en el capítulo anterior, en los siguientes apartados se aborda el consumo en y del humedal atendiendo a la imagen de marca, su construcción histórica y las dimensiones que lo configuran. Si en el anterior capítulo se hacía un esfuerzo inconmensurable por respetar la línea entre uso público y turismo, en este antepenúltimo punto de la investigación doctoral es imposible trazarla. La orientación y explotación turística del humedal y de su lago en particular, forman parte como consecuencia y como causa de las imágenes y las maneras que tenemos de comprender, estar y consumir el PNA. En el primer apartado se realiza el recorrido histórico sintético de la marca «Albufera» y la relación con su consumo patrimonial. El segundo y tercer apartado se centran en los principales vectores turísticos del humedal, la restauración y el paseo en barca. El cuarto apartado sigue con una aproximación a los BICs Inmateriales de la Albufera y su contribución al consumo patrimonial de corte conservacionista. Y el capítulo finaliza con las marcas *de* y *en* el PNA. El análisis de cada uno de estos elementos se realiza con la perspectiva del papel e incidencia de las oficinas conservacionistas del PNA o cómo la estructura político-institucional influye, potencial o construye la visión patrimonial del humedal.

13.1. La marca «Albufera»

Los procesos de activación patrimonial se enmarcan en los contextos de la radicalización de la modernidad (Santamarina, 2006) o hiper modernidad (Vaccaro y Beltrán, 2007), donde el consumo urbano y las nuevas pautas turísticas han mediatizado y mediatizan los espacios naturales protegidos, que son orientados principalmente hacía estos usos. Esta nueva ola de revalorización de lo local por parte de la administración muestra cómo, progresivamente, se va redefiniendo la imagen del área protegida y se construye una nueva imagen cultural (Valcuende, Quintero y Cortés, 2011) que actúa como potenciadora y conformadora la identidad de los locales y del territorio. La construcción del paisaje y de la imagen referencial del ÁP es un proceso político-económico realizado por el *selectorado imaginero*[253], frecuentemente la administración gestora del territorio, que le posiciona en el mercado patrimonial a partir de la singularidad de sus atributos naturales, culturales, identitarios e histórico.

[253] El término «selectorado» es empleado para designar al cuerpo electoral de un partido político que tiene la función de seleccionar los cargos políticos (Rodríguez Teruel y Barberá, 2017: 7). Es habitual identificar el «selectorado» con un reducido núcleo de individuos con posiciones de poder más que su asimilación al cuerpo electoral, la masa asociativa o todos los individuos con derecho a voto.

Los espacios naturales y sus marcas se convierten en un vector de negocio en constante progresión (Santamarina y Del Mármol, 2017; Sierra, 2019; Santamarina Campos y Vizcaíno Estevan, 2021; García Rodríguez, 2023). Esa marca tiene su traslación en el proceso de apropiación y reinterpretación de la infraestructura turística local, plasmada en los nombres, logos o decoraciones de restaurantes o establecimientos turísticos, y que, a la postre, se configuran como una negociación entre locales y visitantes, en el que se hace difícil trazar una línea clara entre el enaltecimiento de la identidad albuferenca o la satisfacción de la expectativa de quien acude al corazón de la Albufera. Es el deseo de consumo (García Rodríguez, 2023) exprés y compactado de una imagen del PNA, seleccionada y potenciada previamente, pero no la única.



I52. Reclamo turístico de la *Arrocería Maribel* de El Palmar, con una embarcación con la vela latina desplegada; e imagen de las «Pipas Valencianas» que evoca un barquero perchando delante de una barraca. Autora. Mayo de 2022. Chema Millán Navarro. Septiembre de 2022.

De la idea de que la Albufera ha sido un espacio de profunda atracción para los visitantes, dan cuenta las ordenanzas sobre caza de los siglos XVII-XVIII o las visitas de ilustres personalidades recogidas en las actas de la Comunitat de Pescadors del Palmar (CPEP) del siglo XIX y XX. Estas visitas contemplan casi siempre la experiencia gastronómica local.

Son frecuentes las referencias a los platos hoy tradicionales del lago como la anguila, la paella y algunas especies de caza[254]. Unas visitas de ilustres que progresivamente se van generalizando a la ciudadanía, sobre todo desde la *liberación pública* de la Devesa que le convierte en un espacio muy popular en el entorno de la Albufera. Ese uso es recogido –o auspiciado– por Blasco Ibáñez en su novela costumbrista *Cañas y Barro*, donde sobresale la paella y el plato estrella de la Albufera, el *allipebre*[255]:

> «Eran cazadores que guisaban su paella, gentes de Valencia que habían venido al lago para comer un *all y pebre*» (Blasco Ibáñez, 2005 [1902]: 57).

La construcción simbólica del paisaje valenciano se produce durante la segunda mitad del siglo XIX con la «Renaixença Valenciana» donde destaca sobremanera el mundo agrario (Furió, 2001; Archilés, 2007) que incorpora la Albufera como un elemento más, como señalan Esther Alba y Aneta Vasileva (2017) sobre la obra de Teodor Llorente y la Albufera. La llegada de Blasco Ibáñez, unas décadas posterior pero influenciado por Llorente, Boix y el resto de autores que forman parte de la construcción simbólica de la región, fijará a través de su universo costumbrista la imaginería albuferenca (Sanchis Ibor, 1999 y 2007). Si en los espacios naturales de montaña los vínculos se establecen con las leyendas pastores, lobos, osos o brujas (Prats Canals, 1996; García Rodríguez, 2023), en el humedal de la Albufera se vehicula hacia lo cenagoso y malsano (Sanchis Ibor, 2007: 257) y su intento de dominación, un paralelismo entre tradición y modernidad, fielmente reflejado en la novela de Blasco Ibáñez (Fuster, 1993[1970]). Por el propio fenómeno de masas en que se convirtió la obra y el autor, literatura y política unidas, esculpió el imaginario valenciano, al menos, en torno al *cap i casal*.

A pesar de que la construcción del imaginario albuferenco hunde sus conexiones en el proceso de modernización liberal de mediados del siglo XIX, para el análisis y comprensión de la marca «Albufera» en la actualidad y el impacto del PNA en ella, se formula una periodización vinculada a la imagen que las

[254] Entre los escritores que hacen referencia a la gastronomía vinculada al paseo en barca o a la caza son Blasco Ibáñez en 1902, Emilio Sarzo en 1906, Francisco Bru en 1913, Max Thede en 1930 o Joan Fuster, 1970.

[255] «L'allipebre és el nom d'una salsa feta a base d'alls, vitets i pebre roig, a la qual se sol afegir farina i creïlles trossejades per a espessir-la, i a voltes també pinyonets o ametles moltes. Normalment s'usa per a acompanyar anguiles. És la versió més típica, si bé es pot utilitzar igualment per a condimentar molts altres peixos, com ara la llissa o el rap. O fins i tot també es pot gastar per a acompanyar ànec, pollastre o conill. Tot va bé. És qüestió de gustos. O d'aprofitar el que bonament es té disponible en cada moment. Una cosa és la versió més típica d'esta salsa, elaborada d'acord amb uns cànons gastronòmics més o menys estandarditzats per al consum de clients de restaurants, i una altra la versió casolana tradicional, que s'ha popularitzat en els pobles que voregen l'Albufera. Joan Fuster, en el seu llibre sobre *L'Albufera de València*, comenta que sa mare feia servir la salsa d'allipebre amb cabrit». Acadèmia Valenciana de la Llengua 05/07/2022.

instituciones públicas construyen sobre el humedal a través de sus operadores de difusión (revistas oficiales del régimen franquista, prensa, informes, cartelería, etc.)[256]. Activaciones que van sedimentando las imágenes tradicionales vinculadas a la Albufera, las creadas en la primera etapa, y que incorporan nuevas en consonancia con los valores hegemónicos de cada momento.



I53. Mural en El Palmar con el retrato de Vicente Blasco Ibáñez, un mapa de la Albufera reciente (años 70, porque está dibujado el lago artificial) que coincide con la representación habitual que ha utilizado el SDA en los materiales de los años 80 y 90; y un *agró blau*, una garza real, que ha sido la especie-marca conservacionista asociada a la Albufera. Autora. Mayo de 2022.

El primer momento comprende el inicio del siglo XX hasta los años 50, es decir, el periodo en el que se crea la imagen del humedal vinculada a su condición de gran lago, *regalo de la naturaleza*, para su disfrute contemplativo y recreativo. El segundo momento coincide con la llegada del turismo de masas de los años 60 y 70, donde la Albufera es un valor añadido dentro de una zona de playa mediterránea. Y el tercer momento, el actual, con la construcción de la imagen conservacionista.

Como se ha señalado a lo largo de esta investigación, la primera activación turística se produce a raíz del uso lúdico, contemplativo e higienista (Llopis, 2017: 80; Dolç, 2017: 100). Una imagen que, a pesar de los altibajos, va a permanecer relativamente inmutable durante la primera mitad del siglo XX, fundamentado en la imagen recreada en la novela de Blasco Ibáñez. El disfrute popular lleva aparejada, en los años 20 y 30, la instalación de merenderos y una mayor demanda de paseos en barca, aunque todavía sin una infraestructura estable.

[256] Sería muy interesante abordar con mayor detenimiento y profundidad la construcción y evolución de la imagen de la Albufera, no sólo ampliando el periodo de análisis a, al menos, principios del siglo XIX, sino también a los productos o espacios populares como los *llibrets* de falla, los cuentos, la poesía, la pintura, las revistas –incluidas las satíricas–, el teatro, etc.

La Guerra Civil supone un punto y seguido en este uso, que se pospondrá hasta finales de la posguerra, donde se detectan los intentos por parte de la administración del régimen dictatorial por utilizar la imagen de los lugares *emblemáticos* para reactivar la demanda turística –local y estatal–.



I54. Revista *Valencia Atracción* de septiembre de 1926 (págs. 1 y 2) y de noviembre 1946. Archivo: Museu Valencià d'Etnologia, Volumen 21, 1946.

Pese a la posición incómoda que representa Blasco Ibáñez para el franquismo, el continuo en la imagen construida es fácilmente rastreable en el *Noticiario de El NO·DO* «Cañas y barro, el típico paisaje de la Albufera de Valencia» (NO·DO 1944[257]) o en *Temas Españoles: La Albufera*, entre otras. Este imaginario está atravesado por el ideario político de la dictadura, con las nociones de esencialismo, patriotismo, tradición o identidad (Torres Camacho, 2015). Un aprovechamiento, el del paisaje y la contemplación, que se suma a los tradicionales (caza, pesca, leñas, brozas, pastos, etc.). La construcción de su paisaje como recurso recreativo se va fraguando en la década de los 40 y 50, asociado a la singularidad, la belleza y el exotismo:

> «Un paisaje exótico, en España, inédito para los pintores y los poetas. A ninguno de los paisajes de la Península, ni de las islas españolas, Canarias y Baleares, se parecen lo más mínimo el cielo, la tierra y el agua en la Albufera de Valencia. Aquello es un trozo de Asia (…). La Albufera es única

[257] *Noticiario NO·DO* nº 64 de 20/03/1944. Archivo de RTVE.

> (…) el lago valenciano hay que verlo y sentirlo al atardecer. Enamora a lo hondo ese paisaje de luces místicas; y lo raro es cómo no ha creado, de su circundante espiritualismo, alguna filosofía» (Fornet de Asensi, 1958: 3).

En este mismo periodo, se ubica la obra de Luís Pardo, –iniciada antes de la Guerra Civil y continuada después– sobre la *modernización* turística de los lagos en la que inicia un proceso de valorización de éstos como categoría paisajística[258]. Especializado en limnología de la Albufera, discípulo de Celso Arévalo Carretero y director del *Laboratorio de Hidrobiología*, es un firme defensor de la conexión del humedal con la explotación recreativa vinculada al naturalismo o excursionismo (Sanchis Ibor, 2007: 256) y progresivamente a la llegada de visitantes para disfrutar de la naturaleza, su cultura y su gastronomía.

> «¿Qué viajero bien orientado que visite Valencia omite la excursión a su Albufera? Si llega a Covadonga, ¿perdonará la ascensión al Enol» (Pardo, 1942b: 230).

Es en esos años cuando se configura el combo «paella y paseo en barca» que busca la experiencia gastronómica y la aventura de navegar por el lago más grande de España fijado en el imaginario español desde antes de la Guerra Civil y que, tras esta, se potencia:

> «Agua, nubes, silencio y calma que solo se interrumpen en la época propicia por los estampidos de las escopetas de la caza del pato o con el paso de la barca con excursionistas (…) El arroz y la paella valenciana, platos típicos de España, constituyen una fuente de producción y riqueza» (NO·DO 1955[259]).

Los años 50 aventuran el despegue turístico de las décadas siguientes que tienen la urbanización de la Devesa y la restauración de El Palmar y El Saler.

---

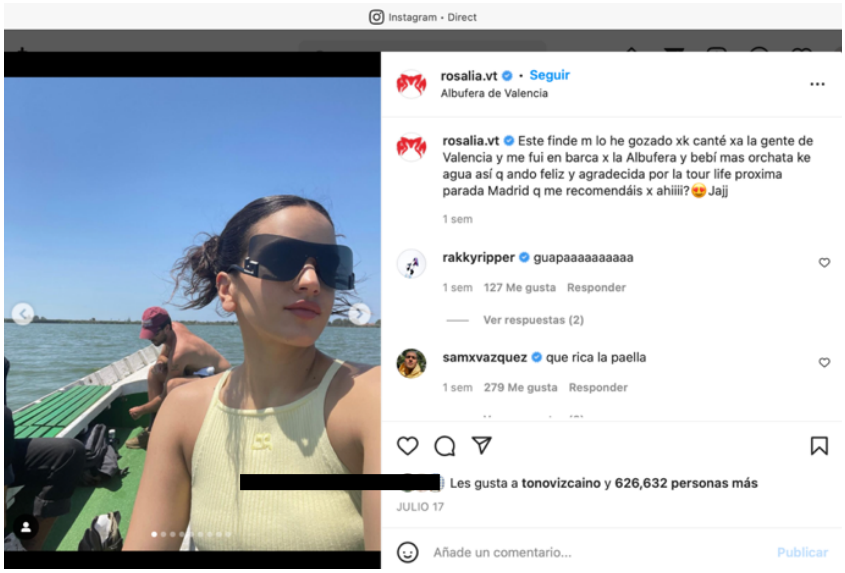
[258] «Cuando las circunstancias permitan la intensificación del excursionismo en general y del automovilismo en particular, será el momento de emprender una activa campaña de propaganda de nuestros lagos: folletos y guías, prospectos y postales, carteles y fotografías deben circular con prodigalidad; avisos e indicaciones en las carreteras se fijarán con conveniente insistencia. Esto hará el milagro; hay que sembrar para recoger; al que de llamada acudirán quienes saben disfrutar del magistral espectáculo de la naturaleza. Una vez allí hay que ofrecerles unos albos manteles aunque sea en rústica mesa y unos manjares sencillos pero bien condimentados y si el yantar es típico y representativo de la región, mejor. Y quien quiera contemplar el lago a la luz de las estrellas o gozar de un soberbio amanecer junto a sus risueñas orillas, deberá encontrar un modesto pero pulcro alojamiento. Una cuidada y cuidadosa venta o mesón hará el milagro, lo demás, como reza la frase bíblica, se dará por añadidura» (Pardo, 1942: 230ss).

[259] *Noticiario NO·DO* de 01/01/1955, titulado «Arroz y paella». Archivo RTVE.

La llegada del turismo de masas, de los años 60, asociado al «sol y playa», más propio de un proceso de urbanización destinada a segunda residencia para población local o estatal –hoy, internacional– que de la creación de una estructura hotelera (sólo existía, y existe, el *Parador (Nacional) de Turismo* de 1964 y un par de *campings*), incorpora a la imagen heredada de la Albufera, la variable «progreso» como sinónimo de apertura, modernidad y desarrollo económico (Martínez Llorens, 2019: 235).

Los años 80 suponen un nuevo *boom* recreativo y gastronómico en el humedal, que se especializa en un turismo de grandes grupos entre semana (IMSERSO, asociaciones de jubilados y jubiladas, amas de casa, etc.), de origen metropolitano, autonómico y estatal; y de grandes celebraciones familiares (bautizos y comuniones) y de empresa (jubilaciones, comida de empresa, etc.), durante el fin de semana. Esta caracterización del visitante *típico* de El Palmar y El Saler, se irá complementando con el perfil escolar entre semana con la puesta en marcha de la educación ambiental por parte de las administraciones conservacionistas, que se convierten en una fuente considerable de ingresos para el negocio del paseo en barca. El siglo XXI supone el desembarco de visitantes extranjeros de la mano de la *València Internacional de los Grandes Eventos* (Boira, 2012; Cucó, 2013; Santamarina y Moncusí, 2013).

El gran generador de autenticidad es el patrimonio, del que el turismo se nutre y, a la vez, despliega retóricas y estrategias de autenticación (Santamarina y del Mármol, 2017) que potencian la imagen de la Albufera como espacio de ocio y de disfrute vacacional de la costa que se va a mantener hasta los años 80 y 90. El inicio de la gestión conservacionista supone la agregación de una nueva capa a la imagen de la Albufera, vinculada a la visión patrimonial de la naturaleza. Durante los años 80 la administración vira el discurso y los elementos identificadores hacia el constructo como ÁP que produce valores medioambientales dignos de ser incorporados a la imagen e identidad de la Albufera. Una etiqueta de prestigio, la del PNA, que a finales de los años 90 recupera su idílica relación con el turismo, ahora no de masas pero sí vinculado al patrimonio cultunatural de la Albufera, un turismo sostenible que aúna ÁP con desarrollo económico del turismo litoral y gastronómico. Como se verá en los siguientes apartados, la estratificación de las imágenes de la Albufera actual responde a las maneras de concebir el espacio en función de los usos que la administración, en cada momento, considera oportuno fomentar en el humedal. La creación de la marca es inseparable del márquetin, de las estrategias elaboradas por las administraciones públicas y grupos de interés, pero también hoy a través de figuras preeminentes que actúan como preceptoras (Vaccaro y Beltrán, 2007; Santamarina y Bodí, 2013) o por los *social media*, un auténtico ciclón en la última década.



I55. Captura de pantalla de la cuenta de *Instagram* de la cantante Rosalía en su visita a la Albufera el 17/07/2022.

Como señala Elena Espeitx, los actores con mayor interés en lo auténtico, ya sea producto, gastronomía, paisaje o experiencia, son los productores locales, el entramado turístico y la administración (2004: 08), siendo ésta última un operador patrimonializador de primer orden, como refleja la abundante bibliografía en el campo de la antropología de la conservación (Santana 2003; Mazón y Huete, 2005; Roigé, 2006; Valcuende, 2012; Frigolé, 2014; Sanz Cañada, 2020; Estrada, 2022). En el caso de la Albufera, si bien es cierto que la estructura turística y recreacional está presente desde los inicios del siglo XX, la administración local y, sobre todo, la autonómica han entendido el lago como un espacio de coexistencia (des)equilibrada entre conservación y turismo a través del discurso de la economía sostenible. Así, se puede trazar la articulación política autonómica con la demanda, en 2003, del sello de calidad turística: «El parc natural [sic] de l'Albufera ha solicitado su inclusión en la lista de espacios naturales protegidos que próximamente optará por acceder a la marca certificada Q de Calidad Turística (...), certificación que garantiza la calidad turística del uso público del espacio protegido» (Memoria de Gestión del PNA, 2003: 6-7).

Hoy, la imagen del lago prevalece, todavía, por encima del paisaje del arrozal, del bosque mediterráneo o sobre el de las dunas. El atardecer en el embarcadero de la Albufera, con las cañas y las redes –paradas o secándose al sol– es la postal que casi toda persona espera encontrar en su visita al humedal. Y si va acompañada de un *allipebre* o una paella valenciana de pato, mejor:

> «En acabar aquesta interessant visita [al Museo Joan Fuster de Sueca], tot seguit ens vam traslladar fins a la població Pedania d'El Palmar a on ens esperava una clàssica embarcació de pesca per anar a fer una petita ruta de navegació per les aigües de l'Albufera. Prèviament el patró de l'embarcació ens feu una explicació sobre la formació de l'Albufera tal com podem apreciar en aquest esquema…» (*SorroBloc*, 20/03/2018).

La imagen (re)creada de la Albufera encaja los elementos naturales, culturales, identitarios, turísticos, deportivos, gastronómicos o recreativos sin distinción, un encaje no exento de tensiones o contradicciones que emergen de los diferentes usos que hacen los humanos del humedal. En todo caso, echando la vista atrás desde esta tercera década del siglo XX, parece encontrarse un continuo en la imagen y uso de la Albufera aunque con diferente ropa, tecnología u origen. ¿Acaso no sabemos comprender el ÁP de una manera radicalmente distinta?



I56. Combo de atributos identificadores valencianos en una imagen: barcas de Albufera, barraca, fallas, barquero con la percha, publicidad turística (cartel y sombrero). Romería Crist de la Salut de el Palmar. Autora. Agosto de 2009.

13.2. La restauración

La gastronomía tiene su reconocimiento normativo en la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial[260] de 2015, donde la gastronomía debe protegerse y potenciarse como elemento patrimonial. En consonancia con esta ley estatal se encuentra la Ley autonómica de Turismo, Ocio y Hospitalidad[261] de 2018, que reconoce a lo largo de su texto la importancia de la gastronomía como recurso turístico de primer orden y como parte de la experiencia vinculada al patrimonio

[260] Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.
[261] Ley 15/2018, de 7 de junio, de Turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana.

cultural y natural. Un corpus normativo al que se suma la declaración de Bien de Interés Cultural Inmaterial de la paella valenciana en 2021[262] y que sitúa a la Albufera en el origen mismo de este plato:

> «Los orígenes de la paella se encuentran en la Albufera de Valencia, donde este plato se cocinaba con el fin de dar respuesta a la necesidad alimentaria de los campesinos y huertanos de la zona. Al ser este humedal un territorio muy fértil, se dan las condiciones idóneas para el cultivo del arroz, convirtiéndose este en el ingrediente principal de nuestro plato estrella. Más tarde, a finales del siglo XIX la paella valenciana saltó de las barracas y alquerías a las casas de comidas y merenderos ubicados en la playa de la Malvarrosa, el Grao de Castellón o la Albufereta de Alicante. Así, sin duda alguna, este plato emblema, núcleo de la cocina tradicional valenciana, se constituye como un elemento de unión, pieza fundamental de la gastronomía de la Comunitat Valenciana» [sic] (Anexo 1.f).

El mismo texto de la declaración de BICI une –como si alguna vez hubiera estado desunido– Albufera y Blasco Ibáñez, esta vez, a propósito del plato valenciano por excelencia: «hasta grandes artistas representativos de la Comunitat Valenciana, como es el caso de Vicente Blasco Ibáñez en su famosa novela *Cañas y barro* escribieron sobre este plato. En este caso, el escritor habla de manera clara sobre los orígenes de la paella, narrando que en la zona de la Albufera se elaboraba con rata de marjal, muy presente en este paraje» (Anexo 3.c). La obra de Blasco Ibáñez sitúa en conocimiento del gran público los dos platos erigidos estandartes del humedal. Sobre la paella y el uso de la rata de agua se ha hablado y fantaseado en ensayos, prensa, *llibrets* de falla y visitas guiadas por la Albufera. Sobre el *allipebre*, el plato etnográfico de la Albufera (Fuster, 1993[1970]: 147), a pesar de ser frecuente en la memoria de las cocinas del AMV tanto al norte como al sur de la ciudad, la impronta de Blasco Ibáñez produce una indisoluble identificación con el humedal, que le convierte en la cuna de este plato y, desde entonces, en referencia incuestionable del exotismo y particularismo de la gastronomía valenciana.

> «Todos hablaban del famoso all y pebre que se hacía en el Palmar, como si hubiesen hecho el viaje sólo para comer». (Blasco Ibáñez, 2005[1902]: VI).

[262] Decreto 176/2021, de 29 de octubre, del Consell, de declaración de bien de interés cultural, con categoría de bien inmaterial, de la paella valenciana, «el arte de unir y compartir». En la última década se ha producido el proceso de valorización patrimonial de la paella, que tiene esta declaración como hito importante, pero que adquiere una dimensión popular no vista antes con ningún otro plato o producto gastronómico. La *wikipaella*, el *emoji* paella, las numerosas publicaciones de corte divulgativo, dan muestra de esta época dorada.

Así, la Albufera, origen de la paella valenciana –con o sin pato– y del *allipebre,* encara el siglo XX con un marchamo de autenticidad también en lo gastronómico, que va a tener su máxima expresión en el pueblo de El Palmar, el único enclave turístico de la ciudad de València de gran relevancia hasta que la propia ciudad, en los albores del siglo XXI, descubre su vocación de turismo urbano (Marco y Rausell, 2005). El combo turismo y patrimonio gastronómico valenciano (Medina, 2007 y 2008) inician camino conjunto con la nueva modernidad (Pérez Puche, 2003) de la ciudad.



I57. Cartelería publicitaria de los *Restaurantes Isla y L'Illa* como cuna del allipebre y paseos en barca por la Albufera. Autora, mayo de 2022.

Desde el punto de vista gastronómico, las localidades de la zona este del PNA se encauzan en la dinámica «sol y playa» de los años 60 (Martínez Llorens 2017 y 2019) que atraviesa la costa mediterránea desde Catalunya hasta Andalucía, cada zona con su especificidad, y que supone la primera activación patrimonial de la gastronomía del humedal. En el caso de la Albufera, la oferta se basa en pan con tomate o en el *allioli* –antiguamente obsequio de la casa–, los entrantes, fundamentalmente, de verduras (tomate, verduras de temporada a la plancha, patatas bravas) y de origen marino (clóchinas, *tellinas*, puntilla, gambas, *esgarraet*, *pescadito* frito, *sepionet* y calamar plancha, etc.), una ensalada valenciana en cualquiera de sus variantes como «ensalada de la casa» (lechuga, tomate, cebolla, huevo duro, atún y olivas) y un arroz como plato principal. El arroz no era ni es escrupulosamente la paella valenciana, sino que el reclamo de aquellos años, como todavía se puede observar en parte de la cartelería antigua y en la carta actual de muchos establecimientos de El Saler y El Palmar, son arroces del mar: seco o caldereta –hoy meloso– de bogavante, *arròs a banda*, *arròs del senyoret*, arroz de marisco. La paella valenciana de pollo y conejo es una más entre el amplio abanico de arroces. El proceso de turistificación diseña el menú patrimonial de la *típica* oferta *regional* del litoral valenciano.



I58. Ejemplos de reclamos turísticos asociados a la gastronomía costera mediterránea. Los dos restaurantes están ubicados en la plaza de El Palmar y existen desde principios de los años 60. Autora. Mayo de 2022.

El punto exótico que localizaba y, por tanto, singularizaba la Albufera era la inclusión del *allipebre* como tapa, no como principal. Un plato no exento de controversia por su textura, *especialmente para las mujeres*[263], y por su fuerte sabor que se torna un indispensable problemático.

¿Y la paella de pato de la Albufera? Desde no hace demasiadas décadas, por extraño que parezca, con cierta cercanía al siglo XXI, los restaurantes del PNA han normalizado la paella valenciana con la especificidad albuferenca, que es el pato *criado* en la Albufera. Al menos así reza el imaginario valenciano y es esperable dado el hábitat en que se inserta. Pero la realidad, hoy, indica que no todos los patos de las paellas ni todas las anguilas de los *allipebre* han sido criados en el humedal. La retórica sobre la autenticidad de la Albufera y su condición de espacio natural, crean la expectativa de productos originales, locales y naturales para la gastronomía consumida en el territorio.

> «El pato lo gastaba la gente de la zona, en los restaurantes a lo mejor en el *fesols i naps* pero en la paella casi nadie, o en la *espardenyà* pero en la paella sólo los de aquí… ni se pedía ni se ofrecía» (III-E.59-G.I.-H).

[263] Los comportamientos diferenciados entre hombres y mujeres en relación con el *allipebre* son interesantes y podrían ser la puerta para un análisis en profundidad sobre la gastronomía en el humedal desde la variable de género. La división sexual y familiar del trabajo en la restauración de El Saler y El Palmar recluía a las mujeres en las cocinas y a los hombres en el servicio y atención a la clientela, estructura que todavía se mantiene en la actualidad. Algunas de estas mujeres han comentado, a lo largo de estos años de investigación, que han cocinado *miles* de calderas de *allipebre*, para casa y para el restaurante, pero era un plato que no les gustaba, sólo comían la patata y mojaban el pan, culpabilizando de la textura viscosa y sinuosa el rechazo, discreto, del plato por antonomasia. Un matiz que también señalan en la restauración, la clientela no siempre demanda *allipebre* como sí hace con las clóchinas (mejillones) o las *tellinas* (coquinas).

La segunda activación patrimonial de la gastronomía del humedal se ha producido en décadas recientes por el influjo de la internacionalización de la ciudad así como del *boom* de la cocina española. Esta dinámica global aterriza con una figura de PNA asentada a la que acompaña el corpus valorativo de lo natural –calidad, origen, tradición, especificidad– y da lugar a un proceso particularización de la carta de gran parte de los restaurantes del PNA. Hoy es fácil encontrar tomate de El Perelló en las ensaladas, verduras de la huerta próxima para la parrillada de verdura, clóchinas de las costas valencianas, arroz *variedad Albufera* de la Albufera o cangrejo azul[264], capturado en el lago, para su *meloso,* que tan de moda está en la actualidad.

La discriminación de platos comporta la visibilización de unos u otros (Espeitx, 2004; Medina, 2017; Sanz Cañada y García Azcárate, 2020) sea por los productos utilizados, la estética, su cotidianidad o por carecer de especificidad, que no alcanzan el éxito en el mercado patrimonial. El «selectorado gastronómico» formado por la restauración, el periodismo local que loa las bondades de tal plato, y las instituciones que subvencionan eventos gastronómicos o impulsan reconocimientos certificadores de calidad, localidad o singularidad (por ejemplo, D.O.P. Arroz de Valencia/ Arròs de València, «L'Exquisit Arrocería» de GVA[265]), construyen el patrimonio culinario de un territorio e impactan, irremediablemente, en su identidad (Espeitx, 2004). El ÁP, como territorio y como figura patrimonial, al menos en la personificación de sus administraciones conservacionistas y sus grupos de interés, establece una suerte de circuito retroalimentado de rendimientos patrimoniales vinculados la experiencia natural-gastronómica.

[264] Esta especie invasora, de reciente aparición (apenas unas décadas) en el lago, ha pasado de ser un «enemigo» de los pescadores por su capacidad destructiva de las redes a un producto con una alta demanda en el mercado, incluso *El Comidista*, un blog gastronómico de referencia en España, le dedica un artículo: «Cangrejo azul: la especie invasora que se convirtió en manjar» (17/02/2021). Es interesante observar el giro copernicano y acelerado que se ha producido en la percepción de este crustáceo que no sólo está presente en muchos restaurantes del PNA sino que tiene visos de considerarse un *imprescindible* de la gastronomía albuferenca. Es la evidencia, casi en tiempo real, de la invención de la tradición, en este caso, gastronómica.

[265] *L'Exquisit arrocería* es una especificidad de «L'Exquisit Mediterrani, la marca gastroturística creada por Turisme Comunitat Valenciana que con el «objetivo de diferenciar y prestigiar aquellos establecimientos que ofertan un servicio excelente que permita lograr las mejores experiencias de nuestro destino mediterráneo, se crean en la categoría especial L'Exquisit, con la posibilidad de adicionar dos especialidades L'Exquisit cocina autóctona o L'Exquisit arrocería, si la cocina está basada en una especialidad propia de la Comunitat Valenciana». Así se especifica en el Preámbulo II del Decreto 36/2023, de 24 de marzo, del Consell por el que se regulan los establecimientos de restauración en la Comunitat Valenciana, la Red Gastroturística y L'Exquisit Mediterrani. Una marca creada en 2009, momento de expansión internacional de la imagen Comunitat Valenciana, que ha sido actualizada con este último decreto. En el año 2022, *L'Exquisit Mediterrani* reconoció restaurantes de 39 municipios: 17 en Castelló (interior y zona de playa), 7 en Valencia (la mitad en València) y 15 municipios en Alicante (zona de playa). Sólo dos están ubicados en el PNA.



I59. Cartelería web del SDA, producida en el marco del Proyecto LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL que ejemplifica es proceso de patrimonialización gastronómica al que contribuyen e impulsan las instituciones de conservación. Diciembre de 2011.

Desde una dimensión glocal, la gastronomía señera de la Albufera conecta con la *Dieta Mediterránea*, una forma de alimentación declarada Patrimonio de la Humanidad en el año 2010 y en cuyo marco se sujeta el nombramiento en 2017 de València como *Capital Mundial de la Alimentación Sostenible*, que se configura, por un lado, por las cuestiones de salud y seguridad alimentaria (Espeitx, 1996) y, por otro lado, sobre la «tríada paisajística-patrimonial por excelencia del imaginario valenciano: el mar, la Albufera y la huerta» (Vizcaíno Estevan y Vizcaíno Estevan, 2021: 183).

La infraestructura de la hostelería en el humedal se ha concentrado históricamente en El Saler con los merenderos de playa previos a la Guerra Civil, que posteriormente se transforman en restaurantes al tiempo que aparecen los primeros establecimientos orientados al turismo en El Palmar. Las playas del sur viven la reconversión hacia el turismo en los años 70 y 80. La zona oeste, como ya se ha comentado, de *naturaleza* industrial camina hacia la terciarización en el siglo XXI y tiene su principal polo en el entorno del Port de Catarroja. Por la particularidad de El Palmar como enclave turístico desde los años 60 (Sanmartín, 1982), se va a analizar con mayor detalle su estructura turístico-gastronómica porque en ella se condensan los elementos del proceso de patrimonialización de la Albufera y la derivada producida por el PNA. Hasta finales de los años 50, en El Palmar convivían dos casinos[266] para el café, la copa y algún dulce, no mucho más. *El Palmar* (actual restaurante con el mismo nombre), frecuentado por los afines al régimen dictatorial y los mayores, desde cuya cocina «la tía Pitonya feia els millors bunyols del Palmar» (Diario de Campo, 28/05/2022).

[266] El «casinet» es el centro cultural y social los municipios valencianos. Es la institucional de referencia para la socialización y cohesión social, y, por tanto, para la articulación política y cultural.

El otro casino era *Nostre bar* (reconvertido en los *Restaurantes L'Illa y La Isla*), llamado *Joventut Revolucionaria* durante la II República y cuyo presidente era el tío Filero. Los dos están situados en la plaza, flanqueando la pequeña y única parroquia del pueblo. Su conversión en negocios orientados al turismo, entonces metropolitano y nacional, se produce en los años 60 junto con el establecimiento de los nuevos restaurantes surgidos directamente por la demanda turística, como el *Albufera* o el *Mateu*. A partir de entonces y hasta ahora, la fisionomía económica de El Palmar se ha orientado al turismo gastronómico. La concentración turística es de una magnitud sinigual: 1,200 quilómetros de largo en línea recta entre el primer restaurante y el último, y una amplitud, en su punto máximo, de 250 metros donde se ubican más de 30 restaurantes[267] y más de 16 empresas de paseos en barca. Todo ello en un núcleo poblacional de 763 personas (*Oficina d'Estadística* de l'Ajuntament de València). No es de extrañar, pues, que el 82% de las actividades económicas se destinen al comercio y servicios.

Hoy la entrada a El Palmar se puede hacer desde la carretera que conecta con la CV-500 València-Cullera, la más transitada porque da servicio a toda la costa, o desde el sur a través de los arrozales, una carretera local casi de uso agrícola hace apenas 15 años, apenas transitada por la población local, y que hoy comienza a tener problemas de afluencia por visitantes que acuden a El Palmar o locales de los municipios de la orilla oeste que atraviesan los arrozales para evitar la saturación de la carretera de Sueca-Cullera.

El camino que realizan los cientos de visitantes que acuden a El Palmar discurre desde el norte, por la carretera de los tres puentes que cruzan la Séquia del Racó de l'Olla, la Séquia Nova y la Séquia de l'Oliveró, conocida popularmente como *La Sequiota*. Tras el primero de los puentes, aparecen, de manera salpicada, los restaurantes y las empresas de paseo en barca. Conforme la carretera se acerca al pueblo, aumenta el número de establecimientos. Estos negocios se ubican en las afueras –más allá del puente–, otrora marginados, hoy con una ventaja competitiva ante la masificada afluencia de visitantes al pueblo: son los primeros en aparecer y, sobre todo, ofrecen una sensación de descongestión humana frente al estrés turístico del propio municipio. Traspasar el tercero de los puentes implica entrar en una realidad turístico-gastronómica aderezada por un bombardeo continuo de impactos de gran intensidad identitaria: barracas, Tonet, *albuferencs*, los múltiples tíos Paloma, Nelo, Pastilla, Boro, *mornells*, los atardeceres, la paella, las cañas y barros, espigas de arroz, Canyamel, el *allipebre*.

[267] Como recoge el artículo de Paco Moreno, durante el momento de mayor impacto de la crisis económica en 2013, en El Palmar 29 restaurantes daban servicio diario a 5.000 personas. *Las Provincias*, 13/05/2013.

La distribución territorial de este «paseo de restaurantes» (Diario de campo, 17/05/2022) al que añadiríamos, empresas de paseos en barca, se divide en tres zonas claramente definidas por las propias limitaciones físicas[268]. La primera zona es el eje de las empresas de paseo en barca a lo largo de la *Carrera la Reina* (canal que conecta con el lago) al oeste de El Palmar, donde se ubican la mayoría de ellas y donde también se encuentra el embarcadero municipal o Port del Palmar. Las más antiguas –y primeras– se localizan a la entrada del pueblo, al lado del aparcamiento. Este espacio está salpicado de anuncios de los restaurantes pero todavía no hacen acto de presencia. Es el territorio de los paseos en barca y los autobuses, por decenas, que aparcan a las fueras (inicio) del municipio.



I60. Aparcamiento de autobuses y al fondo empresa de paseos en barca *Rosa la barquera*. Autora. Julio de 2022.

Existe una segunda zona, también a lo largo de la *Carrera de la Reina* pero unos metros más adelante, donde se ubican los grandes restaurantes (celebraciones familiares, comidas de empresa, viajes del IMSERSO) que además de aparcamiento propio –recordemos la arraigada costumbre de aparcar en la misma puerta del restaurante–, disponen de embarcadero propio y servicio, algunos de ellos, de paseo en barca. Son los restaurantes que ofrecen el «pack experiencial completo».

[268] El análisis que sigue sobre la estructura de restauración de El Palmar está inspirado en los estudios desarrollados por Tono Vizcaíno Estevan sobre la apropiación en el presente del pasado ibero en tierras valencianas (2018) y el pasado romano en la ciudad de Roma (2022). En ellos se sugiere prestar atención a la distribución territorial, a la estética y logotipos, a las imágenes, a productos y al relato que la restauración y la población local realiza para aproximarse a la reinterpretación que realizan del pasado.

Además, esta zona está flanqueada por dos canales, el de *la Reina* y el *Portet de Baix* que envuelve a quien lo visita en un *verdadero* escenario lacustre.



I61. Parte trasera del *Restaurante El Palmar* con un cartel anunciador de paseos en barca y vista del *Portet de baix* con los restaurantes. Izquierda: autora, mayo de 2022. Derecha: *Restaurante Planta Azul* (web).

La tercera zona sería la de los restaurantes ubicados en el interior del municipio. Aquí conviven los restaurantes más antiguos de principios de los años 60, ahora remozados, en torno a la iglesia, y los que han ido instalándose con el paso de las décadas. La mayoría de ellos se ubican en edificios que tienen en su parte trasera uno de los dos *portets*[269], es decir, incluyen el paisaje fluvial y arrocero como parte de la experiencia gastronómica.

¿Y cómo influye el PNA en la restauración? De manera relevante en tres direcciones: uno, en las imágenes que ilustran los logos y las decoraciones de los restaurantes; dos, en la información de corte conservacionista que se dispensa en muchos de ellos y que, incluso, los decora; tres, con la presencia de lo que hemos denominado el «altar patrimonial», un pequeño espacio dedicado a los productos locales. Estas tres dimensiones se han observado en los restaurantes de El Palmar, de El Saler, aunque de menor intensidad, y en Pinedo, si bien en este último caso con mayor preminencia de la huerta y la playa. No se ha podido realizar una observación en profundidad en Catarroja –atributos similares a El Palmar o El Saler pero con una intensidad menor– ni en los restaurantes de las playas del sur de El Perellonet, El Perelló, los Marenys y Cullera.

[269] Son los pequeños canales que flanquean El Palmar, a este y oeste, y que sirven como puertos de atraque a los y las vecinas. Cada familia, tiene su atraque en la parte trasera de la casa.



Partes traseras de restaurantes, uno con el arrozal en el que no se alcanza a ver el *Portet* (zona este); y otro con el *Portet* y las embarcaciones en primera línea (zona oeste); vista de la plaza de El Palmar. A la izquierda el *Restaurante La Perleta Valenciana* y a la derecha la *Arrocería Maribel*. Autora. Mayo y junio de 2022.

En ellos, una primera exploración parece apuntar a la dominancia del imaginario del «sol y playa» con una discreta presencia de la Albufera. En todo caso, se produce una especialización de los municipios que ponen el acento diferente a la gastronomía, el producto o la marca con el objeto de distinguirse en un espacio concentrado y denso en imágenes para crear su hueco en el mercado patrimonial (Medina, 2017). Volviendo la atención a los restaurantes de El Saler y El Palmar[270], el primero de los elementos a analizar es el abrumador uso de la imaginería *albuferenca* en marcas, logotipos y decoración de los restaurantes.

[270] Se han analizado los logos de todos los restaurantes ubicados en El Palmar (27) y en El Saler pueblo y su playa (10). Se han visitado 20 restaurantes, 17 en El Palmar y 3 en El Saler. Acudir a la visita con algún local o sin su *protección*, es sinónimo de éxito o fracaso. Implica acceder con total libertad al establecimiento, incluso a las cocinas, fotografiar cualquier rincón y, sobre todo, entablar fácilmente una conversación sobre la decoración, los orígenes del restaurante, los reconocimientos, el paso de ilustres comensales o la evolución de la carta o del menú. Agradecemos enormemente la *intercesión* del Tio Boro de la Tia Elisa, de Pepe el Cabo y de Jorge, *net* del Tio el Negre.

De manera simplificada –su análisis podría implicar una investigación exclusiva–, hay dos elementos a destacar que muestran la apropiación y resignificación que los locales realizan del humedal y contribuyen, de esta manera, al proceso de patrimonialización. En primer lugar, los logotipos e imágenes comerciales de los restaurantes; y en segundo lugar, los elementos utilizados para su decoración, entendiéndose que su selección y exposición responde a un proceso de «triaje patrimonial» [271], en el que se escoge, separa y clasifica para su autoidentificación. Además, uno actúa en el exterior, de exposición y reclamo, y otro en el interior, afianzando esa tría.

Los logos representan, en su mayoría, lo que podríamos denominar escenarios costumbristas que tienen como protagonistas a la barraca y a la barca con la vela desplegada. *Cañas y barro* en todo su esplendor. En menor medida aparecen elementos relacionados con el cultivo del arroz (cereal, paisaje, secado) o con la pesca (*mornells,* caladas o cañar), incluidos *els senyals* que identificaban a los pescadores –y a sus aparejos– de la Comunitat de Pescadors del Palmar (Santamarina Campos y Vizcaíno Estevan, 2021: 140) y que se han convertido en un atributo familiar de orgullo e identidad.



I62. Logo del *Restaurant Mateu* de El Palmar con la señal y el número de pertenencia a la CPEP. Fuente: *Facebook* del *Restaurant Mateu*.

Llama la atención que no aparezcan apenas especies animales y si lo hacen son aves, como el calamón del *Restaurante Ca Teresa* (El Saler) o anátidas del *Restaurante El Ravatjol* (El Palmar) o del *Restaurante Dehesa José Luís* (El Saler). Es todavía más significativo que no se utilice la anguila como logo, teniendo en cuenta la centralidad que tiene en la marca Albufera y en el *allipebre*. Es posible que su similitud a una serpiente, réptil con una profunda concepción peyorativa en la tradición católica, haya hecho declinar esta opción.

[271] Siguiendo la idea del triaje como proceso para escoger, separar y clasificar la urgencia médica. Visto en «El triaje: herramienta fundamental en urgencias y emergencias» de W. Soler, M. Gómez Muñoz, E. Bragulat y A. Álvarez, 2010, *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, 33, 1.

Por otra parte, la Devesa prácticamente no aparece ni en el logo ni tampoco en la decoración interior. También se observa un cambio sustantivo en el uso de «restaurante», concepción tradicional, y «arrocería», uso reciente –siglo XXI–, que habla del proceso de singularización de la Albufera como referente de la paella y del arroz.



I63. Selección de logotipos e imágenes de marca de restaurantes de El Palmar y El Saler. Autora. Mayo y junio de 2022.

En cuanto a la decoración interior, hay que destacar dos tendencias claramente diferenciadas: la estética tradicional de mesas de (color) madera, suelos de barro, fotografías en blanco y negro y considerable cantidad de elementos decorativos de corte etnológico; y la estética moderna, minimalista, donde dominan los colores neutros, menor intensidad decorativa etnológica y alguna de ella reconceptualizada. Los primeros, restaurantes. Los segundos, arrocerías. Resulta interesante ver cómo la colección fotográfica del periodista Miguel Ángel López Egea[272] inunda las paredes de muchos de los restaurantes de El Palmar y en menor medida de El Saler, tanto de corte tradicional como moderno.

[272] «López-Egea, el fotógrafo de Sueca», *Las Provincias*, 11/09/2010.



I64. Establecimientos de estética moderna en El Palmar. De izquierda a derecha y de arriba abajo: El *Sequer de Tonica, Restaurante El Mornell, Arrocería Maribel* y *Restaurante Bonaire*. Autora. Mayo de 2022.

Retrató el humedal en los años 50 y 60, la época que ha venido a consolidarse como la de la Albufera prístina a conservar y evocar. La accesibilidad de su obra, a través del SDA, ha multiplicado su presencia en restaurantes, establecimientos y locales del corazón del PNA y que refuerzan el apelativo del fotógrafo de referencia de la Albufera. La administración conservacionista municipal teje el relato patrimonial a través del discurso y de las imágenes que replican una y otra vez, en uno y otro restaurante, una mirada particular, la de López Egea, que construye visualmente aquello que queda sólo en la memoria.

Las fotografías y los cuadros de escenas o paisajes costumbristas decoran la mayoría de los restaurantes visitados. Imágenes que se suman a los elementos de corte etnológico local, de manera más intensa con la pesca, y azulejería tradicional que actúa de operador inmediato de identidad valenciana. La *garbeta* de arroz seco, símbolo local de buena suerte y fertilidad, no falta en casi ningún restaurante de El Saler o El Palmar. Los atributos de pesca y arroz combinan a la perfección en el interior de los restaurantes como una suerte de representación de la realidad de las familias de El Saler y El Palmar, donde una actividad venía a complementar a la otra. A pesar del imaginario colectivo, ha habido muy pocos tíos Paloma en los dos últimos siglos.

La segunda de las influencias del PNA en la restauración es la información conservacionista y cómo los restaurantes actúan como punto de conexión con el PNA.



I65. Establecimientos de estética tradicional en El Palmar. De izquierda a derecha y de arriba abajo: El *Sequer de Tonica*, *Restaurante El Mornell*, *Arrocería Maribel* y *Restaurante Bonaire*. Autora. Mayo de 2022.

Existe un perfil de visitante gastronómico que acude directamente al restaurante, tal vez pasea *para hacer hambre o para bajar la comida*, según el caso, por el municipio y luego se vuelve por la misma carretera que lo trajo a él. Su relación con el PNA se circunscribe al consumo gastronómico y patrimonial que se produzca en el restaurante y en el municipio. De ahí que los dípticos o publicidad institucional que se encuentra en los restaurantes sean la relación más próxima que van a tener con la administración de conservación.

Por otro lado, no es infrecuente –aunque tampoco general– encontrar cartelería conservacionista, la utilizada por las administraciones de conservación para dar a conocer el catálogo de avifauna o ictiofauna del humedal, decorando las paredes de algunos establecimientos, sobre todo en los de corte tradicional. Es una intromisión bien acogida de la figura patrimonial que engarza, enraíza el establecimiento –y sus productos– con la condición de PNA, singular y natural.



I66. Mural en El Palmar que apela a especies naturales y cartelería con información de corte conservacionista en los restaurantes. En orden de izquierda a derecha, de arriba abajo: mural al sur en El Palmar, *Restaurante El Redolí* de El Palmar (zona oeste), *Restaurante Comunitat de Pescadors* de El Palmar (zona central) y *Restaurante Ca Pepe* de El Saler. Autora. Las tres primeras imágenes de mayo de 2022 y la última de julio de 2022.

El tercero de los elementos a destacar en la relación entre restauración y PNA es el «altar patrimonial», una suerte de escenario hiperbólico de productos locales, productos fetiche (Heinich, 2009; Aguilar, 2012; Santamarina, 2017), que actúan como operadores para la adquisición de la esencia y la autenticidad del territorio. El imprescindible es el saquito de tela cosido con hilo –la elección de materiales no es casual, ya que apela al imaginario de la manufactura tradicional– de arroz local, sea ecológico o no, sea de la variedad *Albufera*, *Sendra*, *Bahía* o, cada vez menos, *Bomba*. El licor crema de arroz se ha convertido en un imperdible de las comidas en la Albufera y, ahora, también puede ser adquirido para su disfrute en casa. Los derivados del arroz trascienden la paella y comienzan a tener cierta presencia en el espacio gastronómico albuferenco. Ambas serían las estrellas del altar al que pueden acompañar otros productos como el zumo de naranja, la miel o el aceite de oliva, todos de producción a pequeña escala y cercana al área metropolitana. Son productos propios de la dieta o gastronomía valenciana, no tienen una especificidad propia de la Albufera, pero probablemente actúan como reclamo de lo natural, saludable y artesanal (Medina, 2007; Moncusí, 2014; Aguilar, 2014).

El *altar* no puede estar completo sin la decoración que atrae la atención y sugiere su compra. Una decoración que adquiere rango de bodegón donde se entremezclan elementos e imágenes que refuerzan la tradicionalidad de ese producto. La *garbeta* de arroz, el mini capazo, la mini barraca o el mini *albuferenc*, ristras de pimientos secos, granos de arroz blanqueado, cuadros costumbristas o fotografías de paisajes y grandes aves reproducen, sintetizan, concentran la esencia del humedal en un pequeño teatro para la apropiación de productos local y consumo patrimonial.



I67. Ejemplos de «altar patrimonial» a las puertas de restaurantes (1), dentro de los establecimientos (2-5) y en la puerta del único comercio de El Saler (6). En orden de izquierda a derecha, de arriba abajo: *Restaurante L'Andana* (exterior e interior) de El Palmar, *Restaurante Ca Teresa* de El Saler, *Restaurante Mornell* de El Palmar, *Arrocería La Perleta Valenciana* de El Palmar, comercio *Autoservicio Roig* de El Saler. Autora. Todas las fotografías se realizaron en mayo, junio y julio de 2022.

La intensa demanda turística que ha existido en El Palmar, muy concentrada en el tiempo, de mediodía y durante la temporada de verano, que poco a poco se va desestacionalizando a los fines de semana de otoño e invierno, y la estructura familiar no profesionalizada de los restaurantes, ha situado en el imaginario metropolitano la idea de que las mejores paellas no se encuentran en El Palmar pese a ser uno de los lugares por excelencia para su disfrute.

> «¿Caben más restaurantes en El Palmar? No creo que quepan más, lo que no sé es cómo viven todos y ¿por qué en El Palmar te pegan un cañazo? Porque vas un día y no vuelves» (III-E.57-G.I.-H).

Un proceso de reconversión, sofisticación tal vez, en el que el servicio, el producto y el menú se van adaptando en busca de una clientela recurrente, leal, como ha ocurrido históricamente en El Saler, que les permite desestacionalizar y equilibrar la actividad durante todo el año. El reemplazo generacional que se produce en la restauración de El Palmar va de la mano de una mayor profesionalización en todas las dimensiones de la actividad hostelera. Hay una mayor diversidad en la oferta gastronómica dentro de los márgenes de la cocina que se espera de El Palmar, esto es, local, singular y con un fuerte vínculo con la tradición. Aunque esta se pueda revisitar, incluso, gastronómicamente.

Para finalizar este apartado se quiere abordar de manera breve una dimensión estrechamente vinculada a la gastronomía que repercute de manera directa en la restauración. Es el papel de las oficinas conservacionistas en el impulso de ferias o concursos gastronómicos, eventos que maridan producto local, convivialidad, aire libre en el entorno natural, identidad y dinamización económica. Las ferias seleccionan una imagen que representa el evento y la experiencia que se ofrece, al tiempo que sirve para reforzar la identificación y diferenciación de esa localidad y/o producto en el mercado turístico. La celebración de estos eventos responde a una estrategia de posicionamiento patrimonial, en el caso de la Albufera, de gastronomía, naturaleza (calidad) e identidad. Son los consistorios y los grupos de interés sectoriales los impulsores de estos eventos tanto de los históricos como de los más recientes.

Las ferias, concursos, bienales o jornadas gastronómicas[273] en la Albufera giran en torno al binomio paella-arroz, el *allipebre* y el tomate de El Perelló. El primer bloque engloba 5 eventos, el segundo 4 y el tercero uno.

[273] Se han rastreado un total de 11 eventos de relevancia, con más de tres ediciones celebradas y todavía activos. Se han descartado varios de ellos por entenderse tentativas sin consolidación (menos de dos ediciones).

Tan sólo hay un evento que tiene como objeto el humedal y es el «Albufera al plat» que se celebra en El Palmar sobre la cocina valenciana de huerta y marjal. Más allá del producto o plato en torno al cual gira el evento, es interesante observar el año de creación para detectar la conexión con los procesos de patrimonialización vinculados al turismo y, si en esa combinación perfecta, hay espacio para la intercesión del PNA.

Atendiendo al origen, destacan el «Concurso Internacional de paellas de Sueca» –impulsada por el sector turístico– y el «Concurso Internacional de all i pebre de Catarroja», creados en 1961 y 1972 respectivamente y coincidentes con el periodo de apogeo del boom turismo español en general y de la costa mediterránea en particular. Más de 60 años después, Sueca pretende ser la capital mundial de la paella[274] y su concurso es una cita señalada en el calendario gastronómico valenciano. 50 años después Catarroja no es, tal vez nunca lo pretendió, la capital del *allipebre*, en parte porque surgen dos competidores: El «Concurs d'all i pebre "9 d'Octubre"» de Sedaví[275] en 2007 y el «Concurs d'all i pebre tradicional Illa del Palmar», impulsada por la Asociación de Empresarios de la Hostelería de El Palmar en 2011.

Es el pistoletazo de salida del segundo momento de creación de eventos gastronómicos en el humedal, con el Parque Natural ya declarado, que se produce durante la primera década del siglo XXI. Se suman la «Feria del Tomate de El Perelló» en 2010, la «Festa de la Sega de l'arròs de Catarroja», impulsada por la D.O.P. Arroz de Valencia/ Arròs de València, en 2011 y la jornada gastronómica «Albufera al plat» en 2011. Este segundo momento[276], el más importante en cuanto a número y municipios implicados, refleja la activación económica y la internacionalización del turismo en València, a modo de «marca país»[277] (Laborde y Medina, 2015), del periodo anterior a la crisis económica, unos años en que todavía el impacto es reducido al que se suma el *boom* de la cocina en España. Aún con todo, una de las consecuencias de la crisis económica fue la activación del llamado turismo *nacional* que, por las circunstancias, redescubre de manera forzosa el mercado local, autonómico y nacional. En estos nuevos eventos gastronómicos se detectan elementos propios de los procesos de patrimonialización en los que los productos locales, producidos en el ÁP adquieren un mayor protagonismo –tomate de El Perelló, D D.O.P. Arroz de Valencia/ Arròs de

[274] Sería muy interesante abordar el proceso de creación y patrimonialización de Sueca, el arrozal y la Albufera en torno a este concurso y su dimensión internacional.
[275] Actualmente está reconocido como *Fiesta de Interés Turístico Provincial* de la Comunitat Valenciana. *Valencia Extra*, 21/02/2023.
[276] Debería sumarse «El tastarròs, la Festa de l'arròs», organizada por la D.O.P. Arroz de Valencia/ Arròs de València desde 2016. Sin embargo, se prescinde de ella en este análisis por realizarse en la plaza del Ajuntament de València y no dentro de los límites del PNA.
[277] Un proceso de creación de la «Marca València» impulsado por la política de grandes eventos llevada a cabo por la Generalitat Valenciana durante la primera década del siglo XXI y que casa a la perfección con la «Marca España» que se crea en el año 2012 y refuerza institucional y conceptualmente el entramado internacional de las imágenes de los principales destinos turísticos españoles (Tuñón, 2016).

València, anguila de la Albufera– respecto al propio plato –paella o *allipebre* – así como destaca la valorización del entorno natural para celebrar el evento.

El último momento de activación gastronómica se produce en los dos últimos años con la confluencia de tres nuevos eventos: el «I Campeonato de arroces secos en paella» de Arroz Tartana en 2021, el «I Concurso Profesional de *all i pebre* de Catarroja» –bajo el paraguas del Concurso Internacional– y la «I Bienal Mundial del Arroz de Cullera». Unos encuentros que vienen a complementar la oferta ya existente, bien porque se realizan en municipios sin eventos de esta naturaleza, bien porque desestacionalizan el calendario y suman más que restan. La elasticidad patrimonial de lo intangible (Santamarina, 2017), de lo gastronómico encuentran en el PNA un vasto territorio de productos, maneras y municipios en los que explotar.



I68. Cartel 62 del «Concurso Internacional de Paellas de Sueca», 2023. «Cartel de la 7ª Fiesta de la Sega de l'arròs de Catarroja», 2022. «5º Concurso de all i pebre tradicional de El Palmar», 2014. «50º Concurso de all i pebre de Catarroja», *Las Provincias,* 24/09/2022. «Cartel de la 8ª Feria y Jornadas Gastronómicas del Tomate de El Perelló», 2019.

En definitiva, las administraciones conservacionistas son actores relevantes, aunque no únicos, de los procesos de patrimonialización gastronómica del PNA entendiéndolo bien como activación turístico-económica, bien como conservación y potenciación del patrimonio del humedal, o ambas.

Una dimensión que se observa con mayor nitidez en la acción de la OPNA, en ocasiones coaligada con otros departamentos autonómicos –turismo o agricultura– que sirve de garante institucional y de soporte económico para estas iniciativas. Por su parte, la SDA tiene una actuación más discreta o, tal vez, menos visible en este tipo de actividades y parece circunscribirse a la provisión de materiales divulgativos, construyendo de manera velada el relato patrimonial del PNA.

13.3. El paseo en barca

La embarcación en el lago ha sido una pieza fundamental para la supervivencia de sus habitantes, para el transporte y movilidad como para la pesca y la caza. Eran consideradas enseres de trabajo de importancia capital para el sustento familiar. De hecho, tanto la embarcación como la *perxa*[278] son bienes de transmisión generacional por su finalidad instrumental, pero llevan aparejada una carga emocional que, en cierto modo, explica la centralidad que tiene todavía hoy en el imaginario local. El grueso de las embarcaciones que existen hoy en el lago no es de uso profesional, que es minoritario, sino que «és la barca del meu abuelo» (Diario de campo, 22/06/2022) y con ella salen a pasear con familia y amistades. En una suerte de *continuum* identitario: las actuales generaciones se conectan con las pasadas a través de la embarcación. De hecho, no es infrecuente encontrar barcas varadas, inservibles para la navegación, en los patios traseros, en las puertas de los restaurantes o en espacio del canal correspondiente a la vivienda a modo de sello de autenticidad. Ser *albuferenc* se construye, todavía, hoy sobre la genealogía familiar y sus «tótems», en forma de barca o de *mornell*, lo certifican (Santamarina Campos y Vizcaíno Estevan, 2021).

La navegación recreacional y turística ha sido ejercida por los barqueros, tradicionalmente es un oficio masculino, de El Saler y de El Palmar. Cuentan las personas más mayores de ambos núcleos, que los primeros fueron los de El Saler[279], ya que, desde la óptica de València, éste era el puerto principal de embarque de personas y mercancías de la Albufera.

[278] Pieza empleada para impulsar la embarcación en zonas de escasa profundidad del lago y los canales, situación habitual en la Albufera y, sobre todo, en la temporada de verano. Para saber más sobre la navegación en el lago, se pueden consultar los estudios de Ricardo Sanmartín (1982), Pilar y Joan Rosaleny (2014) o Beatriz Santamarina y Aida Vizcaíno (2021), entre otros.

[279] Al margen de esta actividad queda reservada la propia función de barquero para la temporada de caza, habitualmente ejercida por locales vinculados a la pesca, como a las visitas ilustres en las que era la CPEP, como institución principal, la encargada de organizar la visita, las embarcaciones y «los jornales» de los socios de la Comunidad y, por tanto, pescadores. La novela *Cañas y barro* retrata la figura y funciones del barquero, clave para la caza en el lago.



I69. El Tio Negre, barquero de El Saler con visitantes, década de los 50 o principio de los 60. Archivo personal de Jorge Dasí Navarro. Autora. Mayo de 2023.

Cabe recordar que es en la década de los 30 del siglo XX cuando El Palmar se conecta por carretera con la construcción de los tres puentes. Esa condición insular dificultaba enormemente su acceso y, por tanto, su potencialidad como «enclave pintoresco», en terminología de la época, de recepción y afluencia de visitantes como sí lo era El Saler, en el que se registran merenderos de playa, experiencias recreativas y paseos en barca desde décadas anteriores. En todo caso, debe entenderse que los barqueros de El Saler, a los que se sumarán los de El Palmar conforme avancen las décadas, son hombres que complementa(ba)n su actividad principal, la pesca y/o el cultivo del arroz, con el paseo en barca. No es hasta principios de la década de los años 60 cuando se consolida la estructura turística y la afluencia de visitantes es suficiente para poder destinar parte de la jornada laboral, sobre todo en la temporada de verano, a los paseos en barca.

La patrimonialización conservacionista de los años 80 impacta de manera considerable en este sector económico. Como se ha señalado en el anterior capítulo de uso público, los embarcaderos, mirador y paseos en barca están influidos por las dinámicas de las instituciones de conservación tanto del PNA como del SVA, en tanto en cuanto una parte del negocio es provista por la administración pública en forma de educación ambiental formal y en visitas institucionales.

La oferta de paseos en barca está asentada en El Saler y de El Palmar, y más recientemente en la orilla oeste con el Port de Catarroja. Las diferencias entre los servicios de paseo de El Saler y El Palmar son considerables. Los barqueros del municipio norte utilizan tanto el puerto de El Saler, ubicado a la espalda del mismo pueblo a una distancia de casi 3 quilómetros del lago al que se accede a través de la *Carrera del Saler* (canal); como el *Embarcador del Pujol Nou*. En este segundo punto el público es cautivo, ya que el visitante acude casi por inercia a, probablemente, el lugar más famoso de la Albufera.

Un lugar en el que no hay nada que hacer salvo contemplar y hacer fotos, o subir en barca y hacer más fotos. Tan sólo deben esperar a que las embarcaciones se completen y salir. El puerto de El Saler es diferente, es menos frecuentado por su distancia con el lago y podría asociarse a un perfil visitante que quiere ver la Albufera desde otro punto de vista y con menor saturación.



I70. Barquero de El Saler haciendo la visita en tiempos de COVID, casi en el *lluent* del lago. Autora. Enero de 2022.

Hay otro detalle muy importante que diferencia a los barqueros de El Saler y El Palmar, y tiene que ver con la concepción grupal o individual del trabajo. Los del norte se organizan cooperativamente de manera que las ganancias diarias se reparten entre todos los integrantes del grupo, independientemente del número de viajes realizado por cada uno. Es una organización que recuerda al turno de pesca de las grandes caladas, en el que el beneficio de las capturas se repartía a partes iguales entre todos los miembros del turno. Hay que recordar que buena parte de las familias de El Saler tienen o tenían derechos de pesca del *redolí* por ser descendientes de El Palmar:

> «Ahí donde está ahora la pérgola [parque de El Saler] se embarcaba, el agua estaba limpia, nos bañábamos, ahí había una colla el tío Donís, el tío Moreno, el tío Vicent, el tío Paco Severino, el tío Bartolo, el tío Jaume, el tío Julio, había 8 ó 10 barqueros que eran los pioneros y lo tenían montado de putísima madre: si eran 10, 5 estaban ahí y 5 en la gola del Pujol y al año les tocaba los mismos domingos ahí que allá y los mismos festivos, iban cambiando y todo se partía igual. Ahí venía mucha gente por la tarde y embarcaban… hasta que la autopista lo jodió» (III-E.69-G.I.-H).

En El Palmar, el negocio de la embarcación se ha realizado de manera más individual y, en parte, asociada a la restauración, Además, por su propia fisonomía, el embarcadero municipal situado en el *Canal de la Reina* es uno más, es cierto que más grande y con mejores instalaciones, entre una gran cantidad de embarcaderos privados que se ubican en la zona oeste y norte (Séquia de l'Oliveró) del pueblo, en los canales que encaran al lago. La proliferación de empresas de paseo en barca es más tardía que en El Saler, en parte porque hasta la contaminación de las aguas a finales de los 60, la población tenía una ocupación casi exclusiva en la pesca y el arrozal. Los primeros restaurantes orientados al turismo se ubican en la zona central del pueblo porque la demanda del visitante era fundamentalmente gastronómica. La incorporación del paseo en barca se inicia de forma residual y con el paso del tiempo se convierte en el complemento perfecto.



I71. Diferentes negocios de paseo en barca en El Palmar. Autora. Julio de 2022

Finalmente, la profesión de barquero y ya hoy, de barquera, constituye un nicho de empleo y negocio para la población local, sobre todo de El Saler y El Palmar. Esta actividad profesional está regulada por el Ajuntament de València en la medida de que es el propietario y responsable del registro y autorización de las embarcaciones con un uso profesional. El registro de estas embarcaciones se inicia

en el año 2003, como consecuencia del accidente de Banyoles[280] (Catalunya) que aceleró la necesidad de ordenación y control de las aguas del lago, al menos, en su dimensión económica (II-E.30-A-H). Desde la ordenanza municipal[281], en actual revisión y pendiente de aprobación, el balance tras estos 20 años de registro es el desconocimiento del censo real de embarcaciones en el lago, según manifiestan desde el SDA (Diario de Campo, 9/8/2022), debido a la dificultad para controlar un territorio tan amplio con el número de efectivos de los que se dispone tanto por el SDA como por la OPNA.

En todo caso, el Registro de Embarcaciones se considera completo y actualizado para las embarcaciones con fines económicos de pesca y de paseo en barca. Es en el uso particular no económico donde se identifica la debilidad, ya que no existen incentivos al registro o, mejor dicho, la ausencia de controles y penalizaciones a la navegación con embarcaciones no registradas. Desde el mismo Servicio municipal añaden como otro factor explicativo, secundario al sancionador, el perfil de edad de los propietarios, mayoritariamente hombres, que encuentran el proceso administrativo como desincentivador, sobre todo, a los propietarios de la orilla oeste del lago. Se añade la existencia de pesca ilegal en canales y lago que, como es de esperar, no registra la embarcación aunque desconocen la magnitud real de esta práctica.

La puesta en marcha del Registro de Embarcaciones en el año 2003 supuso un número inicial de 499, periodo que recuerdan como de intenso trabajo e «ir y venir» de locales con cierta inquietud ante la posibilidad de sanciones por no registrar la embarcación. Una vez superado ese empuje inicial, el registro anual ha oscilado entre las 10 y las 72 naves. Es interesante destacar, como se observa en el gráfico siguiente, los años de mayor inscripción de embarcaciones coinciden en el tiempo con esa ciudad de *grandes eventos* que se ha posicionado a nivel turístico internacional, pero también con los años de mayor dureza de la crisis económica. No es aventurado pensar que la Albufera se convierte en un refugio profesional de los locales auspiciado por el modelo de ciudad de alto componente turístico. Sería pertinente abordar los datos económicos de ese periodo con mayor detenimiento para ver hasta qué punto estos resultados son consecuencia de ese modelo de ciudad, algo así como recoger los frutos de esa «década faraónica»[282] o si, por el

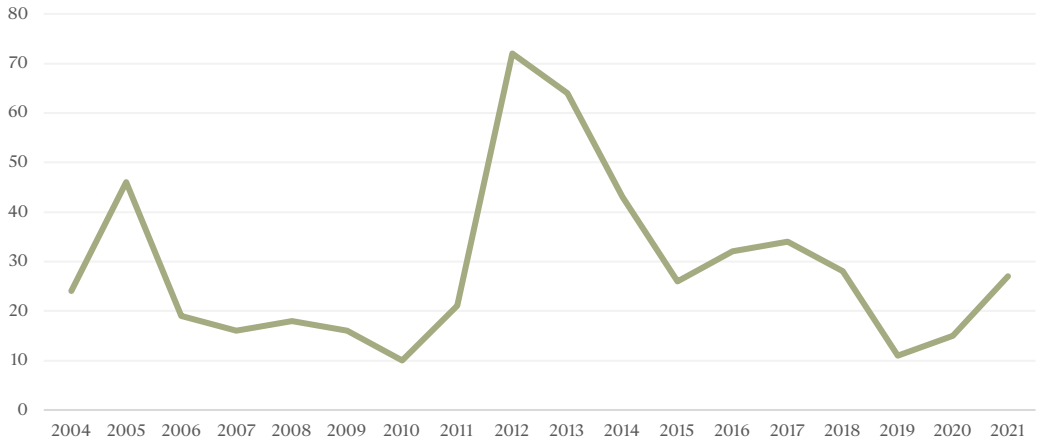
[280] «Veinte muertos en el lago de Banyoles al naufragar una barca turística que llevaba exceso de pasaje», *El País*, 09/10/1998.

[281] «Ordenanza Reguladora del Registro de Embarcaciones del Lago de L'Albufera» del Ajuntament de València. Aprobada el 25 de octubre de 2002 y publicada el 3 de diciembre de 2002. Contiene una modificación de marzo de 2005 (acuerdo de 28/01/2005). La ordenanza sólo permite la construcción o restauración de embarcaciones de tipología tradicional de la vela latina (art. 2).

[282] Siguiendo el texto de Beatriz Santamarina y Albert Moncusí «De huertas y barracas a galaxias faraónicas. Percepciones sociales sobre la mutación de la ciudad de Valencia», del año 2013.

contrario, es un ÁP de actividad económica que permite amparar a los locales, como históricamente lo ha hecho. Tal y como señalan los informantes locales, con la crisis económica, la población local que había perdido su trabajo *fuera de la Albufera*, encontró la oportunidad de volver a trabajar en ella en restauración y turismo, en la pesca o en el arroz[283].

G35. Evolución del número de embarcaciones registradas, 2004-2021.



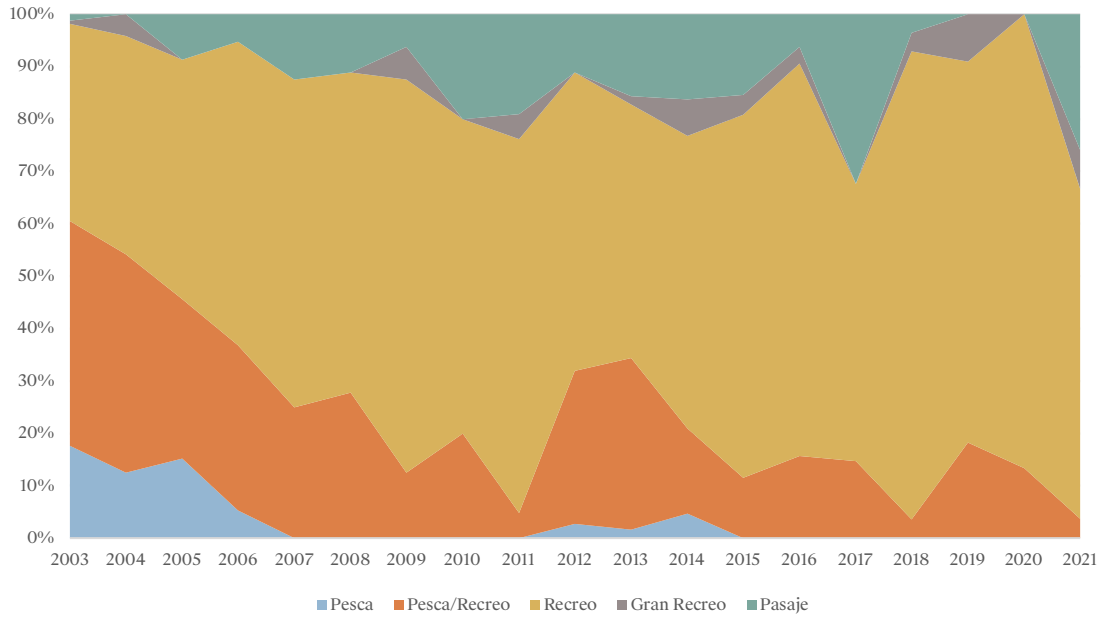
Fuente: Servicio Devesa-Albufera. Elaboración propia.

Respecto a la tipología de las embarcaciones de la Albufera en la actualidad, hay que diferenciar entre las que tienen una dedicación profesional (pesca y pasaje) y las de uso privado no lucrativo (pesca/recreo, recreo y gran recreo)[284]. Estas últimas conforman el grueso de la flota del lago con el 82% de las naves. A efectos de conocer el impacto de la patrimonialización de la Albufera en la dimensión turística, se va a analizar únicamente las embarcaciones con uso lucrativo destinado al paseo en barca, que suponen el 40% de éstas, pero apenas el 0,1% del total de la flota del lago.

[283] Desde la CPEP señalan que en la actualidad, la pesca en el lago produce riqueza suficiente para una dedicación profesional plena debido a la mejora de las aguas, la mejora de los canales de comercialización y aumento de la demanda y, sobre todo, por la escasa dedicación exclusiva de los pescadores. Dicho de otra manera, la pesca generaría varios puestos de trabajo con dedicación completa.

[284] Desde el SDA entienden que hay embarcaciones registradas como pesca y recreo que combinan el uso económico y el recreacional. Se optó por esta fórmula que se ajusta más al uso habitual de las embarcaciones del lago, tanto para ir a faenar a la pesca o al arroz pero sirven de vehículo para la navegación recreativa. La opción «pesca» impide un uso recreativo.

G36. Número de embarcaciones registradas según tipología, %, 2003-2021.

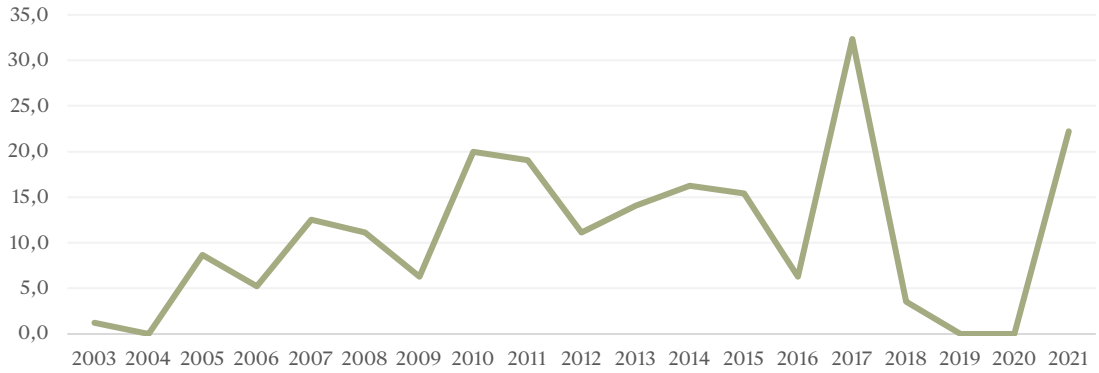


Fuente: Servicio Devesa-Albufera. Elaboración propia.

Existen un total de 72 embarcaciones de pasaje respecto a las 1.021 embarcaciones del lago. Son embarcaciones de diferente tamaño y antigüedad, si bien es cierto que en términos comparados, son de mayor tamaño y de construcción muy reciente respecto a su fecha de inscripción en el registro, en relación con el resto de las embarcaciones del lago. Es un comportamiento esperable en tanto que son vehículos de explotación turística que intentan admitir el mayor número de personas posibles en cada viaje, así como adaptarse mejor a las demandas del mercado (seguridad, apariencia, consumo, etc.). Existen dos periodos de mayor registro de barcas de pasaje recién construidas (0 o 1 año de antigüedad): el periodo 2005-2010 y el periodo 2013-2017.

Este último periodo coincide, a su vez, con la mayor ratio de embarcaciones de pasaje registradas en el lago en relación con la flota anual registrada. Podríamos entender estos años como de esfuerzo por parte de las empresas turísticas del humedal por dar respuesta a la creciente demanda, activada por la recuperación de la crisis económica. Finalmente, hay que destacar que en el año 2021, tras tres años sin entradas en el registro, se inscriben 7 embarcaciones de pasaje, dando respuesta a la tercera ola de activación turística, en este caso, tras el primer confinamiento provocado por la pandemia.

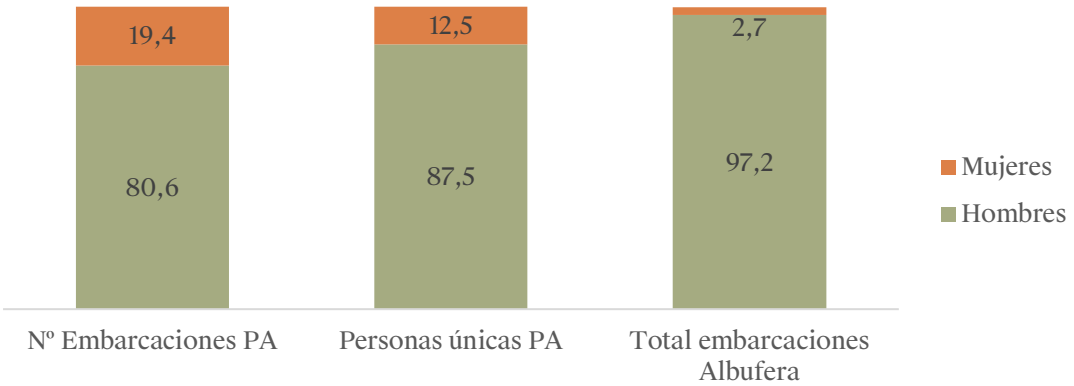
G37. Ratio embarcaciones de pasaje registradas respecto al total de embarcaciones registradas, 2003-2021.



Fuente: Servicio Devesa-Albufera. Elaboración propia.

El perfil del o la titular de la embarcación de pasaje, en cuanto al sexo, dibuja un cambio sustantivo. De los 40 propietarios, 35 son hombres y 5 son mujeres. El 12% de la propiedad recae en las mujeres, si bien es cierto que concentran casi el 20% de las naves, esto es, algunas propietarias tienen una flota de más de 3 embarcaciones. En comparación con el total de embarcaciones registradas (pesca, pesca/recreo, recreo, gran recreo y pasaje), las mujeres apenas constituyen el 2,7% de la propiedad. El turismo en el lago actúa como espacio económico favorecedor para la igualdad entre hombres y mujeres, cosa que las actividades tradicionales de pesca y arroz, como se ha señalado con anterioridad, ni lo eran ni lo son. Casos como los del *Embarcadero de Rosa, la barquera* o *Marta, la barquera* ejemplifican esta transformación socioeconómica producida por el turismo.

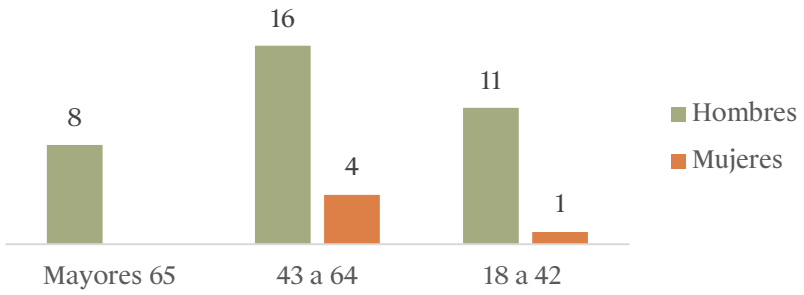
G38. Número de embarcaciones de pasaje y titulares según sexo, %, 2021.



Fuente: Servicio Devesa-Albufera. Elaboración propia.

Atender a la variable edad permite ahondar en ese cambio generacional que se está produciendo en la Albufera. Si las generaciones más mayores son las que ocupan las actividades tradicionales de la pesca y el arroz sin apenas reemplazo, las relacionadas con el turismo, tanto la restauración como el paseo en barca son espacios proclives para la incorporación de las generaciones más jóvenes que, además, son las nacidas con el PNA. El comportamiento diferenciado entre hombres y mujeres es evidente en el caso de la edad. Ellos se distribuyen de manera más equilibrada entre los tres grandes grupos de edad mientras que ellas, las propietarias de embarcaciones de pasaje, se concentran en el grupo de población entre los 40 y los 64 años, edades donde las mujeres tienen una menor carga de responsabilidades familiares, sobre todo vinculadas a la exigencia de la crianza, y disponen de más tiempo para iniciar proyectos empresariales, sean de nueva creación o de continuación familiar (GEM 2020). En el caso del grupo de edad de más de 65 años, como es esperable por la estructura socioeconómica tradicional de la Albufera, las mujeres «se quedaban en tierra» realizando tareas de aprovisionamiento y tejido de redes para la pesca, secado del arroz (Santamarina Campos y Vizcaíno Estevan, 2021) y cocina en la restauración[285].

G39. Perfil titulares embarcaciones de pasaje según edad y sexo, nº, 2021.



Fuente: Servicio Devesa-Albufera. Elaboración propia.

La potencia turística del humedal se ubica en la zona este, entre la orilla del lago, la Devesa y las playas. Así, los puertos de atraque principales de las embarcaciones de pasaje son un buen indicador turístico sobre la actividad e infraestructura de cada localidad. El grueso de las embarcaciones está atracado en El Palmar, 2 de cada 3, y en El Saler (19%).

[285] En este juego de espejos lago-tierra, público-privado, barra-cocina, las mujeres de la Albufera han ocupado el lugar secundario que la sociedad tradicional reserva(ba) para las mujeres, como han estudiado en múltiples ocasiones antropólogas de referencia como Dolores Juliano (1998), Laura Nuño (1999) o Carmen Díaz Mintegui (2003).

Catarroja, puerto de más reciente «descubrimiento» y patrimonialización alberga el 7% de las embarcaciones. Es posible que en un futuro se produzca un aumento de los puertos de Catarroja y Silla por ese proceso de descentralización o esponjamiento turístico ya señalado. De nuevo, se observa un comportamiento diferenciado entre propietarios y propietarias ya que ellos están presentes en los 7 puertos, si bien se concentran en El Palmar y en El Saler, en menor medida, mientras que ellas se ubican casi en exclusiva en El Palmar, centro de mayor tradición e infraestructura turística del paseo en barca que actúa como activador favorable a la presencia de mujeres en el sector.

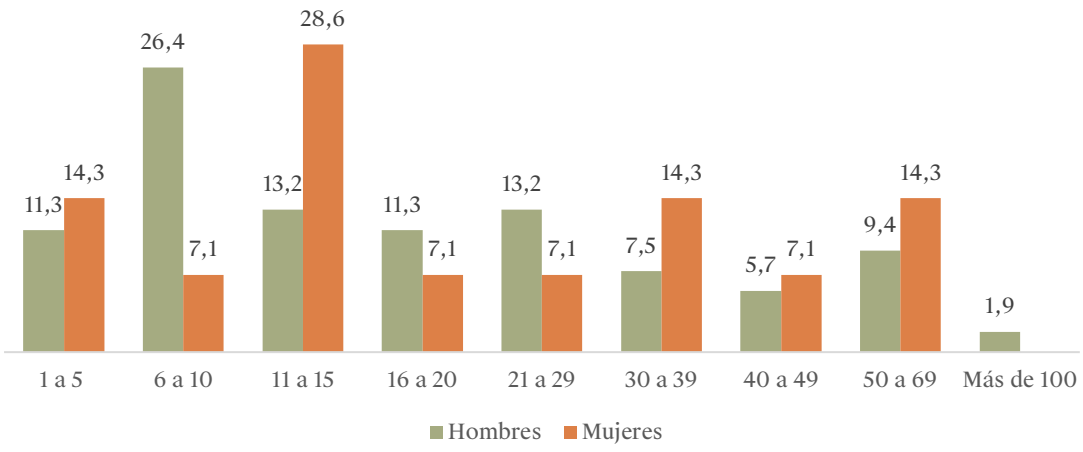
T24. Embarcaciones de pasaje según puerto de atraque y sexo, %, 2021.

	El Palmar	El Saler	Silla	Catarroja	El Perellonet	El Perelló	Sollana
Hombres	58,6	24,1	3,4	8,6	1,7	1,7	1,7
Mujeres	92,9		7,1				

Fuente: Servicio Devesa-Albufera. Elaboración propia.

El grueso de las embarcaciones se ha construido con el ÁP ya declarado, 2 de cada 3, y más de la mitad de ellas desde la ciudad de grandes eventos hasta la actualidad. Las diferencias entre hombres y mujeres son más matizadas que en los indicadores previos, destacándose una flota de construcción más reciente entre los hombres.

G40. Embarcaciones de pasaje según antigüedad construcción y sexo, %, 2021.



Fuente: Servicio Devesa-Albufera. Elaboración propia.

Hoy por hoy, desconocemos estudios sobre la capacidad de carga del lago respecto al tráfico de embarcaciones, el impacto que puedan tener por su tamaño o el uso intensivo en áreas muy concretas. Lo que sí sabemos es del interés de las administraciones conservacionistas en descarbonizar las embarcaciones destinadas a una actividad lucrativa, a las que le puedan seguir el resto de embarcaciones particulares. Los primeros pasos se han dado el proyecto piloto para la implementación de barcas con motor eléctrico en la Albufera de València [286] (Bejarano-Cáceres, Ribó y Alcázar-Ortega, 2020) liderado por la CPEP y la Universitat Politècnica. Es posible que en un futuro no muy lejano asistamos a una revolución en la navegación en el lago.

13.4. Los BICs Inmateriales

El inicio de la de la gestión conservacionista del humedal se produce a principios de los años 80 a nivel municipal y un unos años después a nivel autonómico. Una vez ejecutada la declaración proteccionista, de corte defensivo, se activan los resortes patrimoniales que configuran el valor natural y cultural del área protegida. El primero es el natural, y se produce apenas unos años después de su declaración como PNA, a través de la designación de zona *ZEPA* (Zonas de Especial Protección para las Aves) en 1988, vinculado a la avifauna y, sobre todo, con la inclusión de la Albufera en la *Convención Ramsar* (para la protección y conservación de los humedales) en el año 1990. Ambos reconocimientos no sólo validan internacionalmente la declaración, la invisten de autoridad, sino que refuerzan el interés patrimonial natural. El segundo momento, el cultural, se produce en el año 2016 con la declaración como Bien de Interés Cultural Inmaterial (BICI) de las actividades tradicionales de la Albufera, tanto la pesca artesanal como la navegación a vela latina. La trilogía etnopatrimonial se completa con el BICI de la paella valenciana, en 2021[287], ya que, como en el mismo decreto se señala, es la Albufera el origen del plato fetiche de la gastronomía valenciana.

Como se verá a continuación, si en el primer momento la delimitación de las fronteras patrimoniales eran claras, en un plano exclusivamente natural, en este segundo momento, acorde a la superación de las concepciones estancas del patrimonio, la dimensión cultural se mimetiza y refuerza con la natural.

[286] Enmarcado en la Estrategia para una transición energética justa de las embarcaciones de la Albufera de València, realizado junto con la Universitat Politècnica de València en 2020.
[287] Decreto 176/2021, de 29 de octubre, del Consell, de declaración de bien de interés cultural, con categoría de bien inmaterial, de la paella valenciana, «el arte de unir y compartir».

La declaración de los BICIs se produce al amparo de la Ley de Patrimonio Valenciano de 1998[288], siguiendo los preceptos del artículo 12 del Estatuto de Autonomía por el que se debe velar y proteger los valores del pueblo valenciano y su patrimonio histórico. Una ley que incorpora la sensibilidad inmaterial con las modificaciones de 2004 y 2007 (Santamarina, 2017) y sirve de marco normativo para las 43 declaraciones inmateriales que se van a producir en el territorio valenciano.

La pesca artesanal y la navegación a vela latina son dos patrimonios clave para la osificación de la imagen de la Albufera, probablemente el BICI[289] sea consecuencia de ello. En cualquier caso, su reconocimiento como figura patrimonial elevan a inmemorial ambas actividades artesanales y refuerzan su posición de privilegio en la jerarquía identitaria y simbólica del humedal. La actividades de huerta, la caza o el cultivo del arroz parecen no poseer la suficiente singularidad a ojos de los agentes patrimonializadores para obtener la certificación. En todo caso, sin pretender ahondar en el interesante proceso de selección patrimonial, la declaración de la pesca artesanal y de la navegación a vela latina vienen a, en primer lugar, *poner en valor* las técnicas, procesos, usos, vocabularios y conocimientos vinculados a ambas actividades.

Unos valores formalmente culturales, en la práctica cultunaturales, que están íntimamente ligados a las condiciones, adaptaciones e interpretaciones que las comunidades humanas hacen en el humedal. Esta particularidad del BICI, el encontrarse inveterado en un ÁP, incorpora la dimensión de la sostenibilidad[290] y la conservación de la biodiversidad (Anexo 1), ya que entiende que ambas actividades han contribuido a la protección y supervivencia del humedal. En esta formulación cabría entenderse la implícita contraposición a otras actividades tradicionales, como la caza o el arroz, que, por sus usos, no gozan todavía del apelativo sostenible.

[288] Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana, del Patrimonio Cultural Valenciano.

[289] La Federació Valenciana de Vela Llatina, creada en 2012, es uno de los actores de mayor influencia político-institucional para la Declaración del BICI. Cabe señalar el informe del Consell Valencià de Cultura de 28/05/2012 titulado *Informe sobre El Parque Natural de la Albufera de Valencia y el Patrimonio Cultural, Material e Inmaterial, de sus riberas*. En el citado informe (II.5) «El Consell Valencià de Cultura solicita que por la Generalitat Valenciana, y a través de su Consellería de Cultura, Turismo y Deporte, se tomen las medidas adecuadas para aprobar la declaración de Bien de Interés Cultural del conjunto de valores, materiales e inmateriales, comprendidos en el área de influencia del Parque Natural de la Devesa y l'Albufera. Y ello en lo que se refiere a pesca y caza tradicionales, cultivo del arroz, navegación a percha y vela latina, calafateado y carpintería de ribera, arquitectura típica y propia del lago, técnicas hidráulicas, vocabulario, etnología, gastronomía y fiestas». Es presumible la relación directa entre el informe, *runrún* institucional y la creación de esta institución pero no se dispone de información para confirmar esta conexión.

[290] Entronca con el Decreto 35/2013, de 22 de febrero, del Consell, de aprovechamiento sostenible de la anguila compatible con la recuperación de su población y de sus hábitats, donde la pesca en la Albufera ocupa un lugar relevante (disposición adicional primera).



I72. Embarcaciones a vela por un canal de la Albufera. Archivo personal A. Vizcaíno. Febrero de 2013.

En todo caso, la caza y el cultivo del arroz hace tiempo que encaminan sus discursos hacia la incardinación conservacionista al defender su uso compatible con el medioambiental. En este caso, las Comunidades de Pesca de la Albufera (El Palmar, Silla y Catarroja) y la Federació Valenciana de Vela Llatina (Asociaciones de Silla, Catarroja, El Palmar, Sollana, Alfafar y El Perellonet) son los agentes patrimoniales que conservan, actúan, sostienen la práctica de la actividad y, sobre todo, impulsan la activación patrimonial y la gestión post declarativa (artículo 3). Ambos actores destacan, como se verá en el siguiente capítulo, por sus posiciones pro-conservacionistas dentro del entramado de grupos de interés del PNA. Su principal defensa es la calidad del agua, por razones obvias para ambas actividades, y por una gestión hidráulica vinculada a unos ciclos naturales, de menor intervencionismo, que la gestión producida para el arrozal.



I73. Regata de vela latina. Archivo personal A. Vizcaíno. Julio de 2016.

Si el objetivo primero y segundo de la declaración de BICI se centran en el enaltecimiento de los valores culturales y naturales, el tercero de ellos hace referencia a la urgencia de protección ante la inminente desaparición de las prácticas tradicionales. Tal vez habría que matizar esa emergencia según se refiera a la pesca o a la navegación. Sobre la primera, hay mucho escrito (Sanmartín, 1982; Claudín, 2006; Valle Pechuán, 2017; Llorens y Dies, 2017; Santamarina Campos y Vizcaíno Estevan, 2021) acerca de la situación crítica de la pesca en la Albufera en general y de sus prácticas más singulares en particular. Si en los años 60 se sorteaban casi 400 puestos de pesca, en 2009-2010 fueron 66 y en 2022 apenas se alcanzaron los 55 puestos. Es decir, 55 personas que practicarán la pesca fija de la anguila para la temporada 2022-2023.

La mayor parte de los sistemas de pesca local han desaparecido por la contaminación de las aguas, por el cambio de modelo productivo tradicional y por la sustitución de los materiales empleados. En la actualidad existen sólo dos modalidades de pesca profesional –aunque la práctica es semiprofesional o de uso particular–, el *redolí* (pesca fija) y el *tir* (pesca ambulante individual). Es la primera la que ocupa el centro del núcleo último de la identidad y simbolismo de la Albufera. El paisaje con las cañas y las redes, la calada –popularmente el *redolí*–, es la imagen de la Albufera. Bueno, esa y la vela latina. Nada, ni siquiera una paella o una anátida superan estos atributos que, *curiosamente*, conforman el primer BICI de la Albufera.



I74. Redes secándose en la calada. Archivo personal A. Vizcaíno. 2014.

El caso de la vela latina y su desaparición es más matizable porque el surgimiento de las asociaciones de vela, en especial de la Federació Valenciana de Vela Llatina en 2012, es el reactivo a la situación crítica ante la desaparición de las personas y sus conocimientos sobre la navegación tradicional.

Así, se constituye como armazón institucional para desarrollar proyectos de digitalización o recuperación de la memoria:

> «En los 90 éramos cuatro los que salíamos a vela, cuatro… y yo porque mi padre la tenía ahí y nos gustaba… ver una vela era raro» (III-E.69-G.I.-H).

El BICI viene a reforzar y reconocer la labor de recuperación que se ha realizado y a garantizar su continuidad, pero los datos sobre práctica e interés en la navegación a vela son positivos respecto a la situación de hace 30 años. La escuela de vela, las publicaciones, las exhibiciones anuales y las regatas (más de 25 embarcaciones en cada una), el impacto en prensa y en las redes sociales evidencia la recuperación. Cuestión aparte es si será suficiente una vez las personas que forman parte de las asociaciones y conocen el mundo de la vela latina dejen de estar en activo. Como pasa con la pesca, el relevo generacional es capital para la continuidad de la práctica.



I75. Cartel de exhibiciones para el año 2023. Federació Valenciana de Vela Llatina.

El cuarto y último objetivo de la declaración BICI es el de la dimensión recreativa y turística inherente al hecho patrimonializador. El propio legislador incluye en el artículo 3 la vigilancia activa ante las derivadas del uso intensivo y *descontrol patrimonial*, ya señalado profusamente por la academia (Santamarina, 2017; Campo, 2021; García Rodríguez, 2023):

> «Las acciones de salvaguardia que se proyecten deberán tener en cuenta, de manera muy especial, los riesgos de desvirtuación que podrían derivarse del turismo masivo, así como la necesidad de valorar y proteger adecuadamente los oficios tradicionales asociados a esta manifestación».

En el caso de la pesca, más allá de su utilización como imaginería de la Albufera no se han desarrollado prácticas de ocio del tipo «pasa el día en un barco de pesca», como sí se ha dado en la pesca marítima. Por el momento, el interés todavía está sujeto a la fotografía de la calada desde la barca de paseo o a admirar el *mornell* colgado del techo del restaurante mientras degustan el *allipebre* de anguila. En un futuro próximo se podrá visitar la exposición sobre pesca tradicional en las instalaciones municipales que ha adquirido el Ajuntament de València para su musealización en la *Trilladora del Tocaio*.

El caso de la vela latina es diferente: uno, por no ser una práctica profesional como la pesca; y dos, porque es una actividad explícitamente vinculada al ocio, tanto en su dimensión recreativa como deportiva. Este binomio deporte-tradición no está exento de tensión. La recuperación de la vela latina ha tenido un vector de dinamización en torno a la celebración de las regatas a modo de exhibición, que acercan a la ciudadanía y a los medios de comunicación, o a la inversa, esta nueva práctica en el lago. Si bien la memoria de los más mayores habla de alguna carrera espontánea, no ha sido un uso relevante entre las poblaciones locales. Debe recordarse el intenso aprovechamiento del lago, desde casi todas sus orillas, para la pesca, el transporte, el desplazamiento o la caza, lo cual dificultaba un uso recreativo u ocioso del mismo, sobre todo antes de los años 60. La entrada del motor transforma profundamente el lago y las relaciones que en él se dan; entre otras, hace desaparecer la navegación a vela.

En la actualidad, la recuperación de esta forma de desplazamiento se circunscribe al uso recreacional no profesional (pesca, transporte, paseo en barca) con la derivada, especialmente en el entorno de la Associació de Vela Llatina de Silla y de la Federació Valenciana de Vela Llatina, de la competición:

> «La Federació de Vela Llatina, com a dinamitzador principal d'aquest procés de recuperació i conservació, aspira a convertir-se en corretja de transmissió d'aquest patrimoni cultural valencià, si bé és conscient que aquesta pràctica de la navegació a Vela Llatina també suposa un esport que ha d'encaixar-se en un context major i ser oferit com una forma específica de navegar, no solament en el llac de l'Albufera, sinó també en la nostra costa mediterrània[291]» [sic] (Federació Valenciana de Vela Llatina).

El conflicto no tarda en aflorar, motivado por la partidización de las asociaciones reflejo de –además posibles rencillas personales o familiares– el diferente concepto de tradición y patrimonio. A un lado se encuentran posiciones más tradicionalesque no entienden el uso deportivo-competitivo de la práctica, aduciendo a la reinvención de la tradición[292]; mientras que, por otro lado, unen el pasado (materiales, fórmulas, terminología) a la práctica de la navegación –similar a la vela en el mar– que encuentra en la competición –competencia– el reflejo de las mejores destrezas y habilidades. La primera postura se acercaría al entorno de Compromís de ámbito local, mientras que en la otra postura hay mayor diversidad de opciones partidistas, desde la izquierda hasta la derecha:

> «El conflicto entre la sociedad tradicional que quiere salir, levantar vela y dar un paseo por la Albufera y después de comer o las asociaciones que quieren mantener las exhibiciones como algo competitivo de mejor manejo de la vela y mejor navegante. La esencia del gusanillo de la victoria que mantiene el… lo otro al final se queda para los abuelos y los políticos que piensan que es cultura y la cultura era el trabajo, la navegación a vela ahora no es trabajo, es diversión, es atraer, es mantener» (III-E.57-G.I.-H).

En todo caso, todas las asociaciones bajo el paraguas de la Federació tienen una clara vocación recreativa y divulgadora que tiene un impacto directo en esa decantación patrimonial equilibradora de ambas orillas del lago, con la potenciación de la vela latina en los puertos de Catarroja y de Silla:

> «Catarroja ha apostado mucho por el turismo y por el puerto, está subvencionando la casa y la escuela, pero en Silla no quieren hacer un puerto como el de Catarroja con restaurantes, quieren mantener el espacio con encanto, el encanto de la gente» (III-E.57-G.I.-H).

[291] Sección «Presentación» de la web de la Federació Valenciana de Vela Llatina. Consultado 01/05/2023.
[292] «Naix l'associació tradicional de vela llatina Albufera-Silla», *El Meridiano*, 14/07/2021.

En definitiva, ambos patrimonios han convivido históricamente pues no se entiende la pesca sin la navegación a vela, hasta los años 70, y ahora, ambos usos patrimonializados, conviven, cooperan y se alinean en recuperar los conocimientos del pasado y producir significados, imágenes e identidades en el presente. «El BIC es la toma de conciencia de que tenemos una joya» (Diario de campo 17/05/2022), aprovechémosla, diría aquel. En octubre de 2022 tuvo lugar la «I Trobada de Vela Llatina de l'Albufera[293]» en El Palmar, que congregó a las comunidades de pescadores de El Palmar y de Catarroja y todas las asociaciones que forman la Federació Valenciana de Vela Llatina.



I76. Barca de vela latina compitiendo en la regata y barca de espectadores. Archivo personal A. Vizcaíno. Julio de 2016.

13.5. La(s) marca(s) «Parc Natural l'Albufera»

En el año 2011 la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda pone en marcha[294] la marca «Parcs Naturals de la Comunitat Valenciana»[295], para identificar los productos naturales, artesanos y actividades de turismo de la naturaleza que se producen en las áreas de influencia de los parques naturales valencianos.

[293] «Notícies Federació octubre 2022», en el Blog de la Federació Valenciana de Vela Llatina, 10/10/22.
[294] Decreto 26/2011, de 18 de marzo, del Consell, sobre el régimen jurídico y el procedimiento de concesión de la licencia de uso de la marca Parcs Naturals de la Comunitat Valenciana.
[295] Siguiendo los pasos de la «Marca Parque Natural de Andalucía» que se inicia una década antes, en 1999-2000 (Ruíz y Santamarina, 2022).

Su objetivo no es otro que el de «dinamizar el desarrollo sostenible en las poblaciones ubicadas en los Parques Naturales de la Comunitat, caracterizados por una notable diversidad de ambientes, que en su conjunto, configuran un patrimonio rico y variado»[296], entendiéndose la marca como parte de su estrategia de posición en el mercado patrimonial que se proyecta irremediablemente el exterior (Aguilar, Felizón y Navarro, 2012; Aguilar, 2014; Ruíz y Santamarina, 2022; García Rodríguez, 2023). El márquetin de lo natural (Santamarina y Bodí, 2013) para que los de fuera conozcan, compren, vayan, consuman los parques naturales (Del Mármol y Gascón, 2014; Santamarina, Coca y Beltrán, 2018). Eso sí, siempre de manera compatible –que no subordinada– a la conservación medioambiental (Lacosta, 1997). Esta alineación entre ÁP y desarrollo local interpela a los actores económicos en el propio ÁP, como bien enfatizan –mayúsculas y negritas inclusive– en la citada web: **«LA CONSERVACIÓN ES RESPONSABILIDAD DE TODOS[297]»** [sic] (página web Parques Naturales GVA).

Los productos incluidos en la marca se dividen en tres categorías: producto natural, producto artesano y turismo de naturaleza, y su certificación la realiza VAERSA, empresa pública valenciana de gestión medioambiental. En el caso del PNA, según consta en el directorio, hay quince resultados entre los que destaca ningún alojamiento ni ningún producto artesano[298]. El grueso de los productos son los naturales, entendidos como aquellos cuya materia prima tiene su origen en el PNA o en su área de influencia, y en el caso del sector agroalimentario, debe cumplir los requisitos de la agricultura ecológica o producción integrada. Son seis marcas de arroz –producidos en el humedal aunque no necesariamente son ecológicos, a tenor de los informantes y las webs de las propias empresas–, algunas de ellas dentro de la D.O.P. Arroz de Valencia/ Arròs de València; una marca es la CPEP, relativo a la comercialización de las especies piscícolas del lago, sobre todo la anguila; y dos son agrícolas, ubicadas en la huerta sureste del PNA, con la producción del *Tomate de El Perelló*, una variedad que en los últimos años se ha hecho hueco en el mercado como «el caviar de la Ribera»[299]. Estos tres productos, arroz, anguila y tomate, y forman la base del triduo gastronómico de la Albufera: ensalada, *allipebre* y paella.

[296] Sección «Qué es la marca Parcs Naturals», subsección «Nuestra marca» de la página web de PN de GVA. Consultado 26/04/2023.
[297] Página web Parques Naturales GVA. Consultado 26/04/2023.
[298] «En el Producto Artesano se verifica que los procesos de fabricación tengan un carácter preferentemente manual, sin que pierda el carácter de manual por la utilización de utillaje y maquinaria auxiliar, y origine un producto individualizado, pero no único». Sección «Qué es la marca Parcs Naturals», subsección «Nuestra marca». Consultado 26/04/2023.
[299] «Solo crecen de mayo hasta agosto. Desde El Perellonet hasta casi Cullera alfombran los campos del Parque Natural de la Albufera junto a los arrozales. Su pulpa dulce y carnosa es codiciada por los paladares más exquisitos y un solo mordisco de estos tomates hizo llorar a Bigas Luna», *Guía Hedonista* de *Valencia Plaza*, 14/07/2017.

En el año 1998 se crea el C*onsejo Regulador de la Denominació d'Origen Arròs de València* para proteger a los profesionales y empresas del sector «ajustándose además, a las necesidades de un terreno de cultivo protegido en términos medioambientales, el parque natural de la Albufera» [sic][300]. El uso de las denominaciones de origen, en cualquiera de sus modalidades, como fórmulas protectoras de defensa de un producto, proceso elaboración o actividad local, activadas o acompañadas por la administración pública que las impulsa a modo de dopaje institucional en espacios de prevalencia dentro del mercado (Aguilar Criado, 2014; Santamarina, 2017), asociados a la producción de calidad (Aguilar Criado, Felizón y Navarro, 2012).

Su creación no estuvo exenta de polémica por el nombre de referencia: ¿por qué utilizar València cuando el binomio arroz-Albufera es tan potente? En parte viene explicada por el interés de incorporar todas las zonas arroceras del territorio valenciano[301] y para ello debía diluirse la imagen de la Albufera, un hecho que iría en sintonía con los intereses de empresas radicadas en el PNA aunque con superficie o producción en otras áreas, y por tanto, de mayor tamaño en detrimento de los intereses de pequeñas explotaciones del PNA.

> «La DO Arròs de València no de l'Albufera perquè havia que ficar Almenara o Pego o no sé què. Arròs de l'Albufera, no creieu? Protegir-lo! Quin és el millor arròs per a fer una paella? Arròs Albufera [varietat] no arròs de València» (III-E.71-G.I.-H).

El segundo grupo son los servicios vinculados al turismo de naturaleza[302], entre los que se encuentran dos restaurantes en El Palmar y tres empresas de turismo activo, uno en El Palmar (empresa de ecoturismo) y dos en El Saler (empresa de turismo activo y empresa de paseo en barca).

---

[300] Página web oficial. Consultado el 29/04/2023.

[301] «El cultivo se sitúa en humedales naturales de las provincias de Alicante, Castellón y Valencia. Los municipios que la integran son: Área de influencia del Parque Natural de la Albufera de Valencia: Albal, Albalat de la Ribera, Alfafar, Algemesí, Beniparrell, Catarroja, Cullera, Massanassa, Sedaví, Silla, Sollana, Sueca y Valencia; Otros municipios de la provincia de Valencia: Alginet, Almacera, Almusafes, Alquería de la Condesa, La Alcudia, Alcira, Benifayó, Corbera, Favareta, Fortaleny, Llaurí, Massamagrell, Oliva, La Pobla de Farnals, Polinyà de Xúquer, Puzol, Rafelbuñol, Riola, Sagunto y Tavernes de Valldigna; Municipios de la provincia de Alicante: Pego; Municipios de la provincia de Castellón: Almenara, Castellón, Chilches y La Llosa.» [sic]. Pliego de Condiciones de la DOP Arroz de Valencia / Arròs de València de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica de 07/10/2022.

[302] «Actividades de alojamiento, restauración, turismo activo y educación ambiental e interpretación del patrimonio respectivamente, para mejorar la información, conocimiento, e implicación con el Espacio Natural en la realización de sus actividades, y en consecuencia mejorar la oferta turística, así como promocionar el consumo de productos locales certificados con la Marca». Sección «Qué es la marca Parcs Naturals», subsección «Nuestra marca». Consultado 26/04/2023.

Las empresas vinculadas al uso recreativo o turístico se ubican en el corazón del PNA, entre El Saler y El Palmar, mientras que las empresas arroceras se sitúan o en la zona sur y sureste del PNA o fuera de él, al norte de València[303].

Respecto al año de registro como marca «Parcs Naturals», se observa un comportamiento diferenciado entre el grupo de marcas de arroz, que se inscriben entre 2011 y 2014, es decir, menos de ters años desde la creación del registro; y el grupo de empresas vinculadas al turismo o uso recreativo, que se inscriben entre 2013 y 2018. Esto podría responder, en primer lugar, a un comportamiento grupal, organizado o gremial, que es el característico del sector arrocero, activado y con canales de comunicación institucional directa que les sitúa en una posición de ventaja ante la puesta en marcha de medidas como esta, subvenciones, programas, etc.; en segundo lugar, al interés de dicho sector por posicionar la marca «arroz de la Albufera» en el mercado, todavía con discreta trayectoria como producto singular; y en tercer lugar, la infraestructura recreativa en el humedal está consolidada y anclada desde, al menos, los años 60 del pasado siglo, los canales de comercialización y el producto ya están más que situados en el mercado nacional, y ahora internacional, por lo que la visita a la Albufera bajo criterios de sostenibilidad o turismo de naturaleza se conceptualiza más tardíamente a modo de especialización en un mercado ya maduro.

La cuestión que a simple vista llama poderosamente la atención de los productos o servicios registrados es la reducida cuantía. Como se ha señalado en apartados anteriores, la infraestructura de uso público y turismo del PNA es de gran potencia, con un elevado número de productores de arroz (4ª zona arrocera de España), de restaurantes en El Palmar y El Saler, y explotaciones de paseo en barca en los cuatro principales puertos o embarcaderos (El Saler, *El Pujol Nou*, El Palmar y Catarroja). Este discreto interés por obtener la marca «Parcs Naturals de la Comunitat Valenciana» tal vez indique su escasa fuerza frente a una marca, la Albufera, que ocupa un lugar privilegiado en el imaginario valenciano que actúa, casi sin inversión, como atractor de primer nivel. En cierto modo, otros espacios naturales del interior, más desconocido y alejado real y simbólicamente de la ciudad, encuentran mayores dificultades para situar sus productos, sus servicios y su propia marca que este humedal periurbano de gran calado en la historia e identidad valenciana.

[303] Si bien el 98% de la superficie arrocera se ubica en el PNA, la costa estaba salpicada de pequeñas zonas de cultivo del cereal hasta Almenara, zona de influencia de los arroceros (familias de El Palmar, Sueca y Sollana) y molineros de València.

En los últimos años están apareciendo en el mercado productos derivados del arroz que tal vez en un futuro busquen el marchamo institucional del certificado ecológico o, incluso, el producido en el PNA, pero que hasta el momento han encontrado espacio de mercado para crecer. Es el caso del licor crema de arroz, un imprescindible de este siglo en la experiencia gastronómica albuferenca y que ya se puede encontrar en muchos restaurantes de la ciudad de València. Está comercializado por varias empresas arroceras del PNA y en ninguno de ellos falta la referencia al humedal:

> «Elaborado con arroz cultivado en el Parc Natural de la Albufera de Valencia. Durante la última década, el licor de arroz de Valencia se ha convertido en una de las bebidas de sobremesa por excelencia, la cual no puede faltar en ningún evento que se precie», Licor crema de arroz Tartana de Arroz Tartana (Sollana).

> «Color blanco, untuoso a la copa, se perciben los matices sutiles de la canela y el limón del mejor arroz de la Albufera de Valencia», Licor de crema de Arroz Ciudad de Sueca (Sueca).

> «En el licor de arroz encontrarás el sabor más profundo del delicado cultivo de tierras de la Albufera valenciana, donde hemos seleccionado las mejores cosechas para producir nuestro licor que dejará en tu paladar notas dulces y aterciopeladas que te invitarán a tomar un segundo sorbo», Licor de crema de arroz de Licores Artesanos de Burriana (Castelló).

Con todo, la marca PNA y sus productos como derivados de un ÁP, tienen un lugar de relevancia dentro del circuito de naturaleza autonómico y estatal. La fama de la Albufera le precede y su consideración de ÁP exitoso revierte en su imagen positiva. El hecho de poderse consumir de un bocado y con un agradable paseo en barca sin necesidad alejarse, real y simbólicamente, de lo urbano –la ciudad, el orden, el control, la seguridad– le otorgan una potencialidad vertiginosa. Si suma la limitación de plazas hoteleras y residenciales, el PNA está abocado al éxito efímero de la visita recreativa y a la circulación acelerada de personas que, como mínimo, pueden certificar su presencia con un *selfie*. A modo de recapitulación, este capítulo muestra el papel protagonista de las oficinas conservacionistas en potenciar los atributos identificadores heredados que actúan como reclamo para el visitante del humedal. Influyen e, incluso, facilitan la selección de imágenes, productos y servicios consumibles del PNA. La declaración de los recientes Bienes de Interés Cultural Inmaterial deben entenderse dentro de las dinámicas de patrimonialización producidas y auspiciadas por las instituciones conservacionistas.

14. La gobernanza y poder en el PNA

Finalmente se aborda el quinto de los elementos que estructuran el modelo de análisis, el de la relación con las comunidades locales y, en concreto, su implicación en el gobierno y administración del PNA. No existe un modelo de participación claramente definido en la gestión valenciana ni tampoco son nítidas las fronteras del modelo participativo del PNA, por ello se opta, siguiendo otros casos de estudio como los de Rosario García Mora y Carlos Montes (2010) o Manuel Barragán y Adolfo Ruíz Chica (2015), por analizar la realidad del PNA para conformar los trazos de su modelo participativo. Este proceso inductivo toma la red de actores del PNA como eje vehicular, puesto que se entiende, de manera radical, el estudio de la política y la administración desde un paradigma relacional donde la disputa, conflicto y cooperación entre actores y administraciones produce política. Para ello se va a abordar, en primer lugar, el entramado de actores y su idiosincrasia; en segundo lugar, la Junta Rectora como órgano de participación formal; y finalmente los procesos y escenarios alternativos de incorporación de la ciudadanía que aproximan el modelo institucional a la participación real del PNA.

14.1. Un ecosistema fragmentado

gobernanza es entendida como un *estilo colectivo* de gobernar, más igualado e igualador, de naturaleza multi, esto es, multidimensional, multidireccional, multiactoral y multitemporal (Kooiman, 2005; Cerrillo, 2005 y 2012; Concepción, 2010; Aguilar Villanueva, 2014; Borrini *et al.*, 2014; Martín Cubas, 2019), que prioriza la gestión relacional (Klijn, 2005; Pascual, 2011; Alguacil, 2012) de las políticas públicas. Una nueva forma de hacer política que redunda en el valor público de la participación y de las instituciones (Arendt, 1997), con procesos de redescubrimiento, reapropiación y vigorización de la administración y la política (Lloret y Farinós, 2018), especialmente necesario en tiempos de desafección ciudadana (Vizcaíno y Cuenca, 2020). En este sentido, las políticas públicas son resultado de los procesos de interacción y negociación entre instituciones y grupos de interés (Chaqués, 2004:14) con el objetivo de tomar decisiones sobre los dilemas públicos (De Castro, 2013). Un sujeto explicativo que adquiere mayor relevancia en el marco de la democracia participativa, el buen gobierno y la gobernanza donde se concibe una ciudadanía activa como miembro de una comunidad (Walsh en Brugué, Font y Gomà, 2003:12) a la que quiere pertenecer, con la que se identifica y de la que tomar parte en su gobierno, sea de manera individual o colectiva.

La gobernanza en las ÁP se convierte en una exigencia –en el caso de que esto sea posible– a partir del *Congreso Mundial de Durban* de 2003 (UICN, 2005), que aterriza de manera progresiva en los espacios españoles y valencianos a finales de esa década y, sobre todo, durante la siguiente. El paradigma en los espacios naturales se centra, hoy, en la posibilidad de que los actores tengan un rol activo en el espacio decisional (Tolón y Lastra, 2008; García y Montes, 2010; Davallon, 2014; Barragán y Ruiz Chica, 2015). La justificación de la gobernanza en un ENP es una cuestión, casi un imperativo, democrática porque es justo para quienes viven en él y es estratégico para su conservación (De Castro, 2013), especialmente en escenarios de estrés climático con gestiones multinivel complejas y ecosistemas actorales diversos. Una gobernanza que adquiere matices en función del rol protagónico de los actores públicos y privados. En el caso del PNA, y del resto de espacios naturales valencianos, se engloba en el subtipo de «gobernanza por parte del gobierno», uno de los cuatro tipos establecidos por UICN en el que el peso fundamentalmente recae sobre la institución o instituciones públicas del ENP (Borrini *et al.*, 2014:44). Pero para comprender el modelo de gobernanza es preciso comprender, por un lado, el modelo de gestión conservacionista del humedal –señalado en capítulos anteriores– y, por otro lado, la red de actores que existen en el PNA, su trayectoria, sus intereses y sus concepciones del espacio.

Una aproximación al entramado actoral puede venir de la mano de la *teoría de los clivajes* de manera aplicada a los parámetros de este micro universo. En el año 1967, Seymour M. Lipset y Stein Rokkan publicaron esta teoría como modelo explicativo de las divisorias políticas que produce el alineamiento de los actores en torno a ellas y que da lugar al sistema de partidos (Anduiza y Bosch, 2012:147). Esta teoría, enmarcada en el enfoque sociológico de la Ciencia Política (Ware, 2004: 289), relaciona estrechamente la dimensión política con las bases estructurales del conflicto social, económico e identitario de una comunidad para intentar comprender la motivación y comportamiento electoral de los individuos. Al tiempo, siguiendo a Hanspeter Kriesi (1998) a través de Salvador Aguilar (2008), debe entenderse el clivaje no sólo como la existencia del conflicto sociopolítico sino también como una articulación política a través de organizaciones y grupos de interés donde los individuos son conscientes de su identidad colectiva y actúan conforme a ella (Aguilar Soler, 2008:4). En definitiva, el clivaje comprende la posición, la pertenencia y la acción política.

Es en este sentido en el que se propone una adaptación del concepto de clivaje al caso de la Albufera. Como se ha presentado en los capítulos sobre patrimonialización (histórica y moderna), existe una profunda divisoria confrontacional entre la «Albufera de los pescadores» y la «Albufera de los arroceros», empleando las palabras de Carles Sanchis Ibor (2001), que alinea a los principales actores del humedal en dos bandos.

Eso sí, de manera desequilibrada desde el siglo XVIII. Un posicionamiento dentro del respectivo eje que apela, además de al interés económico, a unas identidades, valores e, incluso, territorios que conforman el ser y actuar *arrocero* o *pescador*. La traslación teórica de un concepto que explica las grandes fracturas sociales a un territorio delimitado y reducido exige un proceso de escalación al microuniverso de la Albufera y ahora del PNA. Las magnitudes, las fronteras, el número de actores, las complejidades y las profundidades deben adaptarse a una comunidad y a unas dinámicas, tal vez, más simplificadas, aunque también esto sería matizable.

En todo caso, los ejes propuestos en torno al clivaje, como se verá a lo largo de este capítulo y se ha podido discernir a través de los anteriores, muestran cómo los comportamientos en la Junta Rectora (JR), los discursos oficiales y mediáticos, los proyectos, las movilizaciones y las orientaciones de los actores responde, en cierta manera, al alineamiento del clivaje. Sería interesante abordar en un futuro la posible relación entre este «clivaje albuferenco», como hemos denominado, y el *clivaje ideológico*, que no hay duda de que se superponen si bien se desconoce la magnitud, o, incluso, cómo puede afectar al comportamiento electoral de los individuos. En todo caso, este clivaje, aunque influido por el signo político, parece moverse entre el interés económico local –imbricado en tradición e identidad– y la alineación orgánica partidista.

La llegada de la administración conservacionista local, primero, y autonómica, después, no modifica la estructura de este «clivaje albuferenco» sino que lo reformula al ocupar la posición central, otrora liderada por los pescadores, del «eje conservacionista». De esta manera, la fractura económica tradicional de la Albufera conecta con el conflicto infraestructural ecologismo-productivismo presente en las sociedades occidentales desde mediados del pasado siglo, como han reflejado Ernest Garcia (1995), Manuel Rodríguez-Victoriano (2002), Marina Requena (2015) y Anne Jégou y Carles Sanchis Ibor (2019) en sus investigaciones sobre la Albufera:

> «El quadre [de actores en las alegaciones al Plan Especial de la Albufera, 1990] indica d'entrada que hi ha una forta contraposició entre conservació i desenvolupament» (Garcia i Garcia, 1995: 32).

La posición irrelevante y prácticamente solitaria en que habían quedado los pescadores, entidad proactiva de una gestión del agua orientada a la pesca[304], se

[304] Como se ha señalado en capítulos anteriores, es una orientación plenamente compatible y alineada con la concepción conservacionista del lago, basada en una circulación del agua sin apenas afectación humana. De ahí que, acertada y certeramente, Ernest Garcia i Garcia les denomine «conservacionistes arrupits» (1995: 57).

robustece con la articulación del aparataje institucional que reconfigura los usos y prioridades de conservación. Este proceso de reforzamiento es progresivo en la medida en la que se asientan las administraciones conservacionistas, la figura del PNA se consolida y los grupos de interés de corte ecologista o ambientalista, tanto asociaciones como universidades, ocupan un lugar de relevancia; que, además, han desarrollado dinámicas de cooperación y alianza influidas, tal vez, por objetivos e intereses compartidos, pero también por su presencia en espacios comunes, tanto profesionales como personales. Los actores de este eje han sido y son Acció-Ecologista Agró (Agró), SEO/BirdLife València (SEO), Xúquer Viu –que sustituyó a ADENA WWF en la pasada década–, la Universitat de València (UV) y la Universitat Politécnica de València (UPV), la Comunitat de Pescadors del Palmar (CPEP) y la Federació de Vela Llatina (Federació), ambas con matices respecto a las posiciones y discursos «duros» y sin ambages.

Ahora bien, la correlación de fuerzas entre los actores principales, las instituciones políticas y la toma de decisiones sigue marcada por la dominancia de los actores del eje productivista. En él se situarían el sector industrial, que no es un actor directo dentro del PNA aunque sí lo es a nivel indirecto y externo a través de la influencia en los municipios y en la Conselleria; el sector agrícola, formado por agricultores y regantes; y el sector turístico-hotelero, que durante estos 40 años de PNA no ha acabado de convertirse en actor colectivo y su influencia es difusa y particular. Al menos hasta los últimos años. En todo caso, este eje productivista, en el que se entremezclan elementos tradicionales y de modernización, se reconfigura y se resemantiza en el «eje arrocero», al entenderse que son los grupos de interés agrícolas y regantes los actores de mayor relevancia y poder en el PNA desde su creación. Es un eje que articula las entidades directamente vinculadas a la gestión del agua[305] que, en un hidrosistema como la Albufera, es prácticamente la totalidad del territorio a excepción de la Devesa y el litoral[306].

La explicación de por qué el «eje arrocero» sigue siendo el principal articulador de poder, pese a ser un ENP altamente institucionalizado y con preeminencia conservacionista, se fundamenta en el control de la gestión del agua, esto es, de la Junta de Desagüe de la Albufera[307] y las Comunidades de Regantes

[305] Quiere subrayarse la heterogeneidad de intereses y de perfiles asociativos de las diferentes entidades, que vienen atravesadas por ideologías (AVA-ASAJA y La Unió), particularidades territoriales (arrozal del norte y del sur), por la relación con las administraciones conservacionistas (Regantes de Sueca y Regantes del Túria) o por las relaciones con el resto de actores del PNA, especialmente conservacionistas, entre otras. Se entiende que una investigación exclusiva del ecosistema actoral permitiría definir con mayor precisión los perfiles y comportamientos intraeje que, sin duda, enriquecerían la clasificación y comprensión de la realidad del PNA.

[306] Las influencias del lago en la playa, sobre todo en lo concerniente al uso público y el desagüe podrían matizar esta aparente autonomía ecosistémica.

[307] «La Junta de Desague es una institución que preside la alcaldía de Valencia, pero es autónoma y está controlada en la práctica por los agricultores arroceros cuyos campos rodean el lago. Se rige por una normativa aprobada en 1926, durante la dictadura de Primo de Rivera. El conflicto entre los agricultores, que invocan derechos históricos

orientadas al cultivo del arroz. Estos actores intervienen las entradas y salidas del agua entre el lago y el mar[308] y, por tanto, son los tomadores de decisión sobre la (in)compatibilidad del arrozal, la conservación y la pesca. Un poder que influye directamente en las instituciones presentes en el PNA, tanto locales como autonómicas, que dan lugar a un comportamiento errático (Garcia i Garcia, 1995:25) o, si se prefiere, una disociación intra e interadministrativa entre posiciones favorables a la conservación o al sector económico en función de los periodos electorales y los liderazgos personales, como se verá a lo largo de este capítulo. Así, en este grupo se encuentra la Junta de Desagüe de la Albufera (Junta de Desagüe), Comunidad de Regantes El Canal de Riego del Río Turia o Acequia del Oro (Regantes del Túria), Comunitat de Regants de Sueca o Sindicat de Regs (Regantes de Sueca), Séquia Reial del Xúquer (Regantes Acequia Real), la principal organización agraria valenciana AVA-ASAJA, La Unió de Llauradors (La Unió), la Cámara Agraria Provincial y la Asociación de Propietarios y Empresarios del PNA (APEPNA) ambas hasta la pasada década, la Federación de Caza (Cazadores) y algunas organizaciones periféricas de corte local que han actuado como actores secundarios reforzando las posiciones o manifestaciones de los principales actores del eje.

Hoy, más que nunca y quién sabe si más que mañana, las posiciones entre los actores conservacionistas y arroceros están más equilibradas en cuanto a decisiones, discursos y percepciones sobre su importancia o reconocimiento. Una aproximación que se debe al crecimiento, probablemente en términos de reconocimiento, de las principales instituciones públicas. En el año 2022, cuando se realizó el cuestionario, cuatro de las cinco entidades más importantes del PNA eran administraciones públicas; seis de las diez primeras. La primera entidad considerada como la más importante –y con 0,30 puntos de diferencia respecto a la segunda–, es la CHJ, de la administración estatal, mientras que las siguientes se reparten, alalimón, entre el nivel autonómico y local. Como sostiene Elvira Durán y su equipo (2011) y Mónica De Castro (2013), suele haber un mayor entendimiento entre las entidades locales y estatales[309], habitualmente responsables últimas de los recursos estratégicos, como en el caso del agua en el PNA, mientras que las regionales suelen tener un menor reconocimiento o una relación más compleja con los actores en parte porque los conflictos y las disputas suelen producirse en el ámbito regional.

sobre la gestión del nivel agua que remontan al siglo XVIII, y las necesidades ecológicas del espacio, declarado parque natural por la Generalitat en 1986, son frecuentes», *El País*, 18/07/2019.

[308] Además, tienen en propiedad el entramado de acequias y canales y la dotación de aguas de los ríos Túria y Xúquer.

[309] A este respecto, el estudio comparado de Salvador Parrado (2004) sobre la gobernanza en las cuencas hidrográficas de México y España señala la fórmula *bottom-up* en el caso español, a partir de las históricas cooperativas de riego, como modelo exitoso frente a las imposiciones verticales mexicanas.

El resultado obtenido parece alinearse con estas premisas. Entre las entidades no gubernamentales mejor posicionadas en el *ranking*, todas ellas pertenecen al grupo arrocero, la mayoría de ellas son comunidades de regantes. Se debe ampliar el encuadre al *top 20*[310] para encontrar primeras organizaciones del grupo conservacionista. De manera sintética, las principales instituciones públicas ocupan el primer tramo, mientras que los ayuntamientos (en primer lugar los municipios arroceros y después el resto) se van diluyendo en la lista.

T25. 20 entidades más importantes del PNA según eje, 2022, media.

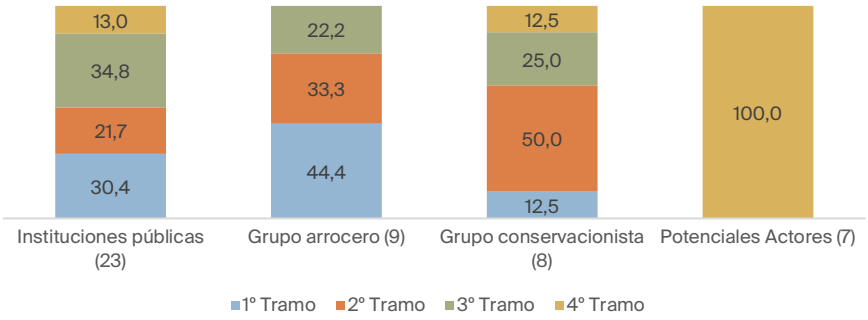
Posición	Eje conservacionista	Media	Eje arrocero	Posición
1	Confederación Hidrográfica Júcar	3,91		
2	Oficina Parc Natural (GVA)	3,69		
3	Ajuntament de València	3,65		
		3,60	Junta Desagüe	4
5	Servei Devesa-Albufera (Vivers)	3,54		
6	Junta Rectora	3,50		
7		3,33	Comunitat Regants del Xúquer	7
8	D.G. d'Agricultura (GVA)	3,33		
		3,29	Comunitat Regants de Sueca	9
		3,22	AVA	10
11	Comunitat de Pescadors del Palmar	3,20		
12	Costas (Ministeri)	3,17		
		3,17	La Unió	13
14	SEO	3,16		
		3,15	Comunitat Regants del Túria	15
18	Universitats	3,13		
19	Acció Ecologista Agró	3,12		

Fuente y elaboración propia.
Nota metodológica 1: nº = posición que ocupa dentro del listado ordenado descendiente de la media de importancia de la institución en el PNA, del total de las 47 entidades.
Nota metodológica 2: la media se ha obtenido de una escala de cuatro posiciones (mucha importancia, bastante, poca, ninguna), asignando valores descendentes de 4 a 1.
Nota metodológica 3: se han coloreado las instituciones públicas en función de su nivel administrativo para facilitar la comprensión. En blanco quedan los G.I. locales.

[310] En Anexo se presenta la información completa de las 47 entidades.

Los actores del «eje arrocero» (agricultores, regantes y cazadores) se concentran en los dos primeros tramos, mostrando la relevancia de sus organizaciones. El grupo conservacionista (incluidas las universidades[311]) se ubica entre el segundo y tercer tramo de importancia, reflejo de la percepción que su «incómoda[312]» actitud juega en el ENP. Finalmente, el grupo de actores que tienen un peso cada vez mayor en el PNA pero –todavía– no forman parte de las entidades legitimadas por la administración para formar parte de la JR (único espacio exclusivo de participación) se sitúan en el último tramo de importancia. En ellos se engloban las asociaciones ciudadanas (La Demanà de El Saler) o vecinales (El Palmar, El Saler, Devesa) o colectivos profesionales como los barqueros de El Saler y El Palmar o de restauración. Son entidades con una posición más discreta en visibilidad e importancia y no tienen posiciones claramente definidas respecto al «clivaje albuferenco». Muy probablemente en el futuro se observará cómo la consolidación de estas entidades y el surgimiento de otras similares afectará en las dinámicas y reconfiguraciones de los ejes del clivaje y muy probablemente tendrán una incorporación en los procesos de toma de decisión del PNA, voluntad manifestada ampliamente –como en otros ENP valencianos como en el Parc Natural El Montgó, como recoge Ana Campo (2019) en su investigación– pero que aún no ha tenido su correlato administrativo.

G41. Grupos de entidades según tramos de importancia 2022, %.



Fuente y elaboración propia.
Nota metodológica 1: tramos de 12 posiciones en orden descendiente según la media de importancia de la institución en el PNA. Los tramos son: 1-12, 13-24, 25-36, 37-47.
Nota metodológica 2: entre paréntesis, el número de entidades que integran el grupo.

[311] Como se verá a lo largo de este capítulo, las universidades públicas presentes en el PNA han tenido un papel activo y muy relevante en el caso de la UV y más recientemente también de la UPV en la posición *dura* ecologista, aunque con lenguajes y fórmulas diferentes, que les han convertido en entidades de referencia en el eje conservacionista. Por este motivo, se toma la decisión de presentarlas en este grupo, siendo consenciente que existen argumentos para su reubicación en el grupo institucional. Por otro lado, se quiere hacer manifiesta la ausencia del grupo ecologista Xúquer Viu en el cuestionario debido a un error metodológico. Esta ausencia no invisibiliza el papel de esta entidad en la JR ni su relevancia en el PNA, al menos, entre la *conservationland*.

[312] Ernest Garcia habla del ecologismo como interlocutor incómodo por su «capacitat d'anàlisi i denúncia del moviment (…) i pel ressò en els mitjans de comunicació i, per aquesta via, en l'opinió pública. Els altres agents implicats, socials o polítics, no han acabat mai d'assimilar aquesta pressió que es genera i circula per vies externes al mercat i a les xarxes convencionals de negociació social i política» (1995: 38).

Volviendo a la teoría de los clivajes, los cambios sociales, políticos, económicos y generacionales pueden producir un *descongelamiento de los clivajes* (Ware, 2004: 348) en el que la relación entre el votante y el partido político se debilita y no actúa con el inquebrantable automatismo con el que había funcionado hasta el momento. Según la academia, desde finales de los 70 y durante la década de los 80 se habría puesto fin a la edad de hielo de los clivajes tradicionales y el electorado comenzaba a comportarse de manera diferente. Esta erosión de los lazos partidista-electorales puede producir un desalineamiento del clivaje (Anduiza y Bosch, 2012: 182) en el que el actor valora la posibilidad de, aún manteniéndose en su posición, motivar su comportamiento por otros elementos o actores que, a la larga, pueden conducir a un cambio de posición. Aplicado al caso de estudio, el año 2016 supone un punto de inicio del actual momento que podría caracterizarse como de descongelamiento del clivaje, o si se prefiere, de *desosificación* del clivaje.

El terremoto electoral de 2015, como ya se ha comentado, lleva aparejado importantes repercusiones políticas, institucionales y administrativas que transforman la realidad del PNA en todas las dimensiones formales. Por un lado, se produce la llegada al poder autonómico del gobierno progresista que imprime una orientación *más verde* a su política, pero además la extracción de élites del área de medio ambiente se produce del entorno ecologista. Por tanto, el poder autonómico de representación política tiene un marcado espíritu conservacionista. A su vez, tiene lugar el reemplazo de la Dirección del PNA por una *funcionaria histórica* de la Albufera y de la gestión de espacios naturales valencianos, ya abordada en capítulos anteriores, y el reemplazo de la Presidencia de la JR por un *histórico ecologista* de la Albufera –se abordará en el siguiente apartado-. Es decir, la estructura institucional autonómica de mayor relevancia del PNA se alinea con los postulados conservacionistas de corte ecologista. Al tiempo que esto ocurre en la autonomía, en el Ajuntament de València se produce un proceso similar, es un gobierno progresista en el que, además, tanto el alcalde como el concejal de Devesa-Albufera tienen fuertes lazos con el humedal y con la prioridad de su conservación. Así que las principales entidades locales y autonómicas del PNA están alineadas partidista e ideológicamente entre sí y con el proyecto de conservación, hecho que no había ocurrido en las décadas precedentes.

Es importante recordar la transformación político-electoral del PNA para comprender el «golpe de estado institucional» que se realiza, a modo de pinza, en la principal institución histórica de poder de la Albufera, la Junta de Desagüe, que va a tener consecuencias muy relevantes en la gestión pero, sobre todo, en el clima de encuentro y entendimiento de los actores del PNA.

Entre finales de 2015 y 2016, se producen una serie de denuncias públicas, ante la Fiscalía Provincial y en los medios de comunicación por el descenso de los niveles del agua del lago, en las que se señala una posible gestión de la Junta de Desagüe contraria a la Ley de Patrimonio Natural de 2007 y un delito continuado contra el medio ambiente[313]:

> «Eixa denuncia la comença a fer Paco Baixauli, que va ser alcalde de l'Ajuntament de Silla, un home que se preocupava molt per l'Albufera, denuncià la Junta i la Fiscalia va posar a bones que la Junta de Desaigüe no gestionara i fóra l'Administració. La gestió de l'aigua la hauria de fer l'Administració al cent per cent perquè miraria tots els interessos i no perjudicar a ningú» (III-E.51-G).

> «La gent en tenen no sé si molta por a qui mana allí [Junta de Desagüe], que ja sabem qui és i aleshores ningú s'atraveia a posar una denúncia ni a dir res fins que Baixauli ho va presentar perquè era un moment en que el llac estava pràcticament buit, allò va ser un atemptat ecològic en tota regla» (III-E.52-A-M).

En diciembre de 2016 la conselleria competente adoptó medidas provisionales para el control de las compuertas[314], a la espera de la aprobación de la Orden definitiva que fija la regulación del nivel del lago[315].

---

[313] «El denunciante del bajo nivel del agua en l´Albufera pide a la Fiscalía que intervenga», *Levante-EMV*, 13/11/2016.

[314] «Se constituyó en 1926 la Junta de Desague de l'Albufera con el fin de manejar las compuertas y motobombas de forma que el nivel de los campos y laguna fuera el adecuado para realizar el cultivo del arroz. Durante los primeros años de funcionamiento de esta entidad, los aportes de agua al lago y su marjal eran tan abundantes que la gestión realizada no resultaba conflictiva. Si había que desaguar rápidamente el marjal, con cerrar compuertas el nivel se recuperaba rápidamente y la mayor parte del año las compuertas podían permanecer abiertas de forma que el pescado entraba y se renovaba continuamente el agua. Sin embargo, la progresiva reducción de aportes de agua, consecuencia de disminución de los recursos del río Júcar y de los retornos de riego de la acequia Real, ocasiona la necesidad de una gestión de compuertas mucho más eficiente, orientada a mantener el máximo flujo posible a la vez que los niveles más adecuados según la situación del cultivo del arrozal. Era necesario evitar los frecuentes conflictos debidos a la excesiva bajada del nivel del agua en algunos periodos del año de forma que se dificultaba notablemente la navegación y los pescadores veían muy disminuidas sus capturas y por tanto sus ingresos. La situación ambiental se encontraba deteriorada, detectándose problemas de excesiva salinidad en los suelos llagando a provocar la degradación de su vegetación. Esta situación motivó una denuncia ante la Fiscalía que fue el detonante de la regulación establecida por la Conselleria. Esta regulación tuvo como principio inspirador el mantener los flujos con el mar el máximo tiempo posible y el mantenimento del agua para la perelloná todo ello de forma compatible con el cultivo del arroz y el resto de actividades que se desarrollan en el parque». Informe titulado «Manejo de niveles del lago de l'Albufera» de la D.G. de Medi Natural i d'Avaluació Ambiental (GVA). Sin datar. Consultada el 16/06/2023 en https://parquesnaturales.gva.es/documents/80302883/162014201/Manejo+de++los+niveles+del+lago+de+l'Albufera/4fa7b7ff-64a0-445c-aa29-be7cec20ec5a.

[315] Orden 5/2018, de 1 de febrero, de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, relativa a la regulación del nivel y comunicación con el mar del Parque Natural de L'Albufera. Tendrá validez hasta la aprobación del nuevo PRUG en cuyo articulado se incorporará el contenido de esta orden.

En aras del consenso y distensión del conflicto, el contenido de la nueva regulación es consensuado entre los actores de uno y otro eje dentro de la JR, tal y como se recoge en las actas de la sesión extraordinaria de mayo de 2017, exclusiva sobre esta temática:

> «El Señor Álvaro [D.G. Medi Natural] explica la importancia de llegar a un acuerdo sobre esta Orden en la JR, si bien posteriormente se realizará su tramitación oficial, sometiéndola a un periodo de información pública. (…) El Señor Campillo [Ajuntament de València] considera igualmente muy importante llegar a un consenso lo más amplio posible en la materia y aporta una propuesta con algunas mejoras sobre el borrador de Conselleria (…). El Sr. Fortea [Regantes de Sueca] indica que está de acuerdo con la propuesta modificada porque se trata de la forma en que se han gestionado las compuertas hasta la fecha. (…) Lucía Moreno, representante de Acció Ecologista-Agró comenta su satisfacción por haber sido convocada la junta para este tema y por recibir previamente la documentación, así como por existir un acuerdo para la gestión de las compuertas. (…) El concejal Salvador Campillo, del Ayuntamiento de Sueca, indica su satisfacción con el acuerdo» (Diversas intervenciones en las actas de la JR de 05/2017.

El último episodio de cierta gravedad ocurre en 2019, cuando la Fiscalía Provincial insta a la DGMN a sustituir a la Junta de Desagüe en la gestión de las compuertas y a imponer una multa administrativa. La gestión ambiental se impone, vía judicial, a la gestión productivista-tradicional[316].

> «Lo que hizo la fiscalía es lo que tenía que haber hecho la Confederación y que no quiso hacer en su momento (…) si no fuera por la presión de la fiscalía, que ya te digo que bendita sea a pesar de algunos excesos, la Junta [Desagüe] seguiría tratando de hacer lo que les diera la gana pero como tienen esa presión, están aprendiendo a obedecer a la Conselleria y a su normativa» (III-E.78-A-H).

Es decir, la acción de las instituciones, ahora progresistas, tiene entre sus objetivos controlar, por primera vez en la historia, la principal institución de gestión y manejo de las compuertas. Es una operación política por el poder de la Albufera.

[316] Cabe señalar que dos grandes transformaciones recientes en el PNA se han producido por sentencia judicial: la denuncia por el derecho de pertenencia a la CPEP por parte de un grupo de mujeres (años 90) y la denuncia por el nivel de las aguas del lago (2016).

Y se realiza en un clima favorable institucional y actoralmente, tal y como se podrá observar más adelante, en los discursos de los integrantes de la JR. Un clima que además viene influido por los cambios estructurales que se están produciendo, de manera paulatina, en el PNA. Nos referimos al cambio generacional que actúa como factor relevante en los cambios político-electorales, asociativos, económicos y perceptivos de la figura del PNA y su conservación. De manera sintética porque ya se ha reflejado en capítulos anteriores, en la última década se ha iniciado un proceso de reemplazo generacional en la mayoría de los principales actores públicos y privados del PNA. Se están incorporando personas de entre 40 y 55 años que están sustituyendo a los de mayor edad –hombres, en la práctica totalidad– que están o han finalizado su etapa laboral y renuncian a los cargos de representación o de gestión[317] que ocupan. Estos nuevos perfiles, con mayor presencia de mujeres aunque todavía no alcanzan el equilibrio igualitario y con mayor formación académica, tienen varias características diferenciales que imprimen, entre otras, esas nuevas formas de representar y actuar.

Son generaciones que han nacido y se han socializado en la democracia, muchas de ellas tienen interiorizadas –las personas más jóvenes– y reclaman fórmulas de participación e implicación en la política del ENP, como se analiza en el último apartado de este capítulo. Otra es que, además, han vivido *con* el PNA. Muy pocas de estas personas recuerdan con plenitud la *llegada* del PNA, como sí lo hacían las personas de esa primera generación de actores del PNA, que formaron parte de la acción o reacción a la declaración, tanto desde lo local como desde la política, los movimientos sociales o la administración pública de los años 80. En relación con esta última, son generaciones que muestran una mayor consciencia sobre el cambio climático y la defensa medioambiental del humedal, al menos en términos generales, mientras que la generación anterior la defensa de la Albufera la canalizan a través del apego e identidad por el territorio más que por la valorización medioambiental.

Parece existir un componente *de responsabilidad* sobre el estado del humedal que diferencia enormemente a una y otra generación. Los más jóvenes se han *encontrado* esta Albufera que mejora pero todavía está lejos del estado idílico que relatan los más mayores, quienes vivieron la Albufera anterior a los años 60. Mientras que la generación que está siendo reemplazada es la responsable, directa o indirectamente, consciente e inconscientemente, del estado del humedal y esto les

[317] Proceso generalizado en la administración pública valenciana y española (Cuenca, 2018).

sitúa en una posición cautiva [318] , entendemos fundamentada en la responsabilidad –y quién sabe si en la culpa–, de haber permitido la degradación de aquello con lo que se identifican. Sería muy interesante poder profundizar en la dimensión de los significados y cómo éstos afectan a las responsabilidad, identificaciones e imágenes sobre el humedal.

En definitiva, el «clivaje albuferenco» que alinea a los actores locales y alóctonos, gubernamentales y no gubernamentales, parece dar muestras de descongelamiento con la nueva correlación de fuerzas político-electorales, las innovaciones administrativas implementadas, la incorporación de nuevos actores y los cambios socioeconómicos, de corte generacional, que se producen durante la segunda década del siglo XXI. La iniciativa política, presionada, influida o auspiciada por las transformaciones sociales, conlleva una nueva configuración de la administración conservacionista (De Castro, 2013) que da lugar a nuevos escenarios en la gestión y participación de los actores del PNA. La llegada de la gobernanza a la Albufera supone un salto disruptivo hacia delante, similar al producido por el aterrizaje de la gestión conservacionista de los años 80. La cuestión es si un nuevo cambio institucional como el que se podría darse con la llegada de la extrema derecha al gobierno autonómico y municipal, puede desarticular las estrategias institucionales de poder en aras de una mayor intervención conservacionista del humedal y desandar el camino hacia una mayor integración del fragmentado ecosistema del PNA.

14.2. La Junta Rectora y el Consejo Directivo

La gobernanza implica, casi por definición, espacios de participación donde la ciudadanía exprese, delibere y decida a propósito de los temas del PNA. La realidad es que en este ENP hay pocos o, de hecho, muy pocos. En puridad debería hablarse de un escenario formal y exclusivo de participación que se combina con espacios secundarios o con procesos que, aunque finitos, contribuyen a la cultura de la participación y a la consolidación y robustez de las redes de actores del PNA. Sobre el único espacio, la JR, se profundizará en este apartado. El resto de los escenarios o procesos se abordarán en el último apartado de este capítulo.

[318] Se es consciente que hay muchos matices a esta generalización porque sería injusto englobar a quiénes denunciaron, se movilizaron y lucharon por la defensa del humedal en los años 70. Ahora bien, en términos generales, todavía hoy, discursos y prácticas de muchas de las personas de esas generaciones siguen presentando incoherencias, como por ejemplo, reclamar mayores medidas para la protección y descontaminación del hidrosistema mientras «deixen el pot dels productes [fitosanitarios prohibidos] en el camp pa' que se'ls troben els del Parc» (Diario de Campo, 20/06/2022).

En los espacios naturales existe un órgano de participación –mayoritariamente consultivo–, en el que aparecen representados los principales actores e intereses del área protegida. Es un espacio que se enmarca dentro de la tradición neocorporativista española (Molins y Medina, 2014; García Guitián, 2016) de simplificación de las relaciones entre plano político-administrativo y sociedad civil. Tras un proceso de selección, la institución político-conservacionista legitima y, por tanto, jerarquiza el conjunto de actores que forman parte del entramado asociativo del PNA. Además, esa consagración inicial tiene consecuencias inmovilistas, ya que los actores seleccionados para el primer órgano no suelen abandonar el espacio salvo que se produzca su desaparición. Se produce, además, una retroalimentación informacional y de prestigio que refuerza la posición de estos actores legitimados que les provee de mejor situación ante la solución de conflictos y el posicionamiento ante las decisiones (Peters, 2003).

Al mismo tiempo, las barreras de entrada son muy elevadas a tenor de la escasa circulación de actores que se produce en estos órganos. Se aventura un trasfondo genetista en la configura y explicación del desarrollo y funcionamiento del órgano. Una fotografía del momento declarativo que tendrá cierta estampación en la participación formal posterior, hecho que dificulta la adecuación de este órgano a la realidad del área protegida (García Mora y Montes, 2010; De Castro, 2013) y la aleja de a participación real (Sanz y Torres, 2006; Iglesias, Lerma y García, 2008).

En el caso del PNA, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana del año 1994 introdujo la figura del órgano colegiado, asesor y consultivo, en los espacios naturales para canalizar la participación «de los propietarios y los intereses sociales y económicos afectados» (art. 48.5) por la existencia del ÁP. En el caso de la Albufera, se introdujo en el Régimen Jurídico del PNA de 1993, con la denominación de Junta Rectora.

Desde aquella primera normativa hasta la más reciente, la función y composición de la JR ha variado aparentemente poco en términos generales. Sin embargo, un análisis al detalle muestra cambios sustantivos en la correlación de fuerzas y en su función y protagonismo dentro del PNA. Para ello se va a estudiar un periodo de 30 años. Desde el punto de vista de la composición de la JR, se analiza desde la primera norma que la explicita, en 1993, hasta su última modificación en 2019. Desde el punto de vista del contenido, se trata de ver la diacronía de la correlación de fuerzas político-institucionales, económicas o conservacionistas a partir de los temas, alianzas y conflictos que se han producido, partiendo de las actas de la JR entre 2001 y 2022.

El tamaño de la JR ha variado muy poco con el paso del tiempo, de 36 *sillas* en 1993 a 41 de la actualidad. Un órgano muy amplio que intenta dar cabida a las sensibilidades institucionales (autonómicas, municipales, provinciales, estatales y universitarias), económicas (agrarias arroceras, gestión del agua, caza y pesca) y conservacionistas (ecologistas, naturalistas y patrimonio cultunatural). No hay representación ciudadana (juventud, mayores, mujeres, deportistas, festivas, AMPAS, etc.) ni vecinal, y hasta 2019 no había representación de organizaciones explícitas de protección del patrimonio cultural, como la Federació de Vela Llatina.

La evolución de la JR muestra una híper-sobrerrepresentación[319] de puestos institucionales si se entienden en sentido estricto, esto es, dirección del PNA, dimensión autonómica, local, provincial, estatal y universidades, con cerca del 78% del total. Ahora bien, la dinámica y posiciones respecto a los grandes temas del PNA son profundamente dispares entre sí e imposibilitan considerarlas como un grupo homogéneo salvo por su naturaleza pública. Este gran paraguas público-institucional evidencia la infrarrepresentación de la sociedad civil y de sus grupos de interés. En parte, sólo en parte, explicaría cierta desafección o distancia de la población del PNA por la JR. Al fin y al cabo, la reducida participación de los actores locales en los espacios de discusión o participación de los espacios naturales dificulta la implicación en los modelos de gestión institucional, habitualmente centralizados y poco porosos a la incorporación de la ciudadanía local (Rodrigues y Pascual, 2008).

El número de representantes de las instituciones autonómicas es el único que ha descendido con el paso del tiempo, de 8 a 5, mientras que tanto locales (14), provinciales (1) como estatales (2) se han mantenido estables desde el principio. En términos proporcionales, el peso institucional ha descendido un 18,5% dentro de la JR por la reducción de representantes autonómicos y el aumento de organizaciones económicas y conservacionistas. De la misma manera ocurre con los municipios y las universidades, si bien el número de representantes no ha descendido, se ha producido un descenso del 12%, en ambos, de su peso en la JR por la incorporación de los nuevos actores en 2004 y 2019.

Son las organizaciones económicas y conservacionistas las que han tenido un incremento de un 61% y un 75,6%, respectivamente, en el peso de la JR con el paso del tiempo. En este caso, este espectacular incremento deviene un espejismo que debe ser matizado.

[319] El estudio de Manuel Barragán y Adolfo Chica Ruiz (2015) señala trazos similares en la composición, comportamiento y percepción de la JR del PN de la Bahía de Cádiz.

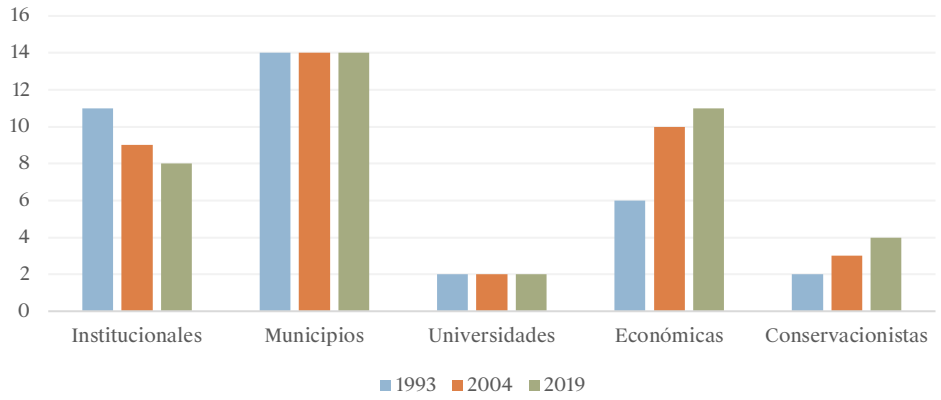
T29. Evolución de representantes de la JR según principal normativa del PNA, 1993-2019.

		Régimen Jurídico 1993	PRUG 2004	Modificación Régimen Jurídico 2019
INSTITUCIONAL	Dirección PNA	Director/a J.R.		
			Secretario/a J.R (Director/a PNA)	
	Autonómica Consellerias GVA (nominal)	2 Medio Ambiente		2 Medio Ambiente y Agricultura
			2 Territorio	1 Territorio
		1 Agricultura		
		1 Obras Públicas o Transporte		
		1 Turismo	1 Agen. Val. Turismo	1 Turismo
		1 Sanidad		
		1 Adminis. Públicas		
		1 Cultura		
	Local (nominal)	1 municipio PNA (12)		
		2 Ajuntament València		
	Provincial (nominal)	1 Diputació València		
	Estatal (nominal)	1 Demarcación Costas		
		1 Confederación Hidrográfica Júcar		
	Universid. públicas 2 (genérica)	UV		
		UPV		
ECONÓMICAS	Asoc. Empresariales 1 (genérica)		APEPNA	CEV
	1 Organiz. Agrarias 2 asociaciones agrarias (genérica)	1 Cámara Agraria Provincial		
		AVA-ASAJA		
		La Unió		
	Com. de Regantes y gestión agua (Nominal)	Junta de Desagüe		
			Com. Reg. Sueca	
			Com. Reg. Acequia Real Júcar	
			Com. Reg. Canal Riego Turia (Or)	
				Com. Reg. Favara
				Com. Reg. Cullera
	Activ. Tradicionales (genérica)	Sociedad Cazadores		
		Com. Pescadores (El Palmar)		
CONSERVACIONISTAS	Ecologistas (genérica)	Acció Ecologista-Agró		
				Xúquer Viu
	Naturalista (nominal)	SEO/BirdLife		
	Patrimonio cultural (nominal)			Federació Vela Latina

Fuente: Régimen Jurídico de 1993, PRUG de 2004 y Modificación Régimen Jurídico de 2019. Elaboración propia. Nota metodológica: el sombreado indica la presencia, aparición o desaparición de la entidad según la reforma de la JR.

Las organizaciones económicas pasan de 6 (3 agrarias, 1 gestión del agua, 1 caza y 1 pesca) a 11 (2 agrarias, 6 gestión del agua[320], 1 caza, 1 pesca y 1 empresariales), un aumento que casi duplica el número inicial y donde el peso de las comunidades de regantes es mayúsculo.Por el contrario, en el caso de las conservacionistas, pasan de 2 entidades, 1 ecologista y 1 naturalística a 4 en 2019, al sumarse una segunda organización ecologista y otra de defensa del patrimonio cultural, como es la Federación de Vela Latina, que no acaba de posicionarse de manera axiomática en la lógica ecologista, sino como una organización alineada con los parámetros generales del PNA y, por ahora, con un perfil muy discreto.

G42. Evolución de la composición de la JR según tipología organizaciones, 1993-2019, nº.

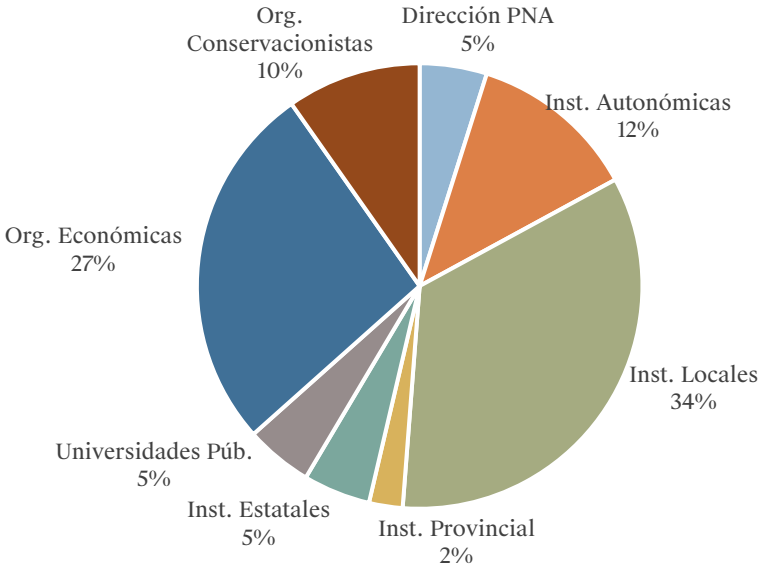


Fuente: Régimen Jurídico de 1993, PRUG de 2004 y Modificación Régimen Jurídico de 2019. Elaboración propia.

Se señalaba que la JR queda (des)equilibrada, en su composición actual, porque 6 de cada 10 representantes pertenece a una institución pública, a pesar de que el papel que juega cada una de ellas sea muy dispar. Por ejemplo, la UV y, en los años más recientes, también la UPV, tienen una posición muy cercana a la ecologista, mientras que la Diputació de València es prácticamente irrelevante, puesto que ha intervenido en una única ocasión en todas las actas consultadas. El caso del grupo económico y el ecologista es muy diferente, ya que si bien ambos han tenido un incremento similar durante los años, muy próximo a doblar número de *sillas*, en el caso de las organizaciones económicas suponen el 27% de la JR, mientras que todas las entidades conservacionistas –donde no todas actúan como ecologistas– no alcanzan el 10% de la JR.

[320] Hasta su inclusión nominal en la JR, las Comunidades de Regantes habían asistido a prácticamente todas las reuniones como entidades invitadas, es decir, sin voto pero con voz.

G43. Composición actual JR según tipología organizaciones, 2019, %.



Fuente: Modificación Régimen Jurídico de 2019. Elaboración propia

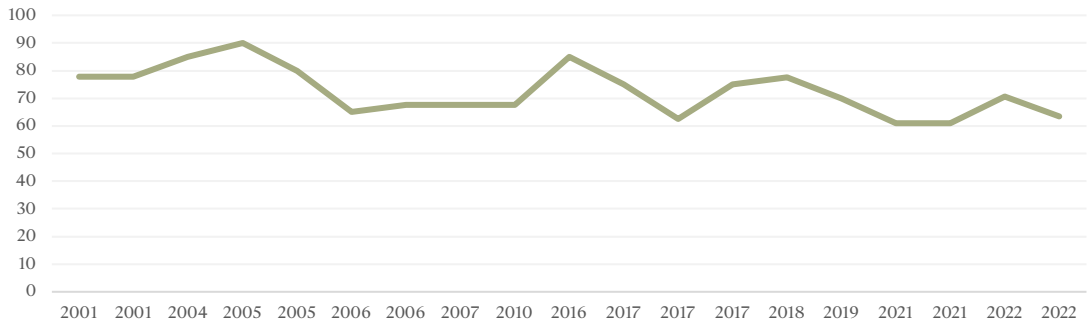
14.2.1. La participación en la JR

El análisis del contenido de las actas de la JR es uno de los puntos más interesantes de la investigación, ya que se recogen los discursos, silencios, realineamientos y encuentros de los principales actores del PNA durante más de 20 años. Un ejercicio de condensación que es resultado, por paradójico que pueda parecer, de la voluntad de una única persona. Tal vez dos. La persona encargada de la redacción o transcripción de las actas –más si no se conservan las grabaciones– tiene en su mano, literalmente, la creación de la historia. Los y las investigadoras que nos aproximamos a este ENP, como a cualquier otro espacio sociopolítico, construimos los análisis y resultados sobre el conjunto de palabras e ideas, matices y formulaciones que esa o esas personas decidieron reflejar en las actas. Las diferentes manos que las han elaborado a lo largo de estos 20 años probablemente hablan de ellas mismas, pero también de unas maneras de comprender la discusión, el tratamiento del poder, la política, el idioma y la Albufera. Esta trascendencia para el análisis y el aprendizaje institucional, que es al fin y al cabo el objetivo de quienes investigamos los espacios político-administrativos, requiere una mayor atención por parte de las personas responsables de la confección de las actas, en términos de detalle, de trazabilidad de ideas o discursos, de exposición coherente y de contexto explicativo que den lugar a un mayor control de la interpretación de los y las investigadoras posteriores.

Se han analizado 19 actas[321] de las 32 JR celebradas desde el año 2001 hasta el año 2022[322] para tratar de comprender, desde la perspectiva de los principales actores del PNA, las alianzas y los conflictos y consensos sobre los principales temas del PNA. En 4 de ellas hubo la presencia del conseller o consellera responsable: en 2001, el titular de Medio Ambiente, Fernando Modrego Caballero (PP); en 2004, el titular de Territorio, Rafael Blasco Castany (PP); en 2016, la titular de Medio Ambiente, Elena Cebrián Calvo (PSOE-PSPV) y en 2022, la titular de Emergencia Climática y Transición Ecológica, Mireia Mollà Herrera (Compromís). La presencia de la máxima representación autonómica no parece ser sinónimo del pleno de la JR; sí influye pero no se alcanzan las mayores tasas de asistencia.

En términos generales, hay un diferencial de participación de 15 puntos a lo largo de los años, si bien es cierto que la media se sitúa en torno al 73% de asistencia. Parecen intuirse dos fases: una primera, que se corresponde con los gobiernos del PP hasta 2014, a la que se llega con una elevada participación, por encima del 80%, y que tiene su momento álgido con los debates sobre el PRUG 2004 y la remodelación de la JR con cerca del 90% de asistencia.

G44. Evolución de la asistencia a la JR, 2001-2022, %.



Fuente: Actas JR del PNA. Elaboración propia.
Nota metodológica: entre 2001 y 2004 no se celebró ninguna JR; entre 2007 y 2009 se celebraron 3, de las que no se ha tenido acceso; entre 2011 y 2014 se celebraron 7, a las que no se ha tenido acceso y es una lástima porque coincide con la crisis económica; y en 2015 no se celebró por el cambio político-electoral.

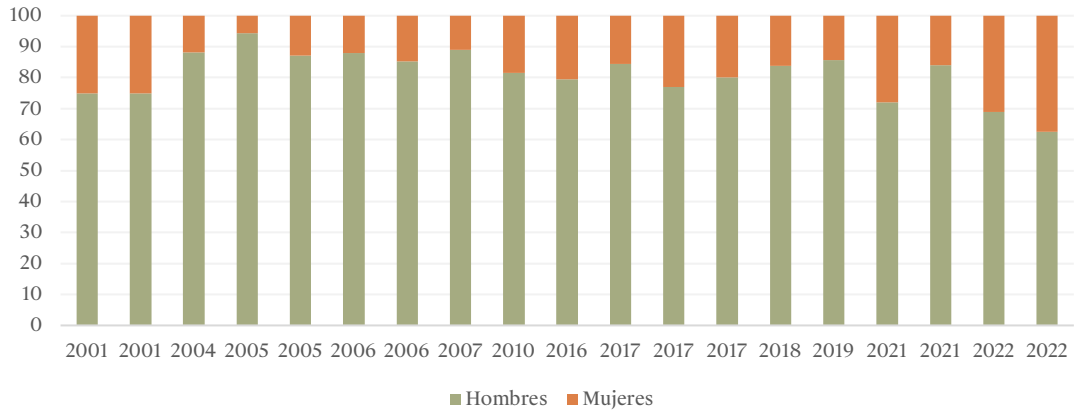
[321] Se ha tenido acceso a todas las actas digitales existentes pero ha sido imposible la consulta de los archivos en papel ya que la investigación ha coincidido con las obras de remodelación de la *Fotja Blanca* para albergar el Centro de Documentación «Rosa Miracle». Quiero reiterar mi sincero agradecimiento a María Sahuquillo Linares, Isaac Blasco Aguado y Eleuterio Fernández Guzmán por su buena disposición y rapidez en las diferentes entregas de las actas y documentos administrativos.

[322] Se quiere hacer hincapié en la prudencia a la hora de analizar las actas porque aún disponiéndose del 60% del total del periodo, se produce un vacío temporal entre 2007-2009, con 3 actas no accesibles, y entre 2011 y 2014 con 7 actas. Especialmente este último periodo es de gran importancia porque reflejaría el impacto de la crisis económica y las políticas de austeridad en las administraciones de gestión. Además, se une a la imposibilidad de consultar las actas entre 1994 y 2000, de las que se desconoce el número de sesiones realizadas. Tal vez esta sea una de las líneas de trabajo futuro, es perentorio completar la secuencia histórica para comprender el conjunto de la producción de la JR.

A partir de ese momento, desciende y parece estabilizarse por debajo del 70% durante varios años, aunque no tenemos la secuencia completa. La segunda fase se inicia con la primera JR del *Govern del Botànic* y recupera una participación superior al 80%. Desde entonces hasta el pasado año, la tendencia ha ido fluctuando a la baja con las asistencias mínimas de toda la secuencia.

La presencia de mujeres en la JR es discreta, como lo es en el PNA, al menos en los lugares de visibilidad pública o de poder. En este caso, la concentración de las principales organizaciones del humedal en la JR hace de espejo de la desigual posición de las mujeres respecto a los hombres. Las representantes suelen ocupar las *sillas* institucionales de la administración autonómica y de la local, cuestión esperable en tanto que es la lógica político-representativa la que actúa y, por tanto, reequilibra la desigualdad. Es diferente en el caso de las organizaciones económicas, donde la lógica de competencia por el poder excluye –impide o expulsa– a las mujeres (Valcárcel, 2009; Medina-Vicent, 2015; Carrancio, 2018). En este caso, no habido mujeres representantes ni de organizaciones agrarias, ni gestión del agua, ni de pesca ni de caza. También es diferente entre las organizaciones conservacionistas y la universidad. En las primeras han sido siempre hombres quienes las representaran hasta 2016, cuando se produce el cambio en A.E. Agró con la entrada de Lucía Moreno Fernández; mientras que en las universidades, la representante de la UV era Rosa Miracle Solé, catedrática y referente europea de limnología, durante los primeros años del siglo. En el periodo analizado[323], ellas han sido las únicas mujeres con gran protagonismo en la JR, junto con Paloma Mateache Sacristán como secretaria de la misma durante el periodo en que fue directora del PNA.

G45. Evolución de la asistencia a la JR según sexo, 2001-2022, %.



Fuente: Actas JR del PNA. Elaboración propia.

[323] En el año 1996 se designó a Pilar Máñez Capmany presidenta de la JR en sustitución de Juan Manuel Castañer Mollà. Se desconoce si ha habido más presidentas de la JR antes del año 2001.

Respecto a la tasa de asistencia de las diferentes organizaciones, se observan cuatro comportamientos. En el primero, el de las organizaciones que han acudido a la mitad o menos de las sesiones, se encuentran CEV[324] (patronal valenciana) y la Diputació de València, que, a tenor de sus competencias y su vocación, tiene un papel más que residual. El segundo grupo son las organizaciones que han asistido a entre el 63%-79% de las ocasiones en las que se les ha convocado. En este segundo grupo se encuentran la UV y la UPV, el Ajuntament de València[325], Demarcación de Costas (Ministerio), ADENA WWF (ecologistas), La Unió (agraria), Cazadores, la Federació de Vela Llatina y la Junta de Desagüe[326]. El tercer grupo corresponde a las que han tenido una asistencia muy elevada, entre un 80-89%, que son APEPNA (empresarios del PNA hasta 2017) y las Comunidades de Regantes de Sueca y de la Acequia Real; y 90-95%, que son SEO, Agró y Xúquer Viu (las tres ecologistas) y la CHJ (Ministerio). Finalmente, el grupo de entidades que han acudido a todas las sesiones celebradas son la CPEP, AVA-ASAJA (agraria), Cámara Agraria Provincial (hasta 2010) y Regantes del Turia. Es decir, se observa un comportamiento claro entre las organizaciones económicas y conservacionistas con una tasa de asistencia muy elevada (más del 90%) en los 21 años analizados, y las instituciones político-administrativas que se sitúan por debajo del 80%, a excepción de la CHJ.

El análisis del contenido de las actas ha sido una de las grandes aportaciones a esta investigación porque la JR como escenario de la polifonía *autorizada* del PNA se convierte en el repositorio de los discursos y de correlación de fuerzas de los actores de la comunidad albuferenca. Su condición consultiva no exime su fuerza como institución –única– de referencia de todo lo que acontece en el PNA y, por tanto, como legitimadora político-institucional. Es cierto que sus actores más relevantes no utilizan la JR como espacio para la influencia política, la mayoría de ellos emplean caminos directos a las altas representaciones autonómicas:

> «Si el responsable político que debe tomar una decisión sobre la paja del arroz se reúne con AVA, La Unió y con el señor Fortea ya sabes lo que van a decidir (…) Sueca sólo se mueve por los intereses de Sueca y la gente del norte lo ve de otra manera». (III-E.39-A-M).

[324] CEV ocupa la silla de la APEPNA una vez disuelta. Huelga decir que la representación empresarial la realiza una organización externa sin vinculación con el PNA que evidencia la falta de organización de colectivos como la restauración, el turismo o la hostelería.

[325] Se incluye únicamente el Ajuntament de València por su peso en la JR y en el PNA. Un análisis con mayor detenimiento del comportamiento de los diferentes municipios podría permitir conocer y comparar, por ejemplo, el Ajuntament de Sueca, el gran municipio en extensión del PNA; los municipios arroceros del norte y los del sur; los municipios con lógica costera-turística, etc. Las múltiples combinaciones para analizar presencias, discursos y alianzas en la JR ponen de relieve el interés en este particular apartado del PNA.

[326] En el momento que se produce la entrada de las comunidades de regantes en 2004, el secretario de la Junta de Desagüe, José Pascual Fortea Zaragoza, libera esa representación y acude a las JR como la Comunidad de Regantes de Sueca.

En cambio, la JR es utilizada para fijar posición, exhibir músculo y producir discurso sobre los temas de mayor calado. Pese a no disponerse de todas las actas ni haberse hecho un análisis exhaustivo, se advierten algunas consideraciones que son pertinentes para la comprensión del gobierno y la gobernanza en la Albufera. La primera tiene que ver con el reflejo del «clivaje albuferenco», la segunda con los temas y los actores que intervienen, y la tercera aborda el funcionamiento y utilidad de la JR.

14.2.2. El desalineamiento del clivaje

La primera consideración es la presencia clara del «clivaje albuferenco» en la JR. En prácticamente todos los debates se produce un enfrentamiento entre el «eje conservacionista» y el «eje arrocero», eso sí, únicamente en temas de calado como los vinculados con la gestión del agua, la paja del arroz o el ordenamiento y regulación del PNA. En todos los debates analizados se ha evidenciado el alineamiento de los ejes si bien es cierto que la manera de proceder tiene que ver con la activación o desactivación del actor. Suele haber un par de organización por cada eje que lideran el debate mientras que el resto, en función de la importancia percibida del tema o la intensidad de la sesión, intervienen o simplemente dan su apoyo. La delimitación del clivaje es tan clara que, incluso pudiendo estar de acuerdo en el fondo, la escenificación requiere de matices que clarifican y refuerzan las fronteras del clivaje. En el caso reciente de mayor demanda de aportes hídricos, se comparte una posición común, unánime, pero se insiste en las diferencias, aunque ello implique desviar la atención hacia temas que no pueden ser abordados por la JR o, ni siquiera, por la autoridad autonómica.

> «Se da la palabra a José Fortea [Comunidad Regantes de Sueca] (…) que está de acuerdo con lo explicado por Francisco Sanz [Xúquer Viu, ecologistas] sobre los caudales ecológicos y que el plan hidrológico solo puede salir adelante si colaboran todos, incluidos los interesados en Contreras y Alarcón, y que, sin embargo, se han comprado voluntades para lograr el acuerdo, motivo por el cual no está conforme» (Actas JR de 04/2022).

La alineación de las entidades en torno al clivaje varía a lo largo del tiempo, no todas han estado en el mismo lado. Muy presumiblemente tiene que ver con la variable político-institucional. Los casos que aquí se seleccionan –por limitación de espacio y tiempo de la investigación–, así parecen sugerirlo. En primer lugar, el caso del Ajuntament de València, que tiene una deriva particular dentro de la JR y particularísimo si, además, se compara con la posición y gestión del SDA.

Es como si durante una época se produjera un desdoblamiento entre la dimensión política (JR) y técnica (SDA), y durante otra, convergieran. El liderazgo del concejal Aleixandre[327] (PP) en las actas entre 2001-2010 es muy discreto, no siempre acude (tasa de participación del 44%) ni siempre interviene, y en las ocasiones en las que lo hace, tiene una posición que parece acercarse más al «eje arrocero» que al conservacionista, como se observa con claridad en el intenso debate a propósito del PRUG[328] de 2004:

> «El 100 % dels que viuen açí están d'acord en viure açí, en avançar, en cuidar, en progresar. Que visquen els patos, les polles, allò, lo atre, tots, un parque natural de progrés, un parque natural de respete i ho han demostrat. No perque ho diga jo, perque soc llaurador, hostelero, polític i tot lo que ni ha (…) parle en el coneiximent de que tot açò que se planteja açí es al respete al mig ambient sinse alterar res» [sic] (Actas JR de 05/2004).

La segunda etapa se corresponde con el concejal Sergi Campillo Fernández (Compromís), entre 2016 y 2022. Tiene un papel activo y relevante en las sesiones en las que participa[329]. Además, desde una posición claramente conservacionista, parece abogar por espacios de encuentro con las entidades del «eje arrocero»:

> «El Sr. Campillo indica que como representante del Ayuntamiento de Valencia considera igualmente muy importante llegar a un consenso lo más amplio posible en la materia y a estos efectos, aporta una propuesta con algunas mejoras sobre el borrador de la Conselleria que recoge la visión de los que han manejado tradicionalmente las compuertas. Expone que si bien el término de Valencia tiene una pequeña proporción del arrozal del Parque, el Ayuntamiento de la ciudad juega un importante papel como propietario del lago y presidente de la Junta de Desagüe. Lee la propuesta que se reparte a los asistentes. (…) El Sr. Fortea [Comunidad Regantes de Sueca] indica que está de acuerdo con la propuesta modificada»

[327] Durante su mandato participó muy activamente en el Consejo Directivo del PNA, de periodicidad trimestral y de corte ejecutivo para la resolución de expedientes informados para el Presidente del PNA. Como se verá más adelante, este Consejo tenía una mayor relevancia que la propia JR.
[328] Recordamos que la propuesta del PRUG de urbanización de algunas zonas del PNA supuso su anulación en 2012 por el Tribunal Supremo, tras la denuncia de Acció Ecologista-Agró.
[329] Según los informantes, lidera, junto con Paloma Mateache Sacristán, las reuniones con GVA y CHJ a propósito del *Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar 2022-2027*.

La CHJ también tiene una posición cambiante, según las épocas, pese a su naturaleza técnica. En las actas de 2001 –gobierno de José María Aznar López en España–, el representante de la CHJ se alinea con el Presidente de la JR, con las sociedades agrarias, con la Junta de Desagüe y con varios ayuntamientos en la defensa de la obra del Barranc del Poio, siendo esta una posición contraria a la de Agró, SEO UV. Tan sólo tres años después –en España gobierna José Luís Rodríguez Zapatero–, en la famosa JR del PRUG, el representante es acusado de haber virado su posición respecto al tema y desalinearse con el «eje arrocero». En los últimos años, la CHJ juega un papel, al menos en las JR, de naturaleza técnica.

> «[Cristina Santamarina Siurana, Directora General de Planificación y Ordenación Territorial] Confederación Hidrográfica no entiendo la actitud, no la entiendo. (…) No ha tenido tiempo de analizar el documento, y como [sic] es posible que tengamos un escrito con alegaciones, yo no lo entiendo. (…) Y hemos recogido todas y cada una de ellas salvo una que afectaba el término competencial de actuación. No entiendo que la Confederación diga que no ha tenido tiempo. Que diga que ha cambiado de opinión, y que diga porqué. Pero no diga que no ha tenido tiempo y que no pida más tiempo, porque las alegaciones están por escritas, tratadas, consensuadas e incorporadas» (Actas JR de 05/2004).

El tercero de los virajes a los que conviene hacer referencia es el de la Junta de Desagüe. Como se ha comentado en el apartado anterior, ese *golpe de estado* institucional se ve reflejado en las actas más que por acción, por inacción. Si en los primeros escritos su representante tiene una voz muy relevante, casi de autoridad única, la entrada de las Comunidades de Regantes –con la modificación de 2004– diluyen su protagonismo aunque refuerzan claramente las intervenciones –número y extensión– del «eje arrocero». Es el cambio político de 2016 cuando las intervenciones de la Junta de Desagüe desaparecen y en las contadas ocasiones que se realiza, el titular es el concejal Campillo y se hacen alineadas con la gestión conservacionista del agua. Además, parece que el cambio de orientación y posición de la citada entidad no fue mal acogida por los líderes de las principales agrupaciones agrarias de la JR.

> «Josep Andreu, representante de la Unió de Llauradors, expresa que las ayudas agroambientales no tienen que ver en este tema; que agradecen al Ayuntamiento de Valencia su mediación porque anteriormente no había diálogo y que apoyan lo que proponga la Junta de Desagüe» (Actas JR de 05/2017).

> «Miguel Minguet [AVA-ASAJA] protesta. Comenta que la fiscalía únicamente pide a la Conselleria que tome las medidas adecuadas, y que la primera propuesta de las medidas son inasumibles. Dice que en la Junta de Desagüe hay gente muy mayor, con mucha experiencia, difíciles de sustituir, pero que le parece bien si hay diálogo al respecto» [sic] (Actas JR de 02/2017).

Por otra parte, se produce una concentración del grueso de las intervenciones en muy pocos actores, *hablan los mismos sobre los mismos temas*. Actores, por cierto, principales de cada uno de los dos ejes del clivaje. En general, como ya se ha señalado, hay pocas mujeres en la JR y todavía menos como representantes de los grupos de interés, por lo que las intervenciones son contadas a excepción de las realizadas por Agró desde 2016. Ella es la excepción, como representante que es y como papel preferente que tiene.

14.2.3. Los principales temas abordados en la JR

La segunda consideración importante sobre la JR es la temática que se aborda en las sesiones. Se habla muy poco de uso público[330], uno de los temas capitales de la gestión de las administraciones conservacionistas del PNA; apenas se habla de conservación, salvo que esté vinculada a subvenciones compensatorias, a la exposición de la memoria anual o a la realización de infraestructuras; como tampoco hay mención a temas ciudadanos o de participación, entendiéndose, tal vez, que son *negociado* de las entidades locales y no del PNA. Siguiendo esta lógica, apenas se tratan temas de los municipios, a menos que estén vinculados a la gestión o depuración de aguas y que, por tanto, se convierte en algo temático y no territorial, que diluye su especificidad. No existe un continuum entre lo local y lo supralocal, sino un continuum de temas relevantes o irrelevantes.

Así, la temática gira, principalmente, en torno a la gestión del agua y sus derivadas, que en un hidrosistema como la Albufera tiene todo el sentido del mundo. Ahora bien, la cuestión es el porqué de la imposibilidad de situar en la agenda de la JR otros temas que podrían ser relevantes para otros grupos de interés o sectores del PNA. Se produce una disonancia entre qué es relevante para los gestores públicos y qué es para los actores principales del PNA.

[330] Aparece mencionado por la Jefa de Área de Conservación de Espacios Naturales de GVA, Carmen Olmos, en el acta de 03/2010, que informa del trámite para la elaboración del *Plan de Uso Público* (nunca se aprobó); y por la Consellera Cebrián en las actas de 01/2016 y sólo como discurso político-institucional, no genera debate. Parece ser un problema, por ahora, de la gestión conservacionista no de los actores autorizados.

Temas que –señalado por gestores de la administración autonómica (PNA) y local (SDA)– incluyen también la conservación de la pinada, el intenso tráfico rodado del PNA sobre todo en la zona costera, la edificación ilegal y el incremento del uso público. Podría decirse que es el «clivaje albuferenco» basado en el enfrentamiento agrarismo-conservacionismo el que ordena los temas, posiciones y votaciones. Es por ello por lo que la gestión de las aguas, los aportes de cantidad o calidad, la salinización, el tratamiento de la paja del arrozal y el sistema de depuración de las aguas que llegan al humedal ocupan realidad e imaginario de la JR. En ese sentido, antes de analizar algunos de estos temas principales, se observa cómo la entidad ecologista de referencia, A.E. Agró marca el ritmo de los temas. Una mirada diacrónica de las actas, recordemos desde 2001, evidencia que esta organización es el actor, casi siempre crítico, que sitúa en el debate los temas que se van a convertir en los ejes del debate o la discusión de esa sesión o posteriores.

> «Interviene D. Víctor Navarro, que indica que en la última reunión que tuvo lugar de la Comisión del Agua que, a tenor de la grave sequía que padecemos, se quedó que desde el Parque Natural se enviaría un informe a la Confederación Hidrográfica en relación a las necesidades o los problemas que puede tener el Parque, en este verano. Pregunta si esto se ha hecho, en primer lugar, y en segundo lugar, le gustaría que la JR entrara en este tema y se pronunciara sobre el mismo, sobre los caudales que necesita del agua del Júcar» (Actas JR de 03/2006).

Ocurre con los temas de modernización del sistema de regadío, con el *Plan Hidrológico Nacional* de 2001, con la demanda de una comisión del agua dentro de la JR, con la exigencia de mayores aportes hídricos de cantidad y de calidad; con la falta de acción ante especies invasoras o con la demanda de mayor transparencia en la JR. Temas que hoy –algunos de ellos– son transversales a todos los actores de la JR, pero que en su momento fueron introducidos en el debate por esta entidad.

Como se ha señalado, el análisis exhaustivo de los temas tratados en la JR desde 2001 es casi inabarcable y requeriría una investigación exclusiva para poder comprender su profundidad y la relación con la política, la economía y la gestión del humedal. Temas coyunturales, como por ejemplo, las entradas y salidas de los temas que reflejan momentos puntuales, casi siempre conflictivos (carreteras, PRUG, incendios, mercantilización del PNA, caza, salinización) o el recorrido de temas recurrentes presentes en casi todas las JR (aportes hídricos de cantidad y calidad, depuración de aguas, qué hacer con las aguas de Pinedo, dragado del lago, gestión de compuertas, paja del arroz) que evidencian los intereses de los actores intervinientes.

También se podría abordar cómo las entidades agraristas prácticamente no intervienen en los temas que no les afectan (incendios, construcción ilegal, turismo playa, amojonamiento del lago), mientras que las ecologistas y universidades tienen una posición definida en todos los temas que se abordan. Sería interesante estudiar cómo todos los grupos de interés, salvo los ecologistas, en no pocas ocasiones demandan más subvenciones a las administraciones (por daños de avifauna, agroambientales, limpieza del lago, reparación motas). O cómo los actores colaboran, cooperan o discuten sobre estos temas y cómo se tejen los micro liderazgos a través de los discursos.

Ante la imposibilidad de profundizar en todas estas dimensiones, se toma la decisión de presentar tres temas que sintetizan la realidad de la JR que reflejan las maneras de actuar en este órgano desde, presumiblemente, su creación hasta 2019, cuando se produce el punto de inflexión que se abordará al final de este apartado. La tónica general de la JR ha sido más proclive al conflicto entre los principales actores del «clivaje albuferenco» que de encuentro, y estos tres temas que se presentan sintetizan bien las posiciones y discursos. En el fondo, los tres tienen la gestión del agua como elemento vehicular, si bien es cierto que la temática y las formas adquieren diferentes caras: el primero es el de la gestión hídrica, el segundo la cuestión de la paja del arroz y el tercero el proceso de elaboración del PRUG.

La gestión del agua es *la cuestión* de la Albufera. En torno a ella ha girado y gira todo el sistema por lo que tiene su plasmación en las actas de la JR. Sobre las múltiples aristas que se podrían abordar, se va a hacer referencia a dos por su trascendencia y por su implicación ecológica y política. El primer tema es el de los niveles del lago y el segundo la demanda de los aportes hídricos, de cantidad y de calidad, que necesita el ecosistema para su supervivencia. El debate sobre la gestión de los niveles del lago, con una orientación arrocera o ecológica, está presente en casi todas las sesiones de la JR, de manera directa o de manera indirecta (modernización de regadío, canalización, uso del agua de Pinedo, etc.). Los grupos de interés locales se mantienen más o menos alineados en sus respectivos ejes mientras que sí se observa un cambio de postura de las instituciones públicas producido por un cambio externo, electoral o judicial, que motiva el viraje institucional del «eje arrocero» al «eje conservacionista». Por un lado, la Conselleria, el Ajuntament de València, la Directora del PNA, el Presidente de la JR, Agró, Xúquer Viu, SEO y CPEP; por otro lado, AVA, la Unió, Regantes de Sueca, Túria y Acequia Real y la Junta de Desagüe.

> «Miguel Minguet [AVA-ASAJA] protesta. Comenta que la fiscalía únicamente pu2de a la Conselleria que tome la medidas adecuadas, y que la primera propuesta es inasumible. (…) José Pascual Fos [Regantes de Sueca]

> comenta que el proceso se tenía que haber consensuado con la Junta de Desagüe. Dice que los bajos niveles son por el hecho que se hayan llenado todos los tancats al mismo tiempo. (…) El Presidente [de la JR, Víctor Navarro] responde que nadie, incluidos los grupos ecologistas, han afirmado que la agricultura y el parque sean incompatibles (…). Sergi Campillo [concejal Ajuntament de València] hace referencia a los niveles del lago que ha motivado las denuncias realizadas y que el cultivo es fundamental para el parque» (Unión de diferentes intervenciones en las actas de la JR de 02/2017).

Una intercesión judicial que tiene una derivada que, a tenor de lo analizado en las actas y lo conversado de manera informal con los y las informantes, podría considerarse bien recibida o positiva por parte de la JR. La posición de poder ejercida históricamente por la Junta de Desagüe y las formas poco dialogantes e impositivas, era un factor de tensión tanto en las sesiones como en el día a día del humedal. La sentencia de la fiscalía y la orden suponen un cambio en las relaciones y en la correlación de fuerzas dentro del órgano de participación ya que, entre otras, es el concejal Campillo quien asume, en un primer momento, la representación de esta institución en la JR.

> «Josep Andreu, representante de la Unió de Llauradors, (…) agradece al Ayuntamiento de Valencia su mediación porque anteriormente no había diálogo y apoyan lo que proponga la Junta de Desagüe» (Actas JR de 05/2017).

Un conflicto que ha marcado un periodo de considerable tensión de la JR, influido por diversos factores pero que, como recuerdan los informantes y recogen las actas, la denuncia de la fiscalía supuso un punto de inflexión, al fin y al cabo se produce una injerencia judicial externa, si bien todo parece apuntar al apaciguamiento del clima de la JR.

> «Pepe Caballer [CPEP] pregunta sobre les seues al·legacions a l'Ordre de la Conselleria sobre els nivells del llac, i els avantatges de fer-ho per mitjà d'un decret. José Fortea [Regantes de Sueca] protesta i es marxa de la sala» (Actas JR de 10/2017).

El nivel del lago y la gestión de las aguas está estrechamente ligado a los aportes hídricos que recibe la Albufera y que son necesarios para compensar o combatir los todavía existentes vertidos industriales y residenciales, abastecer el arrozal y

sostener la biodiversidad. De ahí la importancia capital de convertir esta demanda en un problema político y situarlo en la agenda política autonómica. Un hecho que, a propósito de los anuncios del presidente Puig[331] en sede parlamentaria y del volumen de noticias de prensa de los últimos años, se ha conseguido.

La reivindicación de los aportes, cantidad y calidad, se plasma en las sesiones de la JR de manera clara e inequívoca desde 2001 (primer año del que se dispone documentación) con la demanda del aumento del caudal por parte del Ajuntament de Sueca y las críticas al *Plan Hidrológico Nacional* por parte de los principales actores de la JR, tanto regantes como ecologistas. El proceso se intensifica a partir de 2016[332], como evidencian las actas y en presencia mediática, con el cambio de gobierno autonómico y, sobre todo, capitalino. El concejal Campillo va a ser una voz destacada en la mayoría de las sesiones en relación con este tema:

> «Sergi Campillo explica los aspectos generales del acuerdo al que se ha llegado para lograr estas asignaciones, en las que el Ayuntamiento de València ha participado. Destaca la diferencia con la situación anterior, en la que las asignaciones eran solo una posibilidad. Añade que si bien el acuerdo no es el mejor que se puede imaginar, sí que es el mejor que se podía lograr, y que es un acuerdo pactado con diferentes intereses: agricultores, pescadores, ambientalistas… Explica que se fijó unas dotaciones ambientales en función de las necesidades, con 10 hm3 procedentes del sistema Turia, 10 del sistema Júcar, 14,51 hm3 de la Acequia Real, y otros 25, sometidos a la ejecución de la modernización de regadíos» (Actas JR de 04/2022).

La demanda de mayores y mejores aportes hídricos responde al consenso que se alcanzó a principios del siglo XXI, durante el *Estudio para el desarrollo sostenible de la Albufera* de la CHJ, donde se valida la defensa de una Albufera, la de los años 60, como paradigma del humedal idílico[333] (Cifres *et al.*, 2006:7; Jégou y Sanchis

[331] «Ximo Puig ha informado a Les Corts que el Gobierno de España ha dado el visto bueno al proyecto que dará una solución integral de futuro a L'Albufera. Esta iniciativa, ha explicado, "supondrá una inversión de 600 millones de euros para proteger y recuperar nuestro humedal más emblemático"», *La Vanguardia*, 27/09/2021.
[332] No se ha tenido acceso a las actas 7 actas de las sesiones celebradas entre 2011 y 2014, periodo en el que es posible que ya se registrara el interés por parte de los grupos locales de exigir un mayor aumento de los aportes de agua, tal vez vinculados a la modernización del regadío pero se desconoce.
[333] El imaginario se fundamentó en el *Noticiario NO·DO* 563 A, de 19/10/1953, que se recoge en Cifres *et al.*, 2006, si bien es cierto que ninguno de los dos noticiarios de ese día (A y B) hacen referencia alguna a la Albufera. Debe ser algún error de transcripción. En todo caso, la referencia a esa Albufera prístina «en la que se podía beber», como reza el imaginario local, y la vegetación acuática era abundante, puede contemplarse en el *Noticiario NO·DO* 64 A de 20/03/1944 donde la vegetación acuática es claramente visible.

Ibor, 2019:60) y sobre ella, se fundamenta esta reivindicación que ha conseguido consensuar a todos los actores del PNA.

A propósito de la gestión del agua y de todas sus derivadas, las actas evidencian el profundo conocimiento de los actores locales sobre el territorio y el hidrosistema, temas de gran complejidad en el que muestran un desenvolvimiento que no se identifica en la mayoría de los y las representantes institucionales. Se establece un diálogo *interpares* entre grupos locales –arroceros, regantes y pescadores– y técnicos –ecologistas, universidades, gestores–. Aceptando la oportuna matización que se podría realizar a esta afirmación –matices, por otro lado, de aguda profundidad técnico-científica– el conocimiento local sobre el comportamiento de las aguas (desagüe), los niveles (lago, *tancats* y campos) y calidades (agua de la depuradora de Pinedo o del Xúquer), sus impactos en el cultivo (salinización, crecimiento cultivo, grosor y calidad) o en la biodiversidad (vegetación acuática, caza), el estado *limnológico* del humedal o los procesos de descomposición de la paja revelan un complejo sistema cognitivo que apela a otros operadores y lenguajes, pero que describe realidades similares a las establecidas por el saber científico-técnico. Esta dimensión, ampliamente observada desde la antropología de la conservación, apela a la supremacía del conocimiento científico y a la minusvaloración o invisibilización del saber local, de transmisión intergeneracional y que refleja unas maneras propias de concebir y explicar el humedal (Sanmartín y Cátedra, 1979; Reyes-García, 2009; Del Mármol, 2012; Cortés Vázquez, 2012; Santamarina y Bodí, 2013). Sería enriquecedor poner en diálogo ambos constructos para comprender de una manera diferente el PNA.

El segundo de los temas analizados es el problema de la paja del arroz, que ha tenido una gran repercusión mediática en estos últimos años, hecho que ha sobredimensionado una cuestión compleja. Derivada de decisiones comunitarias, es percibida como una imposición conservacionista –por ENP– que, además, choca frontalmente con el uso tradicional. De manera sintética, la paja del arroz, una vez cosechado el cereal, queda en el campo y debe ser tratada para evitar la putrefacción de la tierra y la intoxicación de los hábitats donde desagua este residuo[334]. La manera tradicional de abordar esta cuestión en la Albufera, y en otros muchos lugares del planeta, ha sido la quema del rastrojo. En espacios densamente poblados, como el AMV, esto se convierte en un problema de salud pública. Por este motivo, la UE incluye ya en el *Plan de Desarrollo Rural 2007-2013* el triturado o retirada de la paja y condiciona la subvención de la PAC a este uso.

[334] La pudrición de la paja alcanza el circuito de agua, se expande por los canales y produce una situación de descomposición anaeróbica que es tóxica para la vida acuática y para la salud pública de las poblaciones situadas a orillas de los canales.

Desde el año 2001, el AJV ha prohibido la quema y ha puesto en marcha diferentes proyectos experimentales para la recogida de la paja del arroz, entre ellos, el LIFE-BIOCOMPOST y el LIFE-ECO-RICE (Muñoz Caballer *et al.*, 2012).



G77. En la primera imagen se observa el color negro del agua, resultado de la putrefacción de la paja en el *Port de Dalt* de El Palmar. En la segunda imagen se puede apreciar cómo el ácido se ha depositado sobre las persianas, también en El Palmar. Autora 16/10/2009.

El, en apariencia, sencillo dilema de quién debe asumir el coste del tratamiento, si el agricultor o la administración, enmascara una mayor complejidad que trasciende la cuestión monetaria y se vincula con la aceptación de la figura del PNA y la imposición administrativa ante un arrogado derecho consuetudinario que se ha venido haciendo en el humedal. El hecho es que desde 2007, este tema se aborda en gran parte de las sesiones de la JR y sitúa a los actores en torno a las posiciones favorables a la quema del arroz (asociaciones agrarias, cazadores, comunidades de regantes y municipios arroceros) frente a las favorables a la prohibición de la quema del arroz (ecologistas, naturalistas, pescadores, universidades, Ajuntament de València). De nuevo, el «clivaje albuferenco» se activa en su máxima expresión:

> «El Representante de la Cámara Agraria Provincial, don José Luis Rodrigo Llopis tiene interés en saber cómo se recogerá la paja del arroz. Es partidario tanto de la quema controlada de la paja como de su picado para su incorporación al campo. No cree, por lo tanto, en la viabilidad del proyecto. (…) Don Francisco Berenguer [empresa presenta resultados análisis de la paja y soluciones comerciales al problema] responde que ya se recoge paja en la Albufera (El Ayuntamiento de Valencia ya lo hacía) y cree posible recogerla del PN Albufera. Pero, en realidad, se trata de tener voluntad de recogerla. (…) El representante de la Comunidad de Pescadores de El Palmar, quiere indicar que, al parecer, hay dos posibilidades: un tipo de proyecto como el que presenta Francisco Berenguer o la quema de paja, de forma coordinada o el fangueo.

> Lo que no está de acuerdo es que sea, ya el tercer año, en que la Albufera se convierte en un "chapapote" por culpa de no utilizar un sistema adecuado» [sic] (Actas JR de 03/2010).

A modo de ejemplo, en la sesión de octubre de 2017, el conflicto sobre si la extracción o no de la paja alineó, de un lado, a la UPV de València, a los Regantes de Sueca, al Ajuntament de Sueca y a AVA-ASAJA; y, por otro lado, posicionó en contra de la quema y a favor de que el agricultor asuma el coste de la extracción de la paja a la Conselleria de Agricultura, la Universitat de València, Agró, Seo, Xúquer Viu, Regantes del Túria, Ajuntament d'Alfafar y Directora del PNA. El actual *Plan de gestión de la paja del arroz*, continuación del Plan 2018-2021, se aprobó en la JR extraordinaria de verano de 2022, tras la intervención de los principales actores en la *Comisión de la Paja* de la JR, y con el que se alcanzó un acuerdo de mínimos donde ni el sector arrocero, ni el regante, ni el ecologista salieron satisfechos[335], si bien lo entendieron como punto de inicio:

> «Josep Grau [La Unió, agraria] comenta que es un asunto difícil en el que se ha alcanzado un acuerdo, una recopilación de experiencias, se hará lo que más convenga en cada momento. Este año será difícil por el retraso en el cultivo, las medidas a aplicar dependerán de cómo vengan las circunstancias. (…) Paula Tuzón [S.A. Agricultura] agradece y comenta finalmente que es importante la salud ambiental del Parque, que no haya aguas negras, y que es un Plan vivo, hay medidas que ya se llevan a cabo y tras que se mejorarán. (…) Felicita a todos y pide una foto conjunta en el exterior» (Actas JR de 06/2022).

El tercero de los temas que se quiere abordar, de manera sucinta, es el debate sobre el PRUG (Plan Rector de Uso y Gestión) de 2004, porque escenifica a la perfección el conflicto por la excelencia de un ENP, el de la conservación y el de la presión productiva, en este caso el de la construcción. Una controversia en la que todos los actores toman partido a favor o en contra del PRUG propuesto por GVA, pero, además, muestra el papel y discurso de los representantes políticos en su máximo esplendor. Sin ánimo de parecer excesivamente entusiasta, las actas de mayo de 2004 son «caviar de tenca»[336].

[335] Se pudo asistir a esta sesión en calidad de invitada. La propuesta presentada por la GVA, alcanzada en parte por un proceso de colaboración entre los actores y por una derivada técnica, alineó a regantes, arroceros y ecologistas en una posición crítica ante las medidas impuestas, la falta de información, las dudas sobre la financiación de las ayudas, la zonificación y los tiempos. Un acuerdo de mínimos que fía su suerte al éxito de la implementación, no tanto a su diseño.

[336] En la Albufera suele utilizarse la expresión «més roín que la tenca en suc» como sinónimo de mala calidad o sabor. Sin embargo, los pescadores y demás habitantes del humedal señalan la injusta mala fama de la carpa ya que sus huevas son consideradas «un auténtico manjar».

Se trata de 42 páginas de acusaciones, defensas, tensiones y requiebros discursivos de todos los actores locales, representantes de las instituciones multinivel y, muy especialmente, del entonces Conseller de Territorio, Rafael Blasco Castany (PP). El alineamiento ante el clivaje es nítido, sin ambivalencias. En el «eje conservacionista» aparece la UV, SEO, Agró, la CHJ (viraje ya comentado), CPEP (posición más tibia). En el «eje arrocero» se posiciona la Diputació de València (la intervención es a título personal aunque se sirve de la legitimidad institucional), los ayuntamientos de València, Sueca y Albalat de la Ribera (no interviene ningún municipio más), las Comunidades de Regantes del Túria y Sueca, las organizaciones agrarias de AVA-ASAJA y la Cámara Provincial, la Federación de Caza, la Directora General de Ordenación Territorial y el Conseller. En el debate se mezclaron todos los temas explícitos e implícitos del PNA: la imposición administrativa en la restricción de usos, la priorización de biodiversidad frente a las personas, el conflicto con la capital, el conflicto con el Estado, la caza legal e ilegal, la presión urbanística, el crecimiento urbanístico vegetativo, la presión internacional (*Convenio Ramsar*), la depuración y saneamiento, la modernización del riego y las apelaciones al sentido común y al progreso de la sociedad. El desarrollo del debate y los matices discursivos son interesantes pero, por limitaciones de espacio, se quiere incluir un extracto de la declaración del Conseller de Territorio, titular de las competencias de medio ambiente, porque sintetiza la posición política sobre la conservación con el trasfondo productivo y la concepción de participación pública y sus consecuencias.

> «Esta Junta Rectora, emitira una informe favorable a este punt de partida que arranca ara i que tindrà les seues alegacions como correspon a un Estat de dret, aunque cada u podrà formular-les i, segurament, atendre-les i contestar-les. (...) Este es un parc natural que es el més complexe de gestionar i de valorar de tota España per no dir que de tota Europa. Saben vostés que ni han tretze municipis, que cada ú en les seus idiosincràsies està sobre el mateix parc natural i ni ha una presió de més de un milló de persones que està, diàriament, afectant i intervinguent, de una forma i de un altra, en parc natural. I per això es la complexitat de que trobem la fòrmula per armonitzar totes i cada ú de los interessos que ni han açí, pero el PRUG, i la modificació del Decret, només te una finalitat i es aumentar el grau de conservació i de protecció del parc natural de l'Albufera. Unes opinions son respetables pero no tenen ningún fonament ni en la voluntat de lo que fem ni en el esperit, ni en la lletra de lo que està en marcha. Este parc natural té vint i tantes mil hectàrees, les actuaciones que se van a permitir açi representen el 0'03 del parc natural. Es dir, de vint i tantes mil hectàrees anem a actuar, exlusivamente, en no arriba a 7 hectàrees i anem a actuar perque antenem que El Perelló te dret a tindre un college i un centre

de salud per a que la gent no tinga que desplazar-se a 10 o 12 kilòmetres per a que se veja atés, anem a fer-no en un lloc que no te ninguna relevancia desde el punt de vista ambiental, ningún valor de ninguna classe, anem a atendre a ixes families que es necessari reubicar-les com a conseqüència de les actuacions que s'ha fet en el Port de València, i anem a colocar-los fora inclús de lo que es el perímetro del parc natural de l'Albufera i lo que unic que hem fet ha sigut regularitzar dos actuacions urbanístiques que ja estavem, que no comporten, ni siquiera, el aument, en res. (…) Lo que passa es que volem fer-ho de una manera com estem fent-ho, per a no tindre ningú problema juridic, la modificació del Decret es absolutament imprescindible perque si no el PRUG es recurrible i en algunes coses se podrían impugnar. (…) Jo lo que demaría que entre tots fem el màxim esforç per a, inclús desde la discrepancia, possar en valor lo que representa la Albufera i prestigiar este parc per damunt de atres consideracions, perque jo crec que seria lo que més, lo que més mos dignificaria a les persones que, acertada o equivocadament, estem intentant millorar la gestió i la protecció de este parc» [sic] (Actas JR de 05/2004).

Ese PRUG, el de 2004, caducó una década después y se ha venido prolongado su vigencia hasta la aprobación de un nuevo Plan. En las actas de 2010 ya se da cuenta del inicio del proceso de elaboración, y de manera periódica aparece en casi todas las sesiones desde entonces:

«Comenta que el PRUG no se ha podido elaborar porque, después de comprobar que era inviable hacerlo con medios propios, des de [sic] la Oficina del Parque, por la carga de trabajo y la escasez de personal, se pensó en externalizar su redacción pero debido a la falta de presupuesto en el capítulo II y a la necesidad de elaborar muchos otros planes, hasta la fecha no ha podido contratarse. Para 2020 está previsto que pueda contratarse» (Actas JR de 02/2019).

En estos momentos, el nuevo PRUG, el segundo, estaría prácticamente finalizado[337] y pendiente de envío para su proceso parlamentario. La urgencia de un texto normativo de estas características, adaptado y actualizado, para la gestión del humedal es capital.

[337] ORDEN 12/2020, de 16 de octubre, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de revisión y aprobación del Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de la Albufera.

Sería una equivocación cometer los mismos errores del pasado porque en este documento se delimitan con precisión los usos, capacidades de los actores y orientaciones a las que las administraciones conservacionistas se pueden acoger. Joan Subirats (1993) al igual que Elinor Ostrom ([1990]2015) señalan la importancia de la claridad de los objetivos y de la información para una óptima gestión, su evaluación y control por parte de la ciudadanía y para una mejor incorporación de ésta a los procesos. El PNA necesita de manera perentoria un PRUG adaptado, adecuado y actualizado a la realidad de 2023:

> «José Caballer [Comunitat Pescadors del Palmar] explica que hace 3 legislaturas el PRUG nuevo no salió debido al cambio político, y que es posible que al que se está tramitando ahora le pase lo mismo» (Actas JR de 04/2022).

14.2.4. Nuevos aires para la JR

Si se hace un ejercicio de alejamiento para observar la JR a una distancia prudente y trascender los temas abordados y los actores escrutados, se identifica un cambio sustancial en las formas, actitudes y posicionamientos de los principales actores, que tiene que ver con los cambios acarreados por la llegada del *Govern del Botànic* (a partir de las actas de 2016). Por un lado es reflejo de la reconfiguración política de las instituciones locales, autonómicas y estatales; y, por otro, es consecuencia de un combo de liderazgos que tienen una afectación directa en el ambiente de debate-discusión.

Entre 2001 y 2016, el «clivaje albuferenco» está bien definido, con fronteras estables de escasa movilidad de los actores. Son sesiones con destellos conflictivos muy intensos (debate del PRUG, PHN, caza) que tienen a Agró, SEO y la UV y sus posiciones críticas como protagonistas. Son pequeños *Davides* contra el *Goliat* administrativo, que en la mayoría de las ocasiones, incluida la presidencia de la JR y del PNA, está alineado con el «eje arrocero».

A partir de 2016, el cambio de color político en la autonomía (5 instituciones) y en los municipios (8 ayuntamientos pasan de partido conservador a progresista) se deja sentir en el reposicionamiento hacia el «eje conservacionista». Entre esos cambios sustanciales, además de la dirección del PNA, se produce el nombramiento del nuevo presidente[338] de la JR.

[338] Desde sus inicios la Presidencia de la JR se ha reservado a personas vinculadas con la investigación de la Albufera. En 2012 se produjo el nombramiento de José Ramón Pascual Monzó, del entorno directivo de AVA-ASAJA y Director General de Comercialización de la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació en 2007, que además de no formar parte del ámbito académico-científico, tenía intereses particulares en la caza y el arroz. Agró solicitó su cesión por incompatibilidad con el cargo, *Levante-EMV*, 14/08/2013.

Se trata de Víctor Navarro Mateu, un histórico de la Albufera en tanto en cuanto representante de Agró en el PNA y en la JR. Es decir, un viraje que da lugar a la preeminencia conservacionista en las principales posiciones de poder que reequilibra los ejes del clivaje y, como consecuencia, debilita el «eje arrocero» en el que, además, ha tenido un fuerte impacto la denuncia a la fiscalía de los niveles del lago (2016) y la ocupación de la presidencia de la Junta de Desagüe por parte del concejal de Devesa-Albufera del Ajuntament de València. Esto, unido a las posibles filias y fobias personales producidas por décadas de enfrentamiento, desencadena una JR de carácter más conflictivo con la activación de un mayor número de actores intervienen en las sesiones, en especial por parte del «eje arrocero» que, tal vez por la posición mayoritaria de la que gozaba, no requería de un gran despliegue de actores salvo en los temas más polémicos:

> «Miguel Minguet [AVA-ASAJA] indica que desea mostrar el rechazo a la situación de linchamiento que ha vivido el sector agrícola por la gestión realizada en el parque el último año. Expresa que no se le ha permitido al sector agrícola intervenir y participar en la gestión de los temas que le afectaban, como la gestión de la paja, los arreglos en la CV-500, la adopción de medidas para regular el manejo del desagüe del lago, la construcción de casetas de aperos, etc. El presidente [de la JR] responde que existe normativa autonómica, estatal y comunitaria que todos debemos cumplir. La directora [del PNA] replica que las oficinas del parque han estado siempre abiertas a los agricultores con quienes se habla a diario, que se constituyó incluso la comisión de agricultura de la Junta rectora y que el parque no ha intervenido en el tema de la CV-500. (…) Interviene el concejal Campillo [Ajuntament de València] para explicar que se trata de un tema llevado a cabo entre la Dirección General de Carreteras de la Comunidad Valenciana y el Ayuntamiento, que se trata de un tema incluido en el programa de gobierno municipal y que no obstante se ha rectificado en parte para adaptarse a las demandas de los agricultores» (Actas JR, 02/2017).

Es, por tanto, una decisión institucional –el nombramiento del presidente– la que introduce un elemento alterador en las JR y da pie a esta breve pero intensa etapa, y que como aventuraba en su primera intervención como presidente de la JR, no iba a ser apacible:

> «[Víctor Navarro] Invita a los miembros de la Junta a adoptar un papel más activo. No reclama que se colabore con él, pero sí en la gestión del parque» (Actas JR de 01/2016).

La presidencia de Navarro se prolongó durante una legislatura y es a partir de 2020 cuando empieza un nuevo momento en la JR. La designación de Carles Sanchis Ibor, vinculado a la Fundació Assut[339], supone un cambio de aires en el liderazgo que desencalla posiciones y actitudes enquistadas por años de conflicto. Además de las cuestiones estructurales, Sanchis Ibor tiene un perfil de basado en la comunicación y la negociación con todos los actores, con conocimiento y cercanía con una parte del sector arrocero y de regantes. Esa diferente manera de presidir la JR parece haber tenido efecto en la percepción de los actores:

> «El carácter de las personas tiene mucho que ver y no se puede hablar ni plantear las cosas de la misma forma a todas las personas que están en la Junta por su bagaje personal, por su modo de hacer, por la cultura en la que se han criado» (III-E.78-A-H).

La presidencia de Sanchis Ibor inicia un proceso colaborativo para la elaboración de un reglamento interno de la JR que agiliza su funcionamiento y refuerza el uso de las comisiones de trabajo de la JR, activadas durante la presidencia de Navarro, como las de la paja del arroz o del agua:

> «El presidente [Carles Sanchis Ibor] hace unas reflexiones finales. Comenta que desde las primeras reuniones de la Comisión interdepartamental de la paja se ha avanzado mucho, comenzó con 27 miembros y acabó siendo una comisión de trabajo eficaz. Ahora hay que descender al detalle y el fórum debe seguir trabajando y asumir que se ha alcanzado un acuerdo de todos y por tanto todos tienen responsabilidad. Reitera sus felicitaciones a la Comisión» (Actas JR de 06/2022].

Además, se pone en marcha la Comisión Científica de la JR del PNA, formada por cerca de 50 investigadores e investigadoras de la UV, UPV, UCV y otros ámbitos de investigación y parte de los grupos de interés locales.

[339] Como se señalaba en el capítulo 12, la Fundació Assut es un actor muy relevante en la última década en el PNA por su papel conservacionista en defensa del patrimonio cultunatural del PN, cercano tanto a las administraciones conservacionistas como a una parte del sector arrocero concienciado con los usos compatibles del arrozal y el PNA. Es una posición alineada con el eje conservacionista pero con formas, exigencias y funciones diferenciadas de las asociaciones ecologistas. Como recogen en su web «La Fundació Assut de la Comunitat Valenciana per la Sostenibilitat dels Sistemes Litorals de la Mediterrània naix en 2010 per a oferir una plataforma de treball que millore la conservació del paisatge i la biodiversitat, i per a fer compatibles els usos del medi de forma responsable i equilibrada». [Consultada en 11/2022].

La Comisión celebró una Jornada Científica en la Universitat Politécnica de València en enero de 2022[340] con el título *El desafiament del canvi climàtic a l'Albufera*, donde se abordaron los posibles impactos del cambio climático en los diferentes hábitats del PNA, con especial incidencia en el cultivo del arroz. Este encuentro es la presentación en sociedad de una Comisión con vocación de agencia, pues es su dictamen contra la ampliación del Puerto de València es uno de los últimos argumentos esgrimidos por el presidente Puig (GVA) y el alcalde Ribó (València) para mostrar su oposición a la ampliación[341].

Un consenso que se une al de la reivindicación de mayores y mejores aportes hídricos. En ambos casos, son temas estructurales, capitales para la supervivencia de ese humedal idílico de los 50, bien porque es la protección frente a la salinización (intrusión marina) y perjuicio en el arrozal, bien porque un humedal sobrevive exclusivamente por la llegada de un caudal mínimo –ecológico, en términos técnicos o productivos– que permita la circulación, limpieza y vida de la biodiversidad.

Un cambio de aires que lleva aparejado, también, un esfuerzo por la trasparencia y acceso a la información acorde con las formas de gobierno político y administrativo tanto del *Botànic* como de *La Nau*, y por la proactividad de la Directora del PNA, al fin y al cabo la persona responsable de facilitar la información en tiempo y forma. Una queja reiterada desde 2001 por parte de Agró y SEO, principalmente, que se ha reflejado en múltiples ocasiones en las actas de la JR y que desaparece como tema recurrente a partir de las actas de 2017.

> «El Sr. Víctor Navarro reitera la petición de la documentación presentada para poder trabajar más adecuadamente. Además se pide un borrador de la memoria de gestión, con la suficiente anticipación, para poder hacer comentarios posibles» (Actas JR de 10/2005).

Por tanto, y para concluir este aparatado sobre el órgano participativo del PNA, en estos momentos, julio de 2023, la JR parece haber encontrado las dinámicas y fórmulas internas para debatir y consensuar algunos temas, no todos, pero sí aquellos que parecen ser estructurales, radicales tal vez, que afectan al PNA.

[340] Puede consultarse el programa, las intervenciones y principales conclusiones en la página web de la Cátedra de Cambio Climático de la Universitat Politècnica de València. Consultado el 27/05/2023. https://www.iiama.upv.es/catclima/portfolio/i-jornada-de-la-comision-cientifica-de-la-junta-rectora-del-parc-natural-de-lalbufera/

[341] «Dictamen de la comisión científica de la Albufera: la ampliación del puerto de València requiere de "una rigurosa evaluación"», *El Diario*, 11/03/2023.

Una JR que se ha abierto, de manera discreta, a nuevos actores y que podría continuar esta senda por la demanda explícita de otros actores que quieren pertenecer a ella; y, sobre todo, parece haber trascendido la politización partidista de décadas pasadas que producía un desequilibrio manifiesto entre los dos ejes del clivaje. Una politización que reforzaba los grupos de poder de su propio municipio más que posicionarse con directrices ideológicas del partido central y que, de manera indirecta, perpetua(ba) el «clivaje albuferenco». La consecución de unos objetivos transversales y unos mínimos consensuados se convierten en un hito no sólo de la participación formal del PNA sino de la propia historia de la Albufera. En todo caso, además de este encuentro, el éxito de la JR parece estar vinculado a la percepción de su utilidad, si *sirve para algo.* En esta nueva etapa, parece que el sentido de la JR debe trascender el espacio de debate y comunicación, «discuteixen els uns amb els altres i se queda en res… s'hauria de trasladar a Conselleria» (III-E.51-G), para asumir un nuevo rol proactivo y tal vez, en un futuro, vinculante para fortalecer la gestión y el gobierno en el PNA. Iniciativas como la de incorporar la *Comisión del Agua* en el inminente nuevo PRUG o reformar la propia JR parecen indicar esta nueva dirección. Los cambios políticos a raíz de las elecciones autonómicas y locales de 2023 podrían producir cambios en las principales instituciones del PNA, en este caso de la JR, cuyas consecuencias podrían incorporar nuevas orientaciones o interrumpir las dinámicas iniciadas en los últimos años, que ahora comenzaban a dar sus frutos.

14.2.5. La partidización del Consejo Directivo

Para finalizar el apartado de la participación institucionalizada en el PNA, es preciso hacer un breve comentario sobre el extinto Consejo Directivo (CD), una figura ideada para dotar de maniobrabilidad y dar soporte a la OPNA pero su uso se convirtió en un espacio liminal de la buena praxis, a las puertas de la corruptela político-institucional, al menos así ha persistido en el imaginario de los y las informantes. No se dispone de argumentos para probar tales afirmaciones ni se pretende; pues el interés investigador se circunscribe únicamente a la percepción social de tal ente administrativo.

El Régimen Jurídico del PNA de 1993 introduce la figura del CD como el órgano encargado de «la administración y gestión del parque» (art. 6.1), cuya figura se desarrolla en el PRUG de 2004, cuando introduce la obligación de emitir un informe previo, preceptivo y vinculante (art. 7) para cuantas acciones quieran desarrollarse en el marco de las funciones que le son conferidas.

Entre cuyas funciones (art. 6.3.) se encontraba la elaboración de propuestas del PRUG, la vigilancia del cumplimiento de la regulación en el PNA, la administración de los fondos del PNA, la acción sancionadora e informar y la capacidad de actuar en materia relativa a la construcción y reacondicionamiento urbanístico permitido. Estas últimas, desarrolladas en el PRUG de 2004, estaban vinculadas a la defensa del suelo, labores de cultivo (potenciación o conservación), construcción de nueva planta, construcciones e instalaciones vinculadas a la actividad agrícola, rehabilitación de vivienda en zonas protegidas y la urbanización en las zonas PRUG.

El CD estaba formado por 6 miembros, todos representantes de las diferentes administraciones autonómica y locales del PNA e integrantes de la JR: «el director-conservador del PNA, un representante de la Conselleria de Medio Ambiente, un representante de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, un representante de la Conselleria de Agricultura y Pesca, un representante del Ayuntamiento de Valencia y un representante de los restantes ayuntamientos» del PNA elegido por la JR (art. 6.2. del Régimen Jurídico de 1993). Como se puede observar, es una configuración estrictamente gubernamental, no necesariamente conservacionista y con una posición de privilegio para el Ajuntament de València. No hay representantes de los grupos de interés locales porque se entendía que el CD era, por un lado, *exclusivamente* un órgano de gestión y, por tanto, no incumbía a la ciudadanía; y, por otro, era un ente con poder real en tanto que su dictamen era vinculante, por lo que, en la línea del paradigma administrativo burocrático, la ciudadanía no tenía acceso al espacio decisional y se le reservaba un papel consultivo y, además, una configuración estrictamente sujeta a la variable político-electoral que, durante 23 años, coincidió con el mismo partido (PP) en la autonomía, el Ajuntament de València y algunos de los municipios del PNA:

> «La periodicidad se mantuvo en la tasa normal de uno cada mes o cada dos meses hasta el mes de junio momento en el que -debido a la reestructuración política de la Comunidad Valenciana- el órgano de gestión quedó paralizado, volviendo a reunirse ya en el mes de noviembre» (Memoria de Gestión del PNA de 1995).

El CD se reunía de manera bimensual, trimestral o cuatrimestral según los periodos, recibía un informe técnico de la OPNA sobre cada solicitud recibida y emitía su dictamen.

La mayoría de las solicitudes recibían una respuesta favorable[342] (80%), cuya temática estaba vinculada a cuestiones agrícolas, a intervenciones en el sistema de caminos y acequias y a lo construcción o reparación urbanística o industrial. Estas tres categorías suponen el 83% de las solicitudes. Por tanto, el CD es el órgano decisor sobre los principales conflictos de corte individual que se producen dentro del PNA:

> «El Consejo Directivo aprobaba el informe del parque, validaba, avalaba la firma del director y tal… Entonces ahí había un poco de…» (III-E.56-G.I.-H).

> «El tècnic a criteri del director del PNA, es passava al Consell Directiu, ahi tots eren del mateix color, tot passava, no hi havia conflicte» (III-E.79-G.I.-H).

> «Para lo malo las cabezas visibles son las administraciones locales, el Consejo Directivo nadie sabe quién es» (II-E.30-A-H[2010]).

Las dudas verbalizadas en las entrevistas o en las charlas informales sobre la intencionalidad del CD o su achacado arbitrio, entroncan con varias líneas de conflicto que, si bien se realizan desde posiciones distantes entre sí, vienen cuestionar sin duda alguna la capacidad gestora del PNA. Se observan tres argumentos: el de los desposeídos, que ven limitada su capacidad de acción y perciben la imposición administrativa totalizante y totalizadora; esa misma posición manifiesta un discurso que conecta con el conflicto de clases histórico de la Albufera, en el que los privilegiados sí obtienen los permisos que a ellos se les deniega; y finalmente la posición de las agrupaciones ecologistas que señalan la permisividad del Consejo Directivo en los temas de mayor conflictividad para la conservación y cómo la validación del órgano supone la legitimación de las prácticas y autorizaciones que órganos de corte estrictamente técnico, o con presencia de entidades conservacionistas, no tomaría en consideración. Las tres posiciones, sin perjuicio de la verdad que puedan albergar, evidencian las contraindicaciones de la falta de transparencia y acceso a la información, así como de participación en los procesos administrativos, especialmente crítica para órganos de naturaleza casi estrictamente política.

[342] Se han tenido en cuenta únicamente los datos de los Consejos Directivos de los que se conoce el número de solicitudes, el número de informes favorables y desfavorables. En total son 12 años distintos (1997-2000, 2003, 2006, 2008-2013), 38 sesiones y 2.383 solicitudes.

La supresión de este órgano se produce en 2016[343], junto con la revisión del planeamiento urbano de algunos municipios del PNA –derivado del proceso judicial del PRUG 2004– y la modificación de los miembros de la JR. Las competencias que tenía atribuidas se encomiendan al órgano gestor autonómico «en aras de una mayor simplificación de tareas administrativas y a la agilización de los trámites burocráticos». Este año 2016 supone, también en esta dimensión, el fin simbólico y real del paradigma de la nueva gestión pública (Brugué, 2018) y la sustitución por una nueva forma de gobierno colectivo en el que se integra a la ciudadanía organizada, un proceso todavía en construcción, pero con clara vocación de administración neopública (Campillo, 2013), relacional (Pascual Esteve, 2008a; Longo, 2019) y participativa.

14.3. La incorporación ciudadana al gobierno del PNA

La incorporación de la ciudadanía al gobierno y la gestión es una constante en los espacios naturales en las últimas décadas (Tàbara, 2003; Sanz y Torres, 2006; Tolón y Lastra, 2008; Sanz Cañada y García Azcárate, 2020; Múgica, 2022) más allá del órgano legítimo y legitimado por la institución, la JR. Un proceso de información, consulta o participación (Brugué, Font y Gomà, 2003) que ha ido acorde con la adecuación de la administración y política multinivel del PNA a la gobernanza. En este apartado no se pretende hacer un mapeado de las prácticas o procesos participativos realizados en el PNA, ya que muy probablemente sería una investigación en sí misma. Se trata de señalar las principales iniciativas institucionales que han tenido una mayor relevancia para el entramado actoral del PNA, sea porque se han convertido en escenarios de encuentro, sea porque han tenido un impacto en la reconfiguración de las posiciones de los actores. Sobre estas dos premisas se han identificado aquellas que afectan a la mayoría de actores de uno y otro eje, con vocación de permanencia, que han derivado en referentes de la participación en el PNA; y aquellas que apelan a una parte del entramado actoral y que, en la mayoría de ocasiones, son concebidos como procesos participativos efímeros.

Desde el punto de vista cronológico, se observan tres etapas de incorporación de la ciudadanía a la gestión y a los espacios decisionales en el PNA. El inicio de la gestión conservacionista de los años 80 comporta una imposición administrativa y la ausencia de diálogo con la ciudadanía.

[343] ORDEN 6/2016, de 13 de abril, de la Conselleria Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de modificación y aprobación del Régimen Jurídico del Parque Natural de l'Albufera.

La concepción defensiva (Brockington y Schmidt-Soltau, 2004) de la administración del ÁP ante los múltiples y constantes ataques (Campo, 2019) imposibilitaba una participación, incluso mínima, de los actores del PNA. En la escalera de participación de Arnstein (1974), la condición máxima se situaría en el primer peldaño, el de la información, en el que la ciudadanía exclusivamente organizada recibía la información, al menos formalmente, y apenas tenía capacidad de actuación.

La estabilización de la figura de PNA y de las oficinas técnicas conlleva un periodo de apertura. Son los años 90, y a mediados de la década se constituye la JR como órgano de participación que selecciona e institucionaliza a determinados grupos locales de entre todo el ecosistema actoral. Es una época caracterizada por la consulta (Arnstein, 1974) en el marco de la discusión y el desencuentro entre actores (Garcia y Cabrejas, 1995; Jégou, 2004). La JR es percibida, como se ha visto, como un órgano poco útil y carente de poder.

La tercera etapa de redescubrimiento e inicio de la escucha activa por parte de las administraciones tiene lugar a partir de la segunda década del siglo XXI y se acelera con los gobiernos progresistas de 2015. Las prácticas, actitudes e iniciativas permiten hablar de la llegada de la gobernanza al PNA. Es el periodo en el que los actores exigen su derecho a tomar parte de las decisiones (Brugué, Font y Gomà, 2003; Gadea, 2005) del PNA.

La incorporación de la ciudadanía a los procesos de deliberación, decisión y ejecución en el PNA, tendencia pareja a la observada en la sociedad valenciana, junto con los procesos de transformación institucional del PNA, el descongelamiento del clivaje, las transformaciones socioeconómicas y la asimilación de unos retos comunes y la necesidad de darle respuesta conjunta, pueden explicar el cambio en las percepciones de la comunidad albuferenca tiene sobre el clima y la interacción que se produce en su interior. En este sentido, los principales actores perciben la mejora de las relaciones tanto con la administración como dentro del propio ecosistema de grupos de interés.

Si caracterizan el pasado como de conflictivo (72%)[344]; entienden el presente como un momento de coexistencia (46%) y convivencia (22%); y vislumbran un futuro esperanzador de convivencia (41%) y de cooperación (50%). Indudablemente, el clima ha mejorado de manera considerable no sólo por el

[344] Estos resultados se extraen del cuestionario diseñado exprofeso para conocer el estado y características de la red actoral del PNA, aplicado entre junio y agosto de 2022. En él se define escenario de conflicto como «estado de oposición o rivalidad»; de coexistencia como «compartir territorio con poca interacción»; de convivencia como «buen ambiente, buenas relaciones entre actores»; y de cooperación como «actuaciones conjuntas y posiciones consensuadas».

afianzamiento de la figura del PNA y la interacción administrativa, sino también por el reemplazo generacional y la incorporación de mujeres que se ha producido en los grupos de interés, así como la apertura a nuevos actores surgidos tras la declaración del PNA.

14.3.1. Escenarios conjuntos de participación

Las iniciativas que se van a analizar en las siguientes páginas tienen algún tipo de vinculación con la gestión conservacionista o con alguna de sus administraciones y tienen algún tipo de impacto en el conjunto de la red de actores del PNA. Desde el punto de vista de la función activadora, se observa un claro desequilibro en el papel de la institución autonómica respecto a la local (SDA) y a la estatal (CHJ). Son estas dos últimas las administraciones que ponen en marcha o lideran las iniciativas del grupo «escenarios participativos», de mayor calado y capacidad transformadora de la red o sistema de actores del PNA. En todos los casos tiene un papel discreto o secundario, aparece como un actor más del PNA, con posición privilegiada, pero sin capacidad para establecer objetivos, ritmos o tiempos.

Más allá de la consulta pública

El procedimiento normativo [345], bajo los parámetros de publicidad y participación, exige un proceso de consulta pública del texto regulativo (PORN, PRUG, Plan Especial, etc.) para que la ciudadanía pueda conocer y alegar, si procede, el contenido de este. Esta ha sido la práctica habitual en los espacios naturales durante los años 80 y 90, como parte de la conceptualización de una ciudadanía como sujeto con derecho a ser informado (Brugué, Font y Gomà, 2003; Gadea, 2007). De ahí los múltiples conflictos producidos con los actores locales (Hayes, 2006; West, Igoe y Brockington, 2006; Beltran, Pascual y Vaccaro, 2008; Santamarina, 2009; Valcuende, 2012; Santamarina, Vaccaro y Beltran, 2014). En el caso del PNA, las consecuencias del proceso declarativo se han analizado en apartados anteriores, por lo que en este punto se quiere abordar una iniciativa, enmarcada en las nuevas dinámicas administrativas del siglo XXI, en la que se inicia un proceso participativo formal y multitudinario para la elaboración de un documento que es capital para el devenir actual del PNA.

[345] Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y las Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano y Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

El *Estudio para el desarrollo sostenible de l'Albufera* (Cifres, 2004), realizado por la Confederación Hidrográfica del Júcar entre 2002 y 2004, es la primera experiencia participativa de gran envergadura que tiene lugar en el PNA. Aquel proceso combinó las jornadas científicas con expertos –en masculino– y con la participación ciudadana e institucional. En 2004 se constituyó la *Comisión Institucional de Seguimiento* del estudio con «representantes de la Dirección General para la Biodiversidad y la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente; de las Conselleries de Territorio y Vivienda, y de Agricultura, Pesca y Alimentación; del Ayuntamiento de Valencia; de Acció Ecologista Agró; de la Junta Rectora del Parque Natural de La Albufera; los regantes a través de la Junta de Desagüe de la Albufera y de la propia Confederación Hidrográfica del Júcar» (Europa Press, 05/10/2004). Es una *Comisión* de marcado acento institucional multinivel (mayor presencia estatal) y con apenas dos representantes de los grupos locales (conservacionistas y arroceros), en el que se escenifica un aparente equilibrio entre niveles administrativos (de preeminencia conservacionista) e intereses locales (ecologismo-productivismo), que, como se ha señalado en apartados anteriores, no se refleja en la realidad del PNA.

En este sentido, es la iniciativa estatal –lejana y de carácter eminentemente técnico– la que redefine el arbitraje y los parámetros de discusión más allá de la JR y trasciende las dinámicas de poder del PNA. Si bien es cierto que este estudio es un proceso participativo más que un escenario de participación, su condición de primera iniciativa de esta naturaleza y el hecho de convertirse en un espacio alternativo a la JR, le confieren un lugar destacado en la memoria de los informantes y en la historia participativa de la Albufera. 20 años después, en la actualidad hay dos procesos, similares a los de 2004, que tienen gran trascendencia para el PNA: el ansiado nuevo PRUG, de GVA, y el *Plan Especial de l'Albufera*, de CHJ. En ambos casos se han producido consultas, reuniones y participaciones; eso sí, enmarcadas en las fórmulas habituales de consulta pública y con los actores legitimados institucionalmente. No se ha tenido acceso al proceso en detalle y se desconoce si se ha producido la apertura a nuevos actores. En todo caso, en estos momentos la JR actúa como medida de referencia para la definición del mapa actoral participativo de los grandes procesos de consulta pública y, también, de participación.

El LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL

Hace más de una década, se implementa el proyecto europeo SEDUCCIÓN AMBIENTAL (2009-2012) de divulgación y concienciación de los valores «de

belleza y emoción»[346] del PNA. El SDA se propuso situar a la ciudadanía en el centro del proyecto al detectar, a su juicio, la brecha entre los resultados de la gestión conservacionista desarrollada en las dos anteriores décadas y las percepciones y valoraciones sociales sobre éstos y sobre los valores medioambientales del PNA. Esta incursión social surge de la experiencia vivida durante esos años a propósito de la *Casa de la Demanà* de El Saler. Es pertinente detenerse de manera sucinta en el caso.

Este proceso estaría más próximo a la conceptualización de movimiento ciudadano que de espacio participativo, pero su importancia radica en que se convierte en un activador, en una palanca de cambio para la administración conservacionista local en su relación con la ciudadanía. Se produce el redescubrimiento de los locales.

A principios del siglo XXI se constituye un grupo ciudadano en la *Casa de la Demanà* que reivindica la renaturalización del Port del Saler y su conexión con el marjal, seccionada desde los años 60 por la autovía. Los primeros movimientos se focalizan en la recuperación del puerto, que dan paso, posteriormente, a reivindicaciones mayores sobre la autovía y la conexión. Es un movimiento mayoritario de gente joven nacida en y con el PNA, que comienza a recuperar la memoria oral del pueblo y reconstruye un imaginario aspiracional en torno al puerto que activa un proceso político de demanda, movilización y reparación histórica. Es iniciada por un equipo motor pero rápidamente se convierte en una reivindicación global asumida por ciudadanía y por actores económicos (restauración, turismo, comercio) y políticos (alcaldía pedánea). Y se dirigen fundamentalmente hacia la administración de referencia, la más próxima, el SDA. Una oficina sin apenas experiencia en la relación formal e institucional con la ciudadanía local aunque sí la tenían en el plano informal.

> «Se echaba de menos un movimiento ciudadano pro parque, en València siempre había habido tradición pero dentro del parque no y en 2004 se produce el primer atisbo de movilización ciudadana y demanda de participación con el movimiento de recuperación de la Demanà como recuperación del patrimonio histórico pero sobre todo de su identidad albuferenca» (III-E.65-A-H).

[346] «El Ayuntamiento impulsa un proyecto Life para difundir los atractivos del Parque Natural de La Albufera» [sic], *Europa Press*, 08/07/2009.

Este proceso abre nuevos canales de interacción que acerca la administración conservacionista a las demandas ciudadanas –luego llegará alumbrado, calzada, aparcamiento del PNA, etc.– pero, sobre todo, comporta la comprensión de las lógicas ciudadanas, las percepciones y configuraciones de la ciudadanía sobre la conservación. Este es el aprendizaje administrativo que despierta el interés de reincorporar la dimensión humana a la línea estratégica de conservación del Ajuntament de València, que se había diluido desde los años 80. Esta necesidad de reconexión ciudadana se plasma en el diseño e implementación del LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL.

Finalmente, el puerto se renaturalizó, se desmontó la pasarela peatonal[347] que unía el pueblo con el puerto y se conectó a través de semáforo que ha supuesto al apaciguamiento del tráfico –y sus consiguientes conflictos–. Hoy el Port del Saler se ha convertido en un lugar atractivo para el o la visitante y, con toda probabilidad, seguirá un crecimiento exponencial. En la actualidad, la *Casa de la Demanà* tiene una actividad más discreta, en parte por los objetivos alcanzados y en parte por el momento vital de la mayoría de sus integrantes, si bien es cierto que la estructura y metodologías de organización han servido de urdimbre a los procesos participativos anunciados por el Ajuntament de València para decidir los usos y gestión del edificio como equipamiento ciudadano.



G78. Pintadas reivindicativas para la conexión a nivel entre el pueblo y el puerto. La imagen está tomada desde la pasarela que fue derribada por un camión en 2019. Archivo personal de A. Vizcaíno, enero de 2016.

[347] «Un camión derriba el puente que une el Saler con el puerto de la Albufera», *El Periòdic*, 18/09/2019. La conexión directa se produjo en el año 2019, no por el éxito de la reivindicación sino por un accidente que destrozó la pasarela. Rápidamente circuló, a modo de chascarrillo, que había sido *la Demanà*, como se conoce popularmente al grupo, quien había contratado un camión grúa para provocar este accidente. La ocasión fue aprovechada por el concejal Campillo para anunciar la remodelación del entorno.

El LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL es el proyecto del SDA para *seducir* a la ciudadanía en la conservación del humedal[348]. Como repiten los responsables del proyecto, se trataba de «dar a conocer para emocionar y seducir para hacer cómplices de la conservación» (Diario de campo, 30/06/2022). Un proceso con dos dimensiones, la de la concienciación y la de la participación, aunque en el proyecto se emplea el término *implicación*, ya que *participación* era una palabra vetada por los gobiernos de la alcaldesa Rita Barberá Nollá y no aparece en los documentos públicos del proyecto (Diario de Campo 30/6/2022). Sobre esta segunda dimensión se va a centrar el análisis.

El impacto de un proyecto de estas características, el primero de esta naturaleza en el ámbito europeo, ha sido clave en varios sentidos. En su dimensión interna estructura la línea de uso público y relación con la ciudadanía del SDA. Renueva materiales, aumenta la dotación y la plantilla dedicada a esta línea de acción. En su dimensión externa, tiene consecuencias directas en el entramado de actores del PNA a través de los procesos participativos –consultas[349]–, productos –*Revista Seducción Ambiental*– e iniciativas que activa. Trata de propiciar el encuentro y diálogo más allá de la JR que, en esos momentos, no acababa de cumplir con su función y vivía un clima de gran crispación:

> «No había conversación entre Navarro [Agró] y un arrocero que no salieran chispas… o la sorna… No había espacio dialogante por ninguna de las partes» (III-E.65-A-H).

Desde el punto de vista del «clivaje albuferenco», el proyecto trata de reforzar los actores de corte conservacionista, acercarse a los actores del «eje arrocero» e incorporar nuevos actores existentes en el PNA que no disponen de visibilidad ni espacio en la JR. Es una operación de arbitrio institucional en pro de la posición conservacionista, que se sirve de una fórmula clásica de visibilización patrimonial: la *Fira de l'Albufera*. Pero lo hace teniendo como sujeto al actor o asociación y no al producto o servicio. Es una feria de asociaciones del PNA sostenida por el aparataje institucional de la ciudad de València (Santamarina Campos y Vizcaíno Estevan, 2011).

[348] «SEDUCCIÓN AMBIENTAL es un proyecto que ha desarrollado una campaña de concienciación medioambiental durante los años 2010, 2011 y 2012, con el objetivo de que se valoren más los atractivos y las oportunidades que ofrece la Red Natura 2000, el lago de l'Albufera y todo su entorno, de forma que aumente la implicación de todos los ciudadanos y administraciones en su mantenimiento y conservación» (*Final Report*).

[349] Se realizaron varias consultas en dos de las cinco pedanías del Ajuntament de València (El Saler y El Palmar) que, con la excusa de la presentación del proyecto, sirvieron para crear los primeros encuentros formales en los que la ciudadanía pudo manifestar la falta de escucha por parte de la administración, la demanda de mejoras del equipamiento urbano y la reivindicación de una mayor atención a los valores y conocimientos tradicionales no presentes en la gestión conservacionistas del espacio (Actas de las reuniones). Es el pistoletazo de salida de la incorporación de la ciudadanía a la administración conservacionista del Ajuntament de València.

La primera edición se celebra en los populares jardines de Viveros –a modo de feria del libro– en 2011, en el que se montaron 33 carpas, se constituyeron 3 espacios asociativos y participaron 50 entidades:

> «Con motivo del Centenario de la adquisición, por parte del Ayuntamiento de Valencia, del lago de l'Albufera y la Devesa, así como del 25 Aniversario de la declaración de Parque Natural de l'Albufera, y enmarcado dentro del Programa LIFE + "Seducción Ambiental", el Ayuntamiento de Valencia ha organizado la "Semana de l'Albufera", del 5 al 13 de noviembre de 2011, siendo una de sus actividades más destacadas la Feria de l'Albufera en los Jardines del Real en Valencia los días 5 y 6 de noviembre. La Feria ha proporcionado un lugar de encuentro de entidades implicadas en el espacio natural protegido, entre las que ha participado el Parque Natural con un stand informativo.» [sic] (Memoria del PNA, 2011).

Para gestionar la *Fira* se empleó un modelo habitual en la co-gestión en los primeros pasos de la participación ciudadana: la administración que lidera el proyecto se encarga de la organización y financiación del evento. Paulatinamente va retrayéndose conforme los actores implicados adquieren mayor responsabilidad en la organización, primero, y en la financiación, después. Por este motivo se creó la *Xarxa d'Associacions del PNA,* como plataforma encargada de la organización de la *Fira* y la *Semana de l'Albufera*, llamada a ser el espacio de referencia una vez finalizado el proyecto europeo. Tuvo seis ediciones entre 2011 y 2015 que fueron reduciendo el número de participantes y asociaciones con el paso del tiempo.

Esta experiencia es, sin duda, el primer intento institucional que trataba de dar respuesta a la fragmentación del ecosistema actoral del PNA en aras de reducir la conflictividad y de favorecer un clima propicio al encuentro entre actores. Es un ejemplo paradigmático de innovación pública [350] que genera valor social y transforma el PNA. Además, el proyecto ha quedado marcado en la memoria de quienes lo vivieron a pesar de que su protagonismo se ha diluido con el paso del tiempo.

[350] Se emplea la definición de Borja Colón de Carvajal, experto en innovación pública, que resume de manera sencilla y clara el recorrido teórico del concepto. Consultado 22/06/2023. http://borjacolon.blogspot.com/2023/01/innovacion-vs-humo.html#more

14.3.2. Escenarios parciales de participación

El incremento de procesos participativos en la última década ejemplifica el empujón institucional en términos de gobernanza y *Buen Gobierno*[351], a la par que una mayor predisposición ciudadana a participar en ellas. Estos procesos, como se ha visto en apartado anterior, pueden provocar un impacto de tal magnitud en la comunidad política albuferenca que, a pesar de su limitación temporal o la participación de una parte del entramado actoral del PNA, deben ser tenidos en consideración. Se van a abordar cuatro grupos de iniciativas, con desigual influencia, que apelan a la participación ciudadana en algún elemento de la gestión conservacionista directa o indirecta. El primer grupo es el que engloba los «acuerdos de custodia del territorio», grandes protagonistas de la realidad del PNA en la última década; el segundo grupo plantea unas pinceladas sobre los proyectos de orientación conservacionista liderados por asociaciones; el tercero presenta los presupuestos participativos; y el último hace una muy breve aproximación a los procesos participativos del Ajuntament de València en el PNA.

Los «*tancats* custodios»[352]

Una de las consecuencias directas del *Estudio para el desarrollo sostenible de l'Albufera* es la creación de la reserva natural de El Tancat de la Pipa en 2005 y 2007[353], el cual, como en tantas ocasiones en la Albufera, fue resultado de la oposición colectiva al encauzamiento del Barranc del Poio –en cuya desembocadura se ubica– que consiguió paralizar la obra y reconsiderar su finalidad[354]. Junto con los Tancats de Milia i l'Illa (2012), también humedales artificiales propiedad de la CHJ, y el Tancat de l'Estell (2011), propiedad de la Comunidad de Regantes de l'Estell, forman la red de «acuerdos de custodia del territorio»[355] de la Albufera.

[351] Se sugiere la lectura de Mª Ángeles Abellán y Gonzalo Pardo (2017), Pilar Lloret y Joaquín Farinós (2018) o Lorenzo Cotino y Ricard Martínez (2020), entre otros, para conocer la implantación del paradigma de buen gobierno en el País Valenciano, como contexto general político-institucional en el que enmarcar el PNA (institución autonómica) y de sus municipios.

[352] Se recuerda que el *tancat* es una porción de tierra ganada al lago para convertirla en arrozal. En los casos que aquí se van a comentar se tratan, bien de *tancats* de arroz en funcionamiento (Estell), bien de *tancats* reconvertidos en humedales artificiales que mantienen su toponimia y, por ello se advierte que puede resultar confuso.

[353] Candidatura del «Tancat de la Pipa», representado por Agró, a la *3ª Edición del Premio del Paisaje del Consejo de Europa* (2012-2013). Consultado el 18/06/2023. https://www.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:eaaac5bd-02f5-494e-b4f4-e3821f761b9a/candidatura-albufera.pdf.

[354] Memoria *10 años del Tancat de la Pipa*, 2020.

[355] AVINENÇA es la Associació Valenciana de Custòdia i Gestió Responsable del Territori que aglutina las entidades de custodia del País Valenciano. En el momento en que se desarrolla esta investigación apenas actividad en redes sociales ni presencia en los medios de comunicación.

Esta fórmula, considerada como una práctica de gobernanza en las áreas protegidas (Múgica, 2022: 256), trata de incorporar o introducir la conservación de la naturaleza en propiedad privada y realizada por entidades privadas.

Son iniciativas de conservación a pequeña escala, en palabras de Oriol Beltrán e Ismael Vaccaro (2019: 58), que gestionan entidades sin ánimo de lucro de larga trayectoria en el PNA o que a raíz de estas prácticas, devienen actores de cierta relevancia, sobre todo en el «eje conservacionista», y a consecuencia de: uno, estar presentes en diferentes espacios con diferentes roles, por ejemplo en la JR y como entidad gestora conservacionista, esto es, de igual a igual con las administraciones conservacionistas; dos, el éxito del uso público y la sensibilización que se desarrolla en los tres *tancats*, de máxima prioridad conforme se consolidan como lugares de referencia, les confiere una mayor visibilidad entre la ciudadanía autóctona y alóctona. De esta manera, alcanzan posiciones de importancia en el imaginario albuferenco que repercute, de manera automática, en su reconocimiento en los escenarios de participación.

La popularidad de *la Pipa* es muy superior a la de los otros dos espacios por la vocación de uso público y educación ambiental, y se ha convertido en un activo dentro de la estrategia municipal del Ajuntament de Catarroja de desarrollo económico sostenible en torno al Port de Catarroja y la recuperación «simbólica» de su pasado albuferenco, arrinconado por el desarrollismo, la industrialización y conurbación que ha vivido el municipio desde los años 60, se encuentra a apenas 12 kilómetros al sur de València. A modo de conector patrimonial, cultural y natural, el consistorio crea un eje desde el Port hasta el humedal artificial, a orillas del lago, en el que se asientan motores, sistema hidráulico, edificaciones históricas y paisajes agrarios que se tornan lacustres conforme se recorren los casi 4 quilómetros de distancia[356].

El Tancat de la Pipa es gestionado por Agró y SEO, el de l'Estell por la Fundació Assut y el Tancat de Milia i l'Illa por la Fundación Global Nature[357]. Además, las personas que componen los equipos de gestión de estas entidades[358] tienen un estrecho vínculo y un profundo conocimiento con el territorio, por ser población local o por tener una dilatada trayectoria profesional vinculada al humedal.

[356] «Una vía verde conectará el Puerto de Catarroja y el Tancat de la Pipa», *Valencia Plaza*, 28/07/2022.
[357] Según su página web, se funda en 1993, está radicada en Madrid y en el entorno del Ministerio de Medio Ambiente, opera a nivel estatal con proyectos de conservación, desarrollo rural, asesoramiento para el desarrollo de proyectos, custodia del territorio o ecoturismo. Aterriza en la Albufera de la mano de la CHJ.
[358] Resulta curioso que en el apartado «enlaces de interés» de la web del PNA, los únicos actores del entramado del parque enlazados sean los dos humedales artificiales, la Fundació Assut y la Fundación Global Nature.

Esta red de «*tancats* custodios» entronca con las dinámicas globales de privatización de la gestión de la naturaleza a través de grandes corporaciones transnacionales (Apostolopoulou y Adams, 2018; Cortés y Beltran, 2018) y la fórmula de custodia del territorio no deja de ser una incorporación de la propiedad privada al mercado patrimonial (Cortés, 2017 y 2018b). A través de la conservación estos territorios, se revalorizan en términos económicos –mantienen actividad privada, sello natural o ecológico a sus productos, etc.–, y patrimoniales –espacios de referencia–, pero también lo hacen sus propietarios en tanto que se convierten en aliados de la conservación y devienen –si no lo eran ya– en susceptibles de ser consultados, autorizados y escuchados por las instituciones conservacionistas.

En términos abstractos, es el cambio de paradigma de la conservación pública hacia una conservación mixta en la que se presupone positiva la incorporación privada. La cuestión, probablemente, no se circunscriba a la naturaleza del actor sino a la capacidad de vigilancia y redefinición de los parámetros de conservación comprehendida por ambas partes y, sobre todo, cuáles son los límites de la mercantilización de la conservación. Un caso hipotético en el PNA, los propietarios de una gran extensión de arrozal deciden suscribir un «acuerdo de custodia» ateniéndose a los parámetros de agricultura ecológica, usos ambientales del agua y una recuperación del paisaje. Es muy probable que este espacio obtuviese unos rendimientos en términos patrimoniales, sin abordar la cuestión comercial del arroz, de imagen, marca, percepción y reconocimiento por parte de la institución y de la sociedad. Es un lugar donde cuidan y trabajan por el PNA. Ahora bien, en ese territorio existe una edificación tradicional utilizada para usos agrícolas, que se reconvierte en un lugar de eventos privilegiado, de alta categoría, al que acude un perfil muy concreto de clientes. Al final, el territorio se convierte en un lugar privilegiado para privilegiados, auspiciado, alentado y reconocido por la administración conservacionista.

La perversión del uso de los «acuerdos de custodia» radica en que puede conducir a normalizar unas formas de conservación donde la naturaleza deje de tener condición de bien común (Subirats y Rendueles, 2016) y comprenda la contraprestación privada como peaje a su mantenimiento. En el caso del PNA, las entidades de custodia son asociaciones y personas con una dilatada trayectoria en el PNA y de indudable alineación con el modelo desarrollado en el humedal, tanto autonómico como local[359], que garantizan un uso no privado de las externalidades del acuerdo. No obstante, es perentoria la reflexión profunda sobre estos modelos mixtos de gestión que muy probablemente sigan creciendo en el territorio valenciano.

[359] Algunas de las personas que lideran los proyectos de custodia han tenido vinculación profesional o formativa con el SDA.

De la misma manera que es capital la definición clara del sistema de vigilancia ante los posibles usos perversos que puedan derivarse de contextos complejos de crisis económicas que presionen o distorsionen el concepto de conservación, como también ante profundos cambios administrativos que debiliten las estructuras públicas. Los «acuerdos de custodia» son fórmulas que tienen un gran potencial para la gestión de la naturaleza, pero también son ventanas muy potentes para un uso perverso y privativo de los espacios naturales.

Los proyectos de orientación conservacionista

El segundo grupo de prácticas que incorporan a los actores del PNA tiene que ver con los proyectos de conservación o investigación que se producen, sobre todo, en los temas vinculados con el agua o con el cultivo del arroz[360]. Son proyectos que concitan a un sector del entramado, generalmente alineado con el «eje conservacionista», y sirven de escenario efímero para el intercambio y gobernanza sobre un propósito concreto. El interés en presentar estas iniciativas y poder desarrollar en un futuro un análisis en profundidad, recae en cómo, al ser proyectos de financiación pública de corte comunitario, refuerzan a los actores principales y sirven de puerta de entrada legitimante a nuevos actores del PNA.

Hay dos proyectos *Interreg MED*[361] que se han desarrollado en los últimos años en el PNA y que apelan directamente a la participación e interconexión de los actores del PNA. Ambos están financiados con fondos europeos, ambos tienen a SEO como principal actor o impulsor local[362], ambos son de corte conservacionista y en ambos interaccionan actores, principales y potenciales, del «eje conservacionista» del PNA. El *Contrato de Humedal de l'Albufera de València*, enmarcado en el proyecto WETNET[363], es un «proceso en el que participan todos los actores implicados en l'Albufera y en los que se definen los objetivos comunes de gestión teniendo en cuenta de manera equitativa la utilidad pública, el retorno económico, el valor social y la sostenibilidad ambiental» (Dossier del Proyecto)[364].

[360] Existen varios proyectos de estas características para la investigación del cultivo del arroz que no se han tenido en consideración en tanto en cuanto el fin del mismo es el desarrollo o mejora del cultivo con fines adaptativos y comerciales y no la propia gestión conservacionista.
[361] «La Cooperación Territorial Europea (CTE), más conocida como Interreg, es un instrumento de financiación, diseñado en el marco de la Política de Cohesión, que tiene como finalidad impulsar el desarrollo regional a través de la cooperación entre regiones europeas a diferentes niveles» Web oficial. Consultado el 18/06/2023.
[362] SEO es una organización internacional que se estructura con una sede central, Madrid, y grupos locales que actúan en el territorio. En las últimas décadas se ha convertido en una asociación cuya principal actividad se desarrolla en torno a la gestión de proyectos de conservación, de ahí el crecimiento y visibilidad. En el caso valenciano, se reitera la imbricación de SEO en la Albufera desde las prácticas informales de anillamiento de avifauna de los 70 y, de manera formal, con la *Estación Ornitológica* durante los años 80.
[363] Es un proyecto de 6 países, 10 socios, cerca de 2 millones de presupuesto y 30 meses de duración para la gobernanza en los humedales mediterráneos. Consultado el 18/06/2023. https://wetnet.interreg-med.eu
[364] Consultado el 18/06/2023. https://seo.org/wp-content/uploads/2020/03/Dossier-LR-Pablo-Vera.pdf

El proceso participativo se desarrolló en el año 2019 y que tuvo como resultado el *Memorándum de Cooperación en l'Albufera*, un documento quiere servir de marco de colaboración entre todos los actores públicos y privados del PNA «comprometidos por la preservación de l'Albufera y el fomento de un modelo de desarrollo socioeconómico sostenible». Fue firmado por la CPEP, la Fundació Assut, la Fundación Nueva Cultura del Agua, Agró, Xúquer Viu, Mesura, la Asociación de Guías de Birding de la Comunitat Valenciana, Divalterra y SEO[365]. A estas 9 entidades, muchas de ellas protagonistas del «eje conservacionista», se sumaron 16 en 2020 para poner en marcha el *Plan de Acción del Acuerdo*.

El *Área Marina Albufera*[366], en el marco del *Interreg TUNE UP*, es proyecto de participación social para la mejora de la gestión de las áreas marinas del Mediterráneo, iniciado en 2021. Entre los participantes se encuentran algunos de los actores principales del PNA, como la UV, Ajuntament de Sueca y SEO, y potenciales actores que comienzan a tener un papel relevante o podrían llegar a tenerlo, como Asociación de Vecinos y Vecinas Devesa del Saler, XALOC, Asociación para el Estudio y Conservación del Entorno y Asociación de Guías de Birding Comunidad Valenciana. En todo caso, a diferencia de los anteriores, este es un proyecto de corte conservacionista que tiene una ramificación de gobernanza que le convierte en una iniciativa potencialmente interesante en tanto que, por un lado, conecta actores con posiciones en JR que no siempre son coincidentes y, por otro lado, puede ser un escenario de interacción de actores sectorializados y con un rol secundario dentro del PNA pero, de una u otra manera, representan o influyen en alguna de sus dimensiones.

Estos dos casos sirven de ejemplo sobre las maneras de integrar a la sociedad civil en la gestión medioambiental del PNA, muestran cómo, tal vez, la estrategia deba basarse en incorporaciones parciales, sectoriales, donde la OPNA actúe de moderadora, conseguidora o líder, según las circunstancias, en el proceso de (des)activación de los actores. Es probable que los modelos conservacionistas se dirijan hacia fórmulas de intermediación holísticas en las que los actores actúen en niveles más próximos al administrativo. En todo caso, habrá que seguir observando con detenimiento las múltiples iniciativas que se desarrollan en el territorio del PNA.

[365] «Arranca el Plan de Acción de l'Albufera con 27 entidades», *Levante-EMV*, 20/02/2020.
[366] INTERREG MED (2014-2020). TUNE UP: promoting multilevel governance forma tunning up biodiversity protection in marine areas (Ref.:5342, Internal ref. number 5MED18_3.2_M23_053). https://tune-up.interreg-med.eu.

Los presupuestos participativos

El sello *Decidim* es la fórmula de presupuesto participativo puesta en marcha por el Ajuntament de València en 2015 para que «las vecinas y vecinos de la ciudad de València [puedan] involucrarse en la toma de decisiones sobre la ejecución de una parte del presupuesto municipal destinado a realizar inversiones» (Ajuntament de València)[367]. Es la primera iniciativa de estas características que se desarrolla en la ciudad y sirve de modelo para la fórmula autonómica que se activa en 2021. En ambos casos, los presupuestos participativos tratan de hacer partícipe a la ciudadanía en la elaboración de propuestas, emisión de preferencias, selección y priorización de la intervención así como de la evaluación de la acción política, entre otras, a través del voto (Lloret y Farinós, 208: 43).

En el caso de la Albufera, se han analizado los proyectos presentados, tanto para la ciudad de València como para la autonomía, que tienen relación directa con el humedal en calidad de ENP. A través de estas propuestas, todas ellas elevadas por la ciudadanía, se pueden identificar o bien debilidades –demandas de mejora de equipamientos e instalaciones– o bien conceptualizaciones que se tiene sobre lo local y su relación con el PNA.

La primera edición de los *Presupuestos Participativos del Ajuntament de València* tiene lugar en el curso 2015/2016 y desde entonces se han implementado un total de 616 propuestas. Relativas al PNA sólo se identifican 8 (suponen el 1,3% del total de la ciudad) que pudieran tener un vínculo con el ENP en las que se demandan inversiones de mejora del pavimento de los viales y del paseo marítimo, nuevos viales, pasarelas de madera, la mejora del transporte público o la construcción de carril bici. Además, hay una dispersión más o menos equilibradas entre todas las pedanías del sur y se observa un incremento progresivo del número de propuestas aceptadas, probablemente por la consolidación y visibilidad del *Programa*. De entre las ocho propuestas, destaca una que puede considerarse como una iniciativa inserida en la concepción de ENP y no tanto como la mejora de equipamientos urbanos: la protección y patrimonialización (señalética y paneles informativos) del cordón dunar de El Perellonet (sur Devesa), a semejanza de las intervenciones de las playas del norte. Se presentó y ejecutó en el curso 2020-2021, contó con inversión valorada en 18.000 euros pero se desconoce si fue una propuesta a título individual o de un colectivo ciudadano:

[367] Web propia del Proyecto. Consultada 18/06/2023. https://decidimvlc.valencia.es/help.

> «La playa del Perellonet está en el Parque Natural de la Albufera, las playas del sur están en peligro por erosión y por la subida del nivel del mar como consecuencia del cambio climático así como por el efecto de infraestructuras como el puerto. Se propone la actuación de plantación de vegetación propia de dunas así como un itinerario adaptado descriptivo de los valores del Parque para conocimiento de las personas que acuden a la playa».

A esta motivación se añadieron observaciones técnicas realizadas por el SDA como requisito para su validación antes de iniciar al proceso de votación:

> «La actuación viable es la colocación, a lo largo de los accesos perpendiculares a la playa, de paneles informativos en los que se explique el valor de las dunas ya que la protección de las dunas del Perellonet, ya se está ejecutado ya que a lo largo del año pasado se llevó a cabo el cierre de todas las dunas mediante la colocación de estacas, cuerdas y carteles informativos» [sic].

En cuanto al *Programa de Presupuestos Participativos* de la GVA, con apenas una edición, la presencia del PNA en las propuestas ha sido muy discreta. En esta primera convocatoria de 2021 (ejecución a partir de 2022) se propusieron cuatro intervenciones, aunque una se consideró inviable por cuestiones técnicas. Las iniciativas aceptadas y ejecutadas se centran, por un lado, en la construcción de una ruta verde entre Catarroja y Silla, valorada en 18.000 euros y de propuesta individual; y, por otro lado, en la recuperación del lago, tanto su limpieza como su mejora medioambiental. En este sentido, ambas iniciativas suponen una inversión de 12.250.000 euros y se enmarcan en los anuncios que el presidente Puig realizó sobre la Albufera (ya señalados en capítulos anteriores). La iniciativa de mayor envergadura es la propuesta por la Confederació d'Associacions Veïnals de la Comunitat Valenciana (CAVE-COVA), un actor social de gran importancia por su implantación territorial e influencia político-institucional, que contempla los 12 millones para la recuperación medioambiental de la Albufera. Es muy interesante analizar el texto de la propuesta, ya que, sin apenas esfuerzo, se vislumbra una propuesta de gestión ambiental propia de una oficina conservacionista. Se presenta como un complemento económico allá donde el presupuesto anual consignado no alcanza. Y muy particular es la inclusión del tema de la paja del arroz, «encontrar soluciones alternativas a la quema», como cierre y culmen de la propuesta:

> «La Confederación de Asociaciones Vecinales de la Comunidad Valenciana, y vista la exposición de inversiones presentes y futuras para la preservación, conservación y mantenimiento de La Albufera, habida cuentas que afecta a 29 poblaciones y pedanías de las Comarcas de l'Horta (València ciutat, l'Horta Nord y l'Horta Sud) propone que la asignación presupuestada para esta área de 22.040.800 euros sea destinada a la inversión de carácter integral y coordinada por las distintas entidades públicas encargadas del mantenimiento y conservación del Parque Natural que coadyuven a su preservación medioambiental, a su desarrollo sostenible, y al equilibrio entre su actividad económica y su condición de ser parte integrante de la Red Natura 2000, incluyendo el apoyo a los proyectos de aprovechamiento de la paja del arroz para evitar su quema» [sic] (resumen de la propuesta)[368].

A modo de reflexión general sobre los presupuestos participativos autonómicos y locales, cabe señalar que han sido utilizados, al menos hasta la fecha, para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía organizada, como una suerte satisfacción del señalamiento político-administrativo enmascarado de iniciativa ciudadana. Como se observa en ambos programas, las propuestas se circunscriben a la mejora de las infraestructuras y equipamientos o servicios que la administración ya tiene arrogada para el ENP. Podría, desde una mirada evaluativa, entenderse que la administración o administraciones responsables no acaban de cumplir con su cometido y que la ciudadanía, en esta ventana institucional participativa, evidencia, con sus propuestas, ese rendimiento no satisfactorio[369]. Se desconoce el recorrido futuro de este tipo de programas, si bien se tiene la sensación de haber perdido una oportunidad única para elevar e incorporar el talento, la(s) inteligencia(s), la innovación y las agendas ciudadanas a la gestión local de los municipios del PNA; aprovechar la iniciativa municipal para construir gestión supramunicipal del ENP.

En todo caso, la fórmula de *presupuesto participativo* parece más asentada en la ciudad que en la autonomía, aunque se desconoce el impacto real y relativo del programa en la ciudad y en la sociedad civil.

---

[368] Este es el texto que presenta la iniciativa y que el sirve de motivación para *captar* el voto ciudadano. El texto completo de la propuesta está disponible en la web del Programa. Consultado el 18/06/2023. https://gvaparticipa.gva.es/system/documents/attachments/000/000/151/original/89904b030b2cb55e03a97909430f5bd120a4b9a0.pdf.

[369] Paula Lloret y Joaquín Farinós (2018) analizan las fallas y bondades del primer periodo de implementación de *Decidim València*.

En lo referente al PNA, podría señalarse como una fórmula que no acaba de amoldarse a la idea de conjunto que constituye un PNA, ya que responde exclusivamente a una lógica de particularidad o localidad que no encuentra su engarce en la totalidad del ENP. Tal vez el PNA debería asumir un rol de ensamblaje de todas las piezas para convertir el aparente *trencadís* en un mosaico global.

Los procesos participativos del Ajuntament de València

Para finalizar este breve repaso de los procesos participativos de la última década, cabe destacar los implementados por el Ajuntament de València en torno a los equipamientos que están llamados a convertirse en operadores del nuevo eje patrimonial de clara vertiente sociocultural del ENP, como se ha señalado en capítulos anteriores. La Concejalía de Participación Ciudadana y Acción Vecinal ha desarrollado o va a desarrollar varios procesos participativos en la *Trilladora de El Tocaio* en El Palmar (2021) y la *Casa de la Demanà* en El Saler (2023) para dar respuesta a las demandas de equipamientos públicos de corte sociocultural y cívico en ambas pedanías al tiempo que reservan un espacio para la divulgación del patrimonio del PNA[370]. En esta última dimensión se entiende que pueden tener un impacto en la red de actores, si bien es cierto que, por un lado, sólo participa la ciudadanía –organizada y no organizada– de la pedanía, no del PNA; y por otro lado, no dejan de ser procesos finitos de corta duración –en términos de participación social– que crean escenarios efímeros cuya impronta en el ecosistema actoral es discreta y que pueden llegar a concluir que la participación se torna «imposición» (Sánchez-Carretero y Jiménez-Esquinas, 2016: 191) o peaje político. La activación de estos procesos responde al modelo de gobernanza del *Govern de la Nau*, que aplica en las pedanías del Ajuntament de València en el PNA y que está sujeto a la voluntad e iniciativa política en tanto en cuanto no se han construido urdimbres y escenarios, sino que se han circunscrito a procesos.

Las nuevas maneras de gobernar y hacer partícipe a la ciudadanía probablemente hayan calado entre la ciudadanía. La sociedad civil no concibe un retorno a un modelo *top down* de elaboración de políticas públicas, si bien es cierto que un eventual viraje político podría redefinir los términos, los tiempos, las expectativas y, sobre todo, los actores legitimados en futuros procesos participativos.

[370] No se ha tenido acceso ni existen noticias en prensa sobre los detalles metodológicos del proceso de El Palmar ni la previsión de El Saler.

En definitiva, la incorporación de la ciudanía al gobierno y gestión del humedal se ha producido de manera progresiva a lo largo de los últimos veinte años, a través de diferentes etapas de mayor o menor intensidad, la cercanía a la actualidad implica un aumento en el número de escenarios, periódicos o permanentes, parciales o globales, y un aumento de actores tanto en número como en heterogeneidad. Si bien es cierto, no puede afirmarse que la gobernanza sea una fórmula plenamente activada en las diferentes dimensiones institucionales del humedal. El selectorado de los actores con *autorización* a participar en el gobierno del PNA recae en las principales administraciones conservacionistas que se han apoyado sobre la estructura del «clivaje albuferenco» preexistente a la declaración de ÁP. De hecho, se ha producido una afectación en la correlación de fuerzas entre los dos ejes que conforman el clivaje, ya que en otrora clivaje pescador se reconvierte en el «eje conservacionista» que aumenta en número y poder con la incorporación de las instituciones conservacionistas, mientras que el «eje arrocero» mantiene sus posiciones de poder si bien se reducen ostensiblemente respecto a la situación predeclarativa. Un clivaje, el de la Albufera, que parece descongelarse en tanto en cuanto los actores se resitúan respecto a la agenda conservacionista y las nuevas realidades del humedal.

BLOQUE V.
REFLEXIONES FINALES

15. Reflexiones finales

El último capítulo presenta las reflexiones sobre los principales resultados obtenidos en esta investigación. Además, incorpora una serie de recomendaciones o propuestas –tal vez esbozos propositivos sería el término correcto– a modo de evaluación, con el objetivo de contribuir a los procesos de gobierno y gestión del área protegida.

El PNA un socioecosistema *por naturaleza*

Un ecotono, préstamo de la ecología, es un territorio de frontera entre dos ecosistemas, una definición que se ajusta al concepto de humedal en tanto que ecosistema liminal entre el mar y la tierra. A modo de símil, las áreas protegidas y, en particular, los parques naturales, son socioecosistemas complejos –ecotonos como metáfora liminal–, escenarios políticos y de políticas públicas en los que interactúan intereses, actores, instituciones y lógicas tectónicas. Unos escenarios sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales a los que la ciencia política apenas les ha prestado atención. La concepción de espacio *natural* ha opacado su condición de territorio donde se hace política y donde tienen lugar acciones de influencia y decisión sobre los bienes comunes (Subirats, 2013; Subirats y Rondueles, 2016) que caracterizan toda área protegida.

El territorio, sus símbolos, sus recursos y sus gentes trascienden su condición particular y se convierten en espacios patrimoniales de interés colectivo y, por tanto, de atención política. Del mismo modo que la ciencia política no ha prestado la esperada vigilancia (García Espín, 2017; Auyero, 2019), con las limitaciones analíticas que esto supone, la antropología de la conservación es, de entre las ciencias sociales, la disciplina que más se ha preocupado por los procesos de construcción de las áreas protegidas y sus derivadas, conflictos y contradicciones (Beltran y Santamarina, 2016; Apostolopoulou, 2023).

Es por ello por lo que el modelo de análisis aplicado en esta investigación ha tomado como punto de partida la propuesta antropológica planteada por Ernesto Martínez, Ángela Calero Valverde, Santiago M. Cruzada y Oriol Beltran Costa (2022), que se complementa con los pilares analíticos que la teoría politológica comprende sobre los escenarios políticos y sus políticas públicas. La complejidad en el ejercicio de transdisciplinariedad teórico-analítica, con la concordancia y elasticidad de aproximaciones, tradiciones, lenguajes y conceptos, es, con toda probabilidad, el principal hándicap al que se ha enfrentado esta investigación.

El modelo de análisis resultante recorre las áreas de poder y gestión del ÁP con el objeto de abordar la influencia, decisión e implementación. Se analizan, por tanto, las instituciones y las condiciones materiales de surgimiento y activación, las políticas públicas y las redes de actores. Es una aproximación a las estructuras, procesos y productos de la(s) política(s) a través de cinco dimensiones: la político-electoral; la administrativa, multinivel y multisectorial; las acciones de conservación ambiental; las acciones de uso patrimonial; y la relación con las poblaciones locales y los actores. Sobre la conjunción y/o superposición de estos espacios se realiza el análisis y la comprensión del despliegue político-institucional que se produce en las ÁP. Es un modelo que entiende estos lugares como escenarios complejos donde se administra, en sentido radical, a los seres vivos, vivientes y sintientes, con sus diversos intereses, energías, tiempos y presencias.

La bicefalia asimétrica complementaria

El caso de estudio, el Parc Natural de l'Albufera, es un espacio complejo por su herencia, su condición periurbana y por ser un lugar donde confluyen múltiples intereses de gran relevancia. En primer lugar, podríamos decir que es un territorio denso, profundamente significado y significante para la sociedad valenciana, ya que en él se imbrican algunos de los atributos identificadores más potentes de la cultura y del imaginario valenciano (Sanchis Ibor, 2007; Sanmartín, 2008; Alba y Vasilea, 2017). El área protegida nace, por tanto, con una carga simbólica que influye y condiciona la gestión político-administrativa que tiene lugar en ella.

En segundo lugar, es un Parque Natural Periurbano (Pardos, 2011; Campo, 2021) con un entorno de más de un millón y medio de habitantes que hacen uso y configuran su mirada sobre lo que tiene lugar dentro del PNA y su área de influencia. Su presencia en la realidad de los municipios que lo circunvalan produce interés y atención que repercute, así mismo, tanto en la dimensión política como de uso público y económica, es decir, en su gobierno y sus políticas públicas. Ejemplos como la quema de la paja del arroz, los conatos de incendio de la Devesa, la mortandad de peces, el cierre de zonas al uso público, la visita de personajes ilustre o las colonias de flamencos son temas cotidianos en la prensa y en la conversación social. La considerada «joya de la corona» (Caruana, 1956; García Monerris, 1982) se sitúa en un lugar central de la sociedad valenciana.

En tercer lugar, en el humedal convergen intereses de naturaleza agrícola, pesquera, industrial, urbanística, turística, recreativa y naturalística que compiten entre sí y ejercen una enorme presión sobre el área.

En su historia política como espacio regulado extractivo-productivo y patrimonial, la declaración de área protegida municipal (1980) y de Parque Natural autonómico (1986) no hacen sino redoblar las capas de regulación, ordenación, gestión y patrimonialización de este humedal. Esta condición da lugar a una surtida intersección administrativa que se suma a la multiplicidad de actores, intereses y espacios a gestionar.

La declaración de Parque Natural, el primero del País Valenciano, por urgencia (Auernheimer y Almenara, 1996), por defensa ante los intereses urbanísticos e industriales, y como símbolo de una política progresista de compromiso con el territorio y el medio ambiente (Santamarina, 2008), ha convertido la Albufera en referente de la conservación natural valenciana o, al menos, en la fórmula administrativa a replicar en otros espacios naturales.

Esta declaración supone el inicio de la política conservacionista valenciana, que a tenor de la producción legislativa medioambiental, la institucionalización y creación de oficinas de conservación, y la declaración de PN y sus consiguientes planes rectores, se implementa a través de cuatro periodos: el primero, entre 1975-1988, incluye el proceso de transferencia de competencias estatales y la declaración de los primeros PN; el segundo, de menor duración (1989-1995) y de marcado componente normativo-administrativo, se fundamenta en la institucionalización de la conservación con la creación de la Agencia del Medio Ambiente, de la Conselleria de Medio Ambiente, la Ley de Parajes Naturales, la declaración de nuevos Parques Naturales y la Ley de Espacios Naturales de 1994; el tercero comienza con el intenso cambio político-institucional del año 1995, con el primer gobierno conservador de matiz regionalista como *impasse* ante la reorientación estructural de la política de conservación en la que apenas hay actividad normativa, declarativa o institucionalizadora; la etapa cuarta, la más extensa (1999-2015), se caracteriza por el *boom* patrimonializador (Santamarina, 2008) con la declaración del grueso de PN valencianos y superficie protegida, y por la parálisis que sufren las políticas conservacionistas por la crisis económica de 2008; el último periodo es el actual, iniciado con el cambio político-institucional de 2015, en el que al margen de la sustitución del plano directivo de las ÁP y su consignación a un perfil técnico y el aumento presupuestario, no ha habido actividad declarativa ni normativa. Así, las etapas de institucionalización coinciden con las olas declarativas (Ruiz, Santamarina y Campo, 2023), mostrando un estrecho vínculo entre interés político y políticas públicas de la naturaleza.

El modelo conservacionista autonómico, que si en sus primeras ideaciones tenía como referencia el estadunidense, acabó implementando la fórmula nórdica más acorde al diseño institucional valenciano.

Un modelo generalista y de corte centralista que se ha ejecutado «a mínimos» en términos de presupuestos, personal y organización durante casi 40 años de existencia.

La intervención medioambiental ha estado muy condicionada por la dimensión político-administrativa y ha obligado a los equipos técnicos a vivir en una suerte de estado reactivo permanente, apagafuegos de lo cotidiano, en parte de las ÁP valencianas (Ors y Viñals, 1995; Campo, 2021; Torres, Santamarina y Campo, 2023). En el caso de la Albufera, la división funcional entre «servicios centrales» de la Dirección General del Medio Natural y la Oficina del PNA, apuntala esa fórmula territorializada. Esta implementación a «mínimos» ha dificultado la maniobrabilidad de los equipos del ÁP e, incluso, la estabilidad y crecimiento de la propia oficina técnica.

Un modelo autonómico en el que se evidencian todavía más sus debilidades tras el análisis comparado con el municipal, iniciado por el Ajuntament de València en 1979-80. La política conservacionista municipal actual está precedida por dos activaciones patrimoniales previas que explican su condición de área protegida histórica. Las demandas de traspaso (compra-venta) de la Albufera y la Devesa que el consistorio presenta al Estado reflejan el interés por la preservación de los dos hábitats ante el «cáncer de avaricia» (Caruana, 1954: 116) asociado al aterramiento del marjal y el lago que se produjo a finales del siglo XIX y primer tercio del XX (Sanchis Ibor,2001). La titularidad municipal implica la puesta en marcha de acciones de reforestación del bosque así como el disfrute popular de las nuevas propiedades. La segunda activación viene marcada por dos hitos, por un lado, la oposición del consistorio a la desecación de una zona del lago con fines urbanísticos –La Mata del Fang– de principios de los años 60 y, por otro, la movilización ciudadana de *El Saler per al poble*, frente a la destrucción y urbanización de la Devesa. Esta reivindicación resitúa la Albufera en la sociedad predemocrática como ejemplo de la capacidad transformadora de la acción colectiva. El proceso dio lugar a la reversión de la urbanización de la Devesa y la puesta en marcha del actual periodo conservacionista municipal, y creó un sustrato de interés por la Albufera en la ciudadanía y en la clase política que será clave para su futuro.

La fórmula actual se caracteriza por cierta estabilidad en el compromiso político de la importancia del humedal y la robustez de sus instituciones municipales, que se traduce en la sostenibilidad y resiliencia del modelo. Pivota sobre dos ejes estructurales que, además, se combinan entre sí.

Por un lado, el engranaje institucional conservacionista se configura en torno a una oficina técnica que ejerce la función directiva y estratégica, un espacio de investigación y producción de recursos que garantiza la autonomía de la acción de intervención, un área de pilotaje y desarrollo de metodologías que sustenten las actuaciones en lago y restinga, y una priorización para la consecución de fuentes alternativas de financiación de proyectos que, durante algunos periodos, ha contado con un equipo exclusivo encargado de esta función. Por otro lado, el segundo eje tiene un componente de distribución territorial que explica, en cierto modo, el devenir del propio modelo.

La secuencia de actuación de hábitats, primero la regeneración de la Devesa y su cordón dunar, y la protección –defensa– y posterior recuperación de la Albufera, de mayor complejidad que el primero, inciden en la evolución de la estructura y política conservacionista. El reconocimiento internacional que recibe la restauración de la Devesa legitima tanto la estrategia territorial como el propio engranaje institucional, consolidando un modelo particular de actuación que se mantendrá en el núcleo de la política conservacionista si bien adoptará una nueva estrategia multinivel y multiactoral para la recuperación del lago.

Con todo, sin sustraernos del plano político-institucional, se identifican tres factores críticos que explican, en mayor medida, el éxito del modelo local frente a las dificultades del autonómico, al menos para el caso de la Albufera. La titularidad del territorio, la voluntad política y el equipo de gestión aparecen en el trasfondo de todas las cuestiones abordadas en esta investigación y muestran, con meridiana claridad, las diferencias de una y otra apuesta conservacionista.

En primer lugar, la titularidad del territorio es una de las variables determinantes en la gestión de la Albufera, hasta la fecha. La principal diferencia entre las dos oficinas conservacionistas, la autonómica y la local, es la capacidad de control, decisión e intervención sobre el territorio público. Los 43 años de políticas medioambientales en el humedal dan muestras de las transformaciones que se han producido allí donde la administración ha tenido capacidad de actuación vinculante. El Ajuntament de València es titular y gestor de la Devesa y el lago, del mismo modo que los humedales artificiales de la Pipa, Milia y L'Illa son propiedad de la Confederación Hidrográfica del Júcar, que tanto éxito están teniendo desde el punto de vista medioambiental, de divulgación y de uso público. Por su parte, la OPNA debe gestionar un vasto territorio (21.000 ha) que en su práctica totalidad es de titularidad privada, tanto arrozal como huerta. La compatibilización de usos público-privados se hace más compleja y su capacidad de intervención se reduce de manera drástica tanto en la actuación como en planificación.

La variable propiedad invita a plantear si el modelo autonómico conservacionista para la Albufera, aunque extensible a otras ÁP valencianas, ha sido el idóneo para sus características naturales, ya que los espacios de mayor éxito medioambiental (restauración, reintroducción, recuperación, etc.) y de valorización ciudadana (divulgación, educación ambiental, uso público, etc.) son aquellos que coinciden con la propiedad pública, sea municipal o estatal. ¿Qué hubiera ocurrido si la estrategia autonómica hubiera tenido como eje prioritario la adquisición anual de terrenos de arrozal para su reconversión en marjal, similar a la que realizó el Ajuntament de València con la compra y reversión de la Devesa? ¿Conceptualizaríamos el éxito de una y otra institución de manera diferente?

No se pretende poner en cuestión el modelo mixto de gestión público-privada, más cuando es uno de los vectores internacionales de la conservación de la naturaleza, sino que se trata de cuestionarse si es posible, y en qué términos, una administración sin titularidad del territorio para el caso estudiado. Recordemos que esta fórmula, implementada a través de los «*tancats* custodios», se realiza mayoritariamente en propiedad pública y con una gestión privada de asociaciones ecologistas y naturalistas, aunque existe la excepción, el exitoso Tancat de l'Estell, de titularidad y gestión privada; eso sí, de carácter patrimonial. Es decir, el camino de la gestión mixta en el PNA se encuentra todavía en *espacio seguro* porque las entidades están alineadas con los postulados conservacionistas. En un escenario a futuro, el reto de la cogestión, alianza y negociación constante de los límites, recursos y objetivos con los actores privados debe adquirir condición prioritaria en los ejes de actuación de la OPNA.

El segundo de los factores críticos de éxito es el de la voluntad, iniciativa y compromiso político con la defensa del humedal, manifestada no sólo a través discursos institucionales o declaraciones mediáticas sino, sobre todo, con la configuración de estructuras administrativas del PNA. *Voluntad* para conservar, *iniciativa* para activar palancas político-administrativas que maximicen la capacidad de gestión, y *compromiso* para mantener estructuras y asumir discursos y posiciones técnicas –no siempre alineadas con las demandas políticas– que legitimen las actuaciones ante los grupos de interés y la sociedad. En los presupuestos, plantillas y proyectos es donde se plasma el compromiso político real. La gestión medioambiental y su compatibilización con los demás usos es una fórmula administrativa particular que tiene sus propios términos, tiempos, procesos, actores y estrategias, por lo que requiere de unas aproximaciones y comportamientos desde lo político diferente a otros ámbitos de la gestión pública. El análisis comparado en la Albufera señala ostensibles diferencias en esta tríada política.

A lo largo de estas páginas se ha podido observar cómo la voluntad, la iniciativa y el compromiso político autonómico con la conservación del humedal ha tenido una mayor fluctuación en función del gobierno y orientación ideológica del momento. La «sujeción política de la naturaleza», conceptualizada como un engranaje más de la construcción medioambiental, se traduce en una subordinación histórica y presente dentro del organigrama político-administrativo de la Generalitat Valenciana, que es reflejo de las tensiones glocales entre ecologismo y productivismo (Rodríguez Victoriano, 2002; Santamarina, 2008; Requena, 2015). Esta tensión relega a la Conselleria de Medio Ambiente a un segundo plano ante los otros departamentos autonómicos presentes en el humedal, y a su Dirección General de Medio Ambiente a una suerte de irrelevancia, en términos de comparación, si se atiende a su capacidad administrativa y el territorio a gestionar.

Además, en la Albufera esta dicotomía radical entre productivismo-ecologismo se encarna en el conflicto agrario-conservacionista y en la concepción recreativo-turística que el gobierno valenciano ha tenido sobre esta área protegida durante varias décadas. Una perspectiva heredera de los usos que se realizan en los años 30 del siglo XX, enmarcada en la corriente higienista (Sanchis Ibor, 1999), y en los años 60, con la llegada del turismo de masas (Martínez Llorens, 2017).

La sujeción y dependencia a la dimensión política se transpone, en este caso, en un presupuesto que ha fluctuado de manera considerable a lo largo de los años y que desde la crisis económica apenas ha crecido, salvo el último bienio; en una plantilla que ha menguado en todos sus equipos, al que sólo escapa el de educación ambiental del Centro de Interpretación del Racó de l'Olla; o en un discreto protagonismo de grandes proyectos internacionales, que, tal y como se ha podido constatar, su impacto tanto en los hábitats como en el crecimiento de las propias administraciones le sitúan como un elemento clave para la política conservacionista.

De esta forma, los equipos técnicos del PNA han visto mermada su capacidad de actuación y podría considerarse, incluso, que la clase política ha podido incurrir en cierta irresponsabilidad ambiental a lo largo de estos años. Más allá de la voluntad política exhibida en declaraciones institucionales o mediáticas, la consignación de recursos autonómicos para el humedal ha sido muy discreto en comparación con la inversión municipal o, sobre todo, con las necesidades reales que demanda un ecosistema como la Albufera.

Por otra parte, en la dimensión local, la voluntad, la iniciativa y el compromiso político han sido una constante desde finales de los años 70, herederas directas del movimiento *El Saler per al poble* que no sólo puso en marcha sino que solidificó una política conservacionista que se ha mantenido constante en todos los gobiernos municipales.

Se ha construido un cierto consenso en el plano político, o tal vez en la clase política, sobre la importancia de proteger la Albufera y la Devesa. Un consenso no exento de contradicciones. Tan sólo recordar la propuesta de urbanización del consistorio que dio lugar a la *batalla del PRUG* de 2004, o el apoyo a las ampliaciones del Puerto de València por parte de algunos partidos políticos, tanto del eje progresista como conservador. Ahora bien, parece que la legitimidad de la estrategia municipal es asumida por todos los gobiernos municipales desde la alcaldía de Ricard Pérez Casado, más allá de su orientación ideológica, que mantienen el SDA al tiempo que se produce un reforzamiento de la estructura, plantilla y presupuesto a lo largo del tiempo, a excepción del periodo poscrisis económica de 2008; se normaliza la iniciativa política en la búsqueda y captación de fuentes alternativas de financiación –importancia de los proyectos estatales y europeos–; y se amplían las restricciones de uso en los hábitats, medidas con una afectación político-electoral negativa. Si en los años 80 se prohibió la caza en el lago o se demolió el paseo marítimo, en los 90 y 2000 se eliminaron gran parte de los viales y aparcamientos, y en los últimos años se ha prohibido el paso en algunas zonas del sur de la Devesa. Este prolongado compromiso político de más cuatro décadas que, de alguna manera, consigna la voluntad de la ciudadanía valenciana, casi un *milagro* ante las fuertes presiones que soporta esta ÁP. En todo caso, el SDA no es ajeno a las luchas interdepartamentales municipales que derivan de la presencia multisectorial en el territorio, ni tampoco se pretende apelar una concepción unívoca y compartida sobre el uso conservacionista del humedal de las diferentes concejalías o grupos de poder dentro del consistorio. Sin embargo, se puede converger en una cierta unanimidad ante la importancia de su preservación.

El tercer factor crítico de éxito es el de la fortaleza de los equipos técnicos, variable ligada a los dos anteriores. Abordar el análisis de la administración exige una mirada que preste atención a la extracción, configuración y capacidades de los grupos humanos (Parrado, 2004; Pascual Esteve, 2008b; Longo, 2012; Cuenca, 2018) de la estructura conservacionista. La consolidación institucional se nutre de la dimensión macro (político-electoral), meso (estructura y posición de las oficinas) y micro (liderazgos, habilidades y capital relacional). La combinación de los tres niveles permite explicar el gobierno y administración del PNA. La ciencia de la administración sostiene que la estabilidad de los equipos favorece la innovación y consignación de los aprendizajes, propicia la continuidad de una estrategia y cultura administrativa de intervención y beneficia la relación prolongada y el reforzamiento de la red de actores (Chaqués, 2004; Alguacil, 2012). Elementos, a su vez, consignados a los estilos de la gobernanza (De Castro, 2013; Martin Cubas, 2016).

De manera comparada, el devenir de ambas oficinas muestra la diferente capacidad de (in)acción, trayectoria y percepción que proyectan entre la comunidad albuferenca. La autonómica engloba la dirección, el equipo técnico, la brigada de mantenimiento y el equipo de educación ambiental. Como se ha señalado en páginas precedentes, es preciso tener en consideración dos dimensiones que, junto con la derivada estructural del modelo valenciano «a mínimos», explican la debilidad institucional de la OPNA. Por un lado, el plano directivo ha tenido una prevalencia de perfil político ante el perfil técnico, con los consiguientes comportamientos más propios de lógicas político-electorales que científico-técnicas. Una condición que influye de manera directa en la política y estrategia conservacionista, bien sea por injerencia sobre criterios técnicos, bien sea porque no se produce una priorización en el reforzamiento y consolidación orgánica de la oficina o una búsqueda activa de fuentes alternativas de financiación, proyectos, alianzas, etc. En ese sentido, la posible inacción política deviene factor diferencial, ya que la configuración política de la figura del director o directora deviene factor crítico en la política de conservación en el humedal.

La ruptura de ese ciclo directivo político y la designación de una directora de perfil técnico supuso un cambio de ritmo, una recuperación del liderazgo de proyectos y de la definición de estrategias, objetivos y criterios en la política de intervención en el corto y medio plazo. De especial relevancia es el coliderazgo en la reivindicaciones de mayores y mejores aportaciones hídricas al lago que marca los últimos años de la política del humedal.

Por otro lado, además del plano directivo, la dimensión humana ha sido objeto de intensas transformaciones derivadas de las alternancias político-electorales de la Generalitat Valenciana. El profundo cambio político-institucional de 1995, con la sustitución del gobierno socialista de Joan Lerma por el gobierno popular de Eduardo Zaplana, dio lugar a una descapitalización del talento humano de los diferentes equipos de la OPNA. De igual manera, las consecuencias de la crisis económica de 2008 tuvieron un gran impacto con la reducción a mínimos disfuncionales de los equipos funcionariales y contratados. Estas rupturas provocan interrupciones y distorsiones en las maneras de intervenir en el territorio, en la continuidad de los saberes adquiridos y, sobre todo, en las relaciones con la población local. Si en toda área administrativa es importante la estabilidad y continuidad de los equipos, en un socioecosistema, por sus particularidades, se convierte en una variable central, de ahí que la apuesta por la ampliación de los equipos que forman la OPNA debería ser una prioridad en términos de eficiencia administrativa y gestión estratégica del humedal.

En el caso del SDA, la situación es diametralmente opuesta. El equipo técnico se ha mantenido, en mayor o menor medida, estable en número y asignación de recursos. Una continuidad que es sinónimo, en este caso, de cultura administrativa (Longo, 2012) que vehicula estrategias y actuaciones en el territorio y perpetua su particular concepción de la naturaleza y de la conservación, transmitiéndose a las sucesivas generaciones de trabajadores y trabajadoras. Esta cultura se define durante los momentos iniciales, entre 1980 y 1985, y da forma a un «clúster de la conservación» que actúa como referente y cantera para el futuro PNA y para otros espacios naturales valencianos. El reconocimiento científico-técnico internacional que reciben sus grandes proyectos y el sustento político continuado, redundan en la legitimación de las prácticas conservacionistas implementadas por la administración municipal. A su vez, su hiper presencia, en tiempo y lugar, le sitúan como la institución de referencia para la población local y la *conservationland* (Kiik, 2019), configurándose, durante las primeras décadas, como algo más próximo a un gobierno que a una mera administración municipal (Pascual Esteve, 2008b). Así, la política conservacionista en el PNA se caracteriza por una institución autonómica de menor envergadura frente a la robustez (Parrado, 2004; Ostrom, [1990]2015) de la municipal.

Estos tres elementos críticos de éxito, junto a la trayectoria histórica, la concentración o dispersión de los actores económicos, el interés naturalístico o la presión antrópica, entre otros, explican la situación de «bicefalia asimétrica complementaria» en el gobierno y gestión del humedal. Si bien es cierto que la existencia de dos oficinas técnicas ha podido dar lugar, en algunos momentos, a una duplicidad administrativa (Jégou, 2015), el análisis pormenorizado de las políticas públicas de una y otra, muestra cierta complementariedad técnica y discursiva.

Una asimetría que viene marcada tanto por la «inercia institucional» o la importancia de la *path dependece* (Zurbriggen, 2006) derivada de los primeros momentos del conservacionismo municipal con el que se encuentra la administración autonómica, como por la desigual capacidad presupuestaria de una y otra oficina. Y una complementariedad que es el resultado de la estrategia adaptativa de la OPNA a la realidad del humedal: una insuficiente provisión de recursos para atender al vasto y complejo perímetro de titularidad privada que gestiona, y una entidad municipal con gran capacidad de control y decisión de su territorio. Su reflejo se observa en el «reparto tácito» de hábitats, como hemos denominado a la desigual ocupación espacial de cada una de las oficinas, que atraviesa las intervenciones, el uso público, la educación ambiental o la construcción de imágenes e imaginarios; o en las temáticas de los proyectos europeos.

Así, las políticas conservacionistas del humedal, desde una prudente distancia, se disponen como una totalidad en la que se difuminan las diferencias entre una y otra oficina. De este modo, se complejiza la detección de la iniciativa administrativa y del establecimiento de la agenda conservacionista del humedal.

Esta «bicefalia asimétrica complementaria» también se ha manifestado en las relaciones entre ambas oficinas. En estos 37 años se han detectado cuatro periodos que tienen como variable explicativa la dirección del PNA: la primera fue la breve «fase de encuentro», en los años 1993-1995, cuando las estrategias y objetivos de una y otra están alienados; una situación deriva en un «clima de desencuentro» a raíz de la sustitución de la mayoría de integrantes de la OPNA –dirección, brigada y educación ambiental– y la implantación de las nuevas directrices políticas, con menor peso conservacionista y mayor calado recreativo. La relación entre oficinas se circunscribe al plano formal, burocrático y de desconexión. El siglo XXI comporta una tercera fase a propósito del nombramiento de un nuevo director, que ostentará el cargo durante 17 años, de perfil político, como el predecesor, que descongela progresivamente las relaciones y favorece la «coexistencia pacífica» entre ambas administraciones. La última fase se inicia con el cambio político-institucional de 2015 y el nombramiento de la primera directora del PNA, de perfil técnico, que propicia la actual «fase de reencuentro» entre los equipos, las relaciones, los proyectos y los posicionamientos públicos.

Una tendencia, en perfil y estilo, que continua la recién nombrada directora del humedal. En este sentido, para comprender las fluctuantes interacciones entre las dos oficinas y la gestión del humedal, es imprescindible atender, también, a la influencia que tiene el color político de las instituciones.

La (a)sincronía cromática no es garantía ni de alineamiento del plano político y técnico, ni de proximidad de las oficinas, si bien es cierto que desempeña un papel relevante en su (des)entendimiento y posición de poder. Por un lado, la OPNA ha tenido una mayor sujeción a la dimensión política que ha dificultado una autonomía plena en la dirección técnica de la acción conservacionista; mientras que el SDA, por la robustez institucional ya señalada, ha conseguido mantener y desarrollar su modelo de gestión, pudiéndose sustraer, en mayor o menor grado, de las dinámicas político-electorales. Y por otro lado, la coincidencia política multinivel, esto es, municipal, autonómica y estatal, no es sinónimo de actuación conjunta en el humedal a menos que exista un alineamiento entre las dos oficinas.

Dicho de otro modo, durante la *concurrencia popular* del Ajuntament de València, Generalitat Valenciana y Gobierno de España de finales de los 90 y primera mitad de los 2000, es decir, plano político, no se produjo un desempeño compartido de la intervención en el humedal, al menos en sus premisas mínimas.

Por el contrario, el alineamiento ideológico del Ajuntament de València, Dirección y Junta Rectora del PNA y Configuración Hidrográfica del Júcar de los últimos años sí evidencia la convergencia política y técnica. El periodo del Botànic ha mostrado que más que un aparente «sistema desorganizado de tomadores de decisiones» (Jégou y Sanchis Ibor, 2019:507), se trataba de un sistema desalineado de tomadores de decisiones. En el momento en que las tres principales administraciones con capacidad vinculante sobre el área protegida se alinean en torno a objetivos generales sobre la base de criterios técnicos, el ecosistema albuferenco se recompone. Podría concluirse, por tanto, que la fortaleza de la actuación transversal en el humedal radica en la capacidad de liderar la implicación de principales los actores del PNA, gubernamentales y no gubernamentales.

La gobernanza y la comunidad albuferenca

En la historia de la Albufera existe una profunda divisora confrontacional en torno a la mítica dicotomía de arroceros y pescadores (Blasco Ibáñez, [1902]:2005; Sanchis Ibor, 2001). Un binomio que si bien simplifica en exceso la complejidad del socioecosistema, permite alinear a los actores en torno a dos grandes ejes que conforman lo que hemos denominado «clivaje albuferenco», que ordena posiciones y discursos en función de la posición que se ocupa dentro de él. El asentamiento de la figura de protección y de sus administraciones viene a reformular ese clivaje histórico con la reconceptualización del «eje conservacionista» y el «eje arrocero».

De esta manera, la correlación de fuerzas produce nuevas posiciones de poder, tanto en el plano formal como informal. Se advierte, no obstante, la heterogeneidad intrabloque y la porosidad de sus fronteras, ya que ni todas las asociaciones arroceras o regantes son homogéneas ni todas las asociaciones del eje conservacionistas comparten los mismos intereses o fórmulas de actuación. Ahora bien, en términos generales, se puede hablar de una posición y discurso compartido ante los principales *issues* del humedal. Y es la Junta Rectora del PNA el escenario privilegiado para la observación y análisis de las interacciones.

Este órgano consultivo se ha convertido en los últimos años en un ente clave para el diálogo entre los diferentes intereses del PNA. La Junta Rectora se crea a mediados de la década de los 90 y responde al clásico modelo racional-burocrático (Aguilar Villanueva, 2014; Brugué, 2018) que circunscribe el papel de la ciudadanía a la consulta no vinculante (Gadea, 2005), establece de manera exclusiva los temas y términos del debate y, sobre todo, concita a los actores más relevantes del humedal (Barragán y Chica, 2015), esto es, aquellos autorizados y legitimados por la propia administración autonómica que retroalimenta así los ejes del «clivaje albuferenco».

La composición de la JR responde a dinámicas político-institucionales basadas en los intereses productivos, administrativos y ecologistas, con claras consecuencias en el equilibrio de fuerzas y en la representatividad de la diversidad actoral del PNA. Se produce una híper representación, sobre todo en los primeros compases, de las instituciones gubernamentales como reflejo de la densidad administrativa del PNA, aunque ven reducida su presencia, las autonómicas, con el paso del tiempo. Las entidades de corte productivo reflejan el uso histórico-tradicional del hidrosistema, compuesto por numerosas asociaciones agrícolas vinculadas al cultivo del arroz, comunidades de regantes, encargadas de la gestión y canalización de las aguas que arriban al humedal, pescadores y cazadores. La presencia y papel de otros sectores como el turístico o empresarial es muy discreto o inexistente. En la actual JR ocupan un tercio de las sillas. El tercer grupo de entidades sería el compuesto por asociaciones de corte conservacionista, naturalístico, patrimonial o científico, que si bien crecen conforme se consolida el ÁP, apenas suponen la décima parte del órgano.

La presencia de mujeres en la JR es discreta, como lo es en el PNA, al menos en los lugares de visibilidad pública o de poder. En este caso, la concentración de las principales organizaciones del humedal en la JR hace de espejo de la desigual posición de las mujeres respecto a los hombres. Las representantes suelen ocupar las sillas institucionales de la administración autonómica y de la local, cuestión esperable en tanto que es la lógica político-representativa la que actúa y, por tanto, reequilibra la desigualdad.

Respecto a las entidades no gubernamentales, la mayor presencia de mujeres se encuentra en las entidades de marcado carácter técnico-científico (universidades y ecologistas) y no se ha constatado el liderazgo de una mujer en los grupos de interés de naturaleza productiva.

La participación en la JR ha sido elevada a lo largo de estas tres décadas, si bien es cierto que, a excepción de las sesiones de temática conflictiva, se ha producido un descenso sostenido en el tiempo hasta en los mínimos actuales. No obstante, como se ha podido constatar en el análisis, la no presencia se circunscribe a las diferentes administraciones públicas o entidades alóctonas, mientras que los grupos locales muestran un grado de compromiso muy elevado, cercano a la asistencia plena en las sesiones. La presencia del conseller o consellera responsable del PNA en las sesiones de la JR, un total de cuatro, puede ser un indicador de la relevancia que tiene el humedal por su proyección mediática.

La interacción entre actores se ha identificado como conflictiva para la mayor parte del tiempo, en especial para las primeras décadas de existencia, que reforzaba las posiciones de uno y otro eje.

En las sesiones se producían debates enconados, muy personalistas, donde se solapaban intereses económicos, posiciones ideológicas, cosmovisiones, filias y fobias personales, identidades y alianzas políticas. En cierto modo, la lealtad orgánica al partido político tiene una presencia *líquida* a lo largo de las intervenciones, superponiéndose incluso a los intereses económicos o criterios técnicos. El comportamiento reiterado de los municipios del PNA en las sesiones de la JR, con el municipio de València a la cabeza, es muestra de ello. El órgano era utilizado para fijar la posición, exhibir músculo y producir discurso sobre los temas de mayor calado.

El efecto dominó del cambio político de 2015 alcanzó de lleno el PNA, con el nombramiento de la nueva directora del PNA, de perfil técnico, y del nuevo director de la JR, de extracción ecologista. Si bien la trasformación tardaría unos años en llegar, se ponen en marcha mejoras sustanciales de funcionamiento de la JR, como el impulso de las comisiones de trabajo, la definición de objetivos para dotar de contenido la acción de la JR y mayor trasparencia y acceso la información administrativa. A su vez se produce un reemplazo mayoritario de los miembros y *miembras* como consecuencia del cambio político. se configura así un nuevo escenario de intereses políticos que entra en colisión, en cierto grado, con las posiciones tradicionales de poder del humedal. El clima de conflicto, si bien se atenúa, se mantiene activo, entre otras, como reacción a la estructura directiva de la OPNA y la JR.

La selección del nuevo director sobre la base de criterios técnicos e ideológicos (ecologista), de naturaleza diferente a la anterior etapa, se convierte en uno de los principales obstáculos para el diálogo y encuentro de la nueva JR. De manera más precisa, la extracción de un miembro de la propia JR, con un papel protagónico como líder de uno de los dos ejes del clivaje, transloca el conflicto entre grupos de interés a un conflicto con la dirección conservacionista. Las tensas relaciones implican, además, que la institución autonómica no tiene la capacidad de proveer de suficiente autoridad la dirección de la JR. Tras dos años, se produce la sustitución del director por una figura de consenso y mayor centralidad en el clivaje albuferenco. La –ahora sí– autoridad reconocida y reconocible por los grupos de interés continúa el proceso de reestructuración funcional de la JR para dotarle de mayor agilidad y tecnificación.

En los últimos cinco años se han elaborado de manera colectiva documentos de alcance político-público sobre la quema de la paja del arroz, los aportes hídricos o el impacto negativo del Puerto de València. La consecución de unos objetivos transversales y unos mínimos consensuados se convierten en un hito no sólo de la participación formal del PNA, sino de la propia historia de la Albufera.

En estos momentos, julio de 2023, la JR ha encontrado las dinámicas y fórmulas internas para debatir y consensuar algunos temas, no todos, pero sí estructurales, tal vez capitales, que afectan al PNA. El éxito de esta nueva JR parece estar vinculado a la percepción de utilidad para los intereses locales, *sirve para algo*. el sentido de la JR trasciende el espacio de debate e información y asume un nuevo rol proactivo y tal vez, en un futuro, vinculante para fortalecer la gestión y el gobierno en el PNA. No obstante, esta fase todavía está en proceso de transformación hacia fórmulas de mayor operatividad, por un lado, y de representación, por otro, ya que la cuestión de la representatividad y la ausencia de actores, tradicionales y nuevos, sigue siendo su mayor debilidad.

Cabe señalar, por último, un factor relevante para la explicación de la mejora del clima de interacción de la JR y es el reemplazo generacional y la incorporación de mujeres que se ha producido en los grupos de interés. La cuestión medioambiental es comprendida y, en algunos casos, compartida por gran parte de las comunidades locales, una imagen y valoración que mejora conforme las generaciones más jóvenes nacidas en el territorio, con nuevos escenarios de socialización, se integran en las esferas de decisión de los grupos de interés. Una cuestión estructural que trasciende la propia JR y afecta a toda la comunidad albuferenca.

Con todo, el entramado de redes informales tiene gran fortaleza en el humedal (Sanchis Ibor, 2018; Hamilton, 2018), fundamentado en los lazos de parentesco y vecindad, junto con la existencia de *agentes dobles* –con la condición de local y empleo en las oficinas técnicas–, que actúan como facilitadores para el intercambio de información y la interconexión entre los actores gubernamentales y no gubernamentales. Esta potencialidad podría convertirse en un eje prioritario de acción de la OPNA para la consolidación y reforzamiento de las múltiples redes y circuitos del socioecosistema desde una perspectiva formal y pública.

La gobernanza del PNA, entendida como la manera de gestionar y gobernar en la que se incorpora a la ciudadanía (Borrini *et al.*, 2014; Sanz Cañada y García Azcárate, 2020; Múgica, 2022), arriba al humedal en tiempos recientes, tras la crisis económica de 2008. El actual momento se alinea con las tendencias *bottom-up,* donde emergen nuevas entidades y las consolidadas adquieren mayor autonomía y liderazgo de proyectos de naturaleza mixta y de las políticas públicas conservacionistas. La sustitución del modelo gerencial (Sanz León, 2006) por el de la administración relacional (Pascual Esteve, 2008; Longo, 2019) de incorporación de la ciudadanía a las esferas decisionales, se produce de manera desigual en función de los tiempos y niveles institucionales.

La activación de los escenarios y procesos de participación ciudadana en el humedal responde, en su mayoría, a la iniciativa local y estatal mientras que el papel de la autonomía ha sido discreto. Los primeros pasos de la gestión conservacionista se caracterizan por la imposición administrativa y el escaso de diálogo con los grupos de interés y, en menor grado, con la ciudadanía. La actitud defensiva de las oficinas técnicas dificultaba una mínima participación (Brockington y Schmidt-Soltau, 2004; Campo, 2019), a la manera de entenderlo en la actualidad, y se circunscribía a los canales oficiales de información, sin existencia de escenarios de participación. Los itinerarios de la influencia política informal, presentes entonces y ahora, esquivaban las administraciones *en* el PNA para acudir a los espacios de decisión político-institucional *del* PNA (Aguilar Soler, 2008).

Se produce un cambio significativo durante los años 90, con la constitución de la JR como órgano de participación consultivo. Es el único escenario formal de encuentro y la interacción existente y el peso de las dinámicas informales sigue siendo elevado, si bien es cierto que la consolidación de las oficinas conservacionistas y, sobre todo, de sus equipos técnicos favorece la relación con las comunidades y grupos locales. Es una época de acercamiento y comprensión de los intereses y motivaciones de unos y otros. Es una etapa clave para que se produzca el redescubrimiento e inicio de la escucha activa por parte de las administraciones que tiene lugar a partir de la segunda década del siglo XXI.

No se ha conseguido consolidar un espacio formal de interacción fluida entre administración y grupos de interés con capacidad vinculante, aunque la JR parece dar pasos firmes para lograrlo; no existe un lugar donde la comunidad de políticas públicas del PNA (Klijn, 2005) dialogue, proponga, decida y ejecute. En la historia participativa del humedal sólo se ha identificado una iniciativa con voluntad de crear un órgano de estas características, y fue el proyecto de la Fira de l'Albufera, enmarcado en el proyecto LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL.

En 2011 se diseña un modelo de cogestión en el que la administración promotora, el SDA, además de gestionar y financiar el evento, concita a todos los grupos de interés local con el objetivo, por un lado, de hacerles partícipes de la acción, y por otro, de crear una red estable y activa – la Xarxa d'Associacions del PNA– que asuma el liderazgo del diseño y organización sucesiva de la Fira. De algún modo, trataba de dar respuesta a las demandas de participación de las comunidades locales en la administración del humedal. En este caso, esta iniciativa municipal suple el papel de diálogo y actuación conjunta que la JR no satisfacía en esos momentos. El proyecto tuvo una duración de seis años y su impacto cada vez fue menor una vez retirado el soporte personal y financiero de la SDA, si bien mostró una fórmula de cogestión útil para la particular realidad del humedal.

La participación ciudadana comienza a integrarse en las políticas públicas valencianas y españolas (Brugué, Font y Gomà, 2003; Gadea, 2005) y se aproxima a la *normalización* con los gobiernos progresistas de 2015 y 2019. Surgen multitud de escenarios conjuntos, que apelan al grueso del ecosistema actoral, o parciales, en los que algunos de sus grupos intervienen. Es en estos escenarios, casi siempre vinculados a proyectos de financiación estatal o internacional, donde se observa, de nuevo, el descongelamiento del clivaje albuferenco y la cooperación entre grupos locales con diferentes intereses que encuentran objetivos o fines compartidos.

El último lustro se caracteriza por fórmulas participativas multinivel acordes al paradigma buen gobierno (Cotino y Martínez, 2020). Sin embargo, se identifica la necesidad –demanda– de superar la retórica de la participación como imposición política (Sánchez-Carretero y Jiménez-Esquinas, 2016), para situarla en un plano de normalización de las formas de gobernar y administrar el ÁP, tanto en su dimensión actoral como político-administrativa. La participación como «acto de valientes» (Brugué, 2018: 2) en la Albufera obliga a sumar a los procesos participativos espacios estables, sectoriales o transversales, de interacción, diálogo y decisión, a la ciudadanía organizada y no organiza con un rol activo (Tolón y Lastra, 2008; García y Montes, 2010; Davallon, 2014; Mandones, 2017). La elaboración de planes estratégicos de participación de largo recorrido o mapas relacionales de actores pueden ser herramientas valiosas para seguir construyendo una cultura de la participación y evaluación en el PNA.

La marca patrimonial de la Albufera

El imaginario albuferenco es heredero de la construcción simbólica del paisaje valenciano que impulsan los representantes de la Renaixença valenciana (Archilés, 2007; Alba y Vasileva, 2017) y del movimiento regionalista, entre ellos Blasco Ibáñez (Sanchis Ibor, 1999 y 2007), quienes configuran gran parte del catálogo de atributos que ha llegado hasta la actualidad con plena vigencia.Es por ello que las administraciones, generales o conservacionistas, presentes en el humedal a lo largo del tiempo, se sirven de los atributos identitarios tradicionales para entremezclarlos con los nuevos operadores que parecen surgir al albur de la *revalorización* conservacionista.

La institución de la primera parte del siglo XX crea, o si se prefiere, interviene en la construcción de una imagen que presenta el lago como un regalo natural que debe ser gozado a través de la contemplación y navegación.

La década de los 60 y 70 presenta el humedal como una derivada exótica dentro de la propuesta de «sol y playa» de la costa mediterránea, mientras que el actual momento conservacionista supone la incorporación de los valores medioambientales a la estratigrafía de imágenes acumulada a lo largo de tres siglos.

La imagen referencial del ÁP debe entenderse, por tanto, como un proceso político-económico que lidera o tiene un papel activo la administración conservacionista (Espeitx, 2004; Sanz Cañada y García Azcárate, 2020; Estrada, 2022) en el que se seleccionan los atributos que le identifica, singulariza y posiciona en el mercado de lo auténtico (Santamarina y del Mármol, 2017) como bien de consumo patrimonial (Frigolé, 2010 y 2014; Santamarina y Moncusí, 2015; Del Mármol y Estrada, 2018). En el caso del PNA, se encajan los elementos naturales, culturales, identitarios, medioambientales, deportivos, gastronómicos y recreativos de los diferentes hábitats, siendo el lago y el paisaje arrocero los principales vehículos referenciales (Requena, 2015).

El despliegue de la marca o marcas del PNA por parte de la estructura conservacionista se produce a través de dos vectores: por un lado, el del uso público y la educación ambiental; y, por el otro, el apoyo a las estructuras económicas vinculadas al turismo, consumo y recreo. El primero de ellos se caracteriza por el fuerte componente público-administrativo en la construcción de discursos, imágenes, símbolos –pensemos en los flamencos o en el samaruc– e infraestructuras. La *mise en scène* conservacionista, autonómica y municipal, alcanza su máximo esplendor. En el caso de estudio, se detecta una desequilibrio territorial de las infraestructuras y servicios de uso público y de educación ambiental, que responde al uso intensivo de los hábitats, a la concentración de la titularidad pública del suelo y al reparto tácito de los hábitats entre las oficinas de conservación.

La figura del PNA tiene un papel activo en la potenciación de la imagen del humedal y en el consumo patrimonial que se produce en él, entre otras, con el apoyo y promoción a las estructuras, empresas y productos hosteleros, gastronómicos y recreativos que existen en el PNA, así como en la declaración de Bienes de Interés Cultural Inmaterial, de la pesca y la vela latina, que redundan en la imagen de autenticidad y legado histórico de la Albufera. Las fronteras entre patrimonios, si alguna vez existieron, desaparecen (Viñals, 2002) para dar lugar a un único objeto patrimonial.

La apropiación de la marca o de sus operadores por parte de las comunidades locales, en especial la que conforma el sector turístico, hostelero y recreativo, da muestras de la injerencia de la pátina conservacionista en la imagen tradicional de la Albufera.

Como se ha presentado en el capítulo correspondiente, la presencia del PNA es constante en los nombres de los establecimientos, su decoración o logotipos empleados, en los que ensamblan evocaciones a *Cañas y barro* con cartelería sobre la avifauna nidificante del humedal, para dar respuesta al deseo de consumo (García Rodríguez, 2023) del visitante.

La negociación implícita entre locales y visitantes, productores y consumidores o viceversa, tiene su reflejo en el «altar patrimonial», una suerte de escenario hiperbólico de productos locales, productos fetiche (Heinich, 2009; Aguilar, 2012; Santamarina, 2017), a modo de bodegón tradicional, que condensa las imágenes, sabores y olores del territorio.

Con todo, debe advertirse que un área protegida es un lugar de consumo patrimonial de enorme potencialidad para el ocio y el turismo y, como tal, exige el necesario detenimiento consciente y responsable de las implicaciones que tiene en la afectación de la vida de las poblaciones locales y de los hábitats, más allá del interés de los sectores implicados.

«*El parc és perpetu*»

Tal y como evoca la cita del informante que encabeza este apartado, la idea de que la figura de Parque Natural es incuestionable es el mayor de los consensos que existen hoy en el PNA. No sólo no se pone en duda, sino que se ha producido un proceso paulatino de apropiación por parte de la clase política, los equipos de gestión, los medios de comunicación y, sobre todo, los grupos de interés y comunidades locales. Esta asimilación tiene su traslación en discursos y posiciones compartidas sobre la perdurabilidad de la figura proteccionista. Se puede hablar, por tanto, del éxito del PNA como constructo patrimonial. Un camino que se inició con los atentados a las dependencias municipales o la vandalización de las infraestructuras y fuertes movilizaciones ciudadanas tras la declaración del PNA (Llorens y Dies, 2017; Martínez Llorens, 2019). La reacción a la imposición de los nuevos usos del territorio y a la implantación de un modelo de gestión vertical asociado que supuso la exclusión y reconfiguración del poder y del control del territorio por parte de grupos locales. Una década de fuertes conflictos (Rosselló, 1996) que se apaciguó en términos de contestación en el espacio público, a mitad de los años 90 con aprobación de las ayudas agroambientales de la PAC.

Incluso los grupos de interés que han liderado, en términos generales, la oposición a las políticas conservacionistas, como arroceros y cazadores, se arrogan un papel trascendental en la salvaguarda del humedal tal y como lo conocemos en la actualidad.

Probablemente, la fortaleza de la figura de protección es el mayor de todos los consensos que existen hoy en el PNA, que actúa, incluso, como garantía de futuro desde el punto de vista político-electoral. ¿Qué político o política asumiría el colapso del humedal bajo su mandato?

Ahora bien, la crítica, la contestación y el desencuentro de las comunidades locales y sus grupos de interés se vierten sobre la gestión del humedal. El foco se sitúa en las políticas públicas y en los procesos de toma de decisión, es decir, sobre el gobierno y administración del ÁP. En cierto modo, es una forma sinuosa de reconocer la configuración del humedal como socioecosistema, concebido como un espacio político en el que debe gestionarse una multiplicidad de intereses públicos y privados, individuales y colectivos. Sería la normalización de la acción, la influencia y la decisión política por parte de los principales actores. Y en este plano, el de la gestión, es donde resulta perentorio situar el foco de análisis.

Convendríamos, por tanto, que debe iniciarse –o reforzarse– el proceso de reconocimiento y visibilización del modelo mixto de gestión que tiene lugar en el PNA, en el que la estructura institucional conservacionista, con las oficinas técnicas a la cabeza, han dado lugar, por contingencia, necesidad o estrategia, a una ÁP articulada sobre el solapamiento y complementariedad administrativa. Esta naturaleza multinivel adquiere en la Albufera su máxima expresión, ya que los tres ámbitos político-administrativos tienen un protagonismo real y potencial en su gobierno y gestión. Con todo y pese a todo, las filias, fobias, encuentros y desencuentros, la acción conservacionista ha encontrado unos cauces y objetivos compartidos, al menos, en el verano de 2023. La cuestión a corto y medio plazo estriba en trasladar la concurrencia técnica, político *albuferenca* y actoral, a niveles más elevados de la estructura institucional.

Recomendaciones

A continuación se presentan una serie de esbozos propositivos surgidos durante el proceso de reflexión de los resultados de la investigación. No se trata, por tanto, del diseño de una estrategia de acción administrativa, sino de la versión práctica y aplicada de las sugerencias y resultados abordados en los diferentes capítulos. Su pretensión no es otra que la de servir de ilustración sobre cómo dar forma a las ideas y conclusiones de esta investigación.

1. La Creación de la Oficina Estratégica Central. El horizonte a medio y largo plazo al que se enfrenta el humedal con el reto climático –y quién sabe si también democrático–, invita a repensar el papel de la Oficina del PNA en relación con el SDA y los demás ayuntamientos del ÁP, algunos de ellos de gran potencialidad

como Sueca o Catarroja; con los diferentes departamentos autonómicos; con la administración estatal; con demás administraciones; y con el entramado de actores del humedal.

El fortalecimiento de la OPNA depende de su transformación hacia una «Oficina Central Estratégica» que sume a la función primigenia de intervención medioambiental la coordinación y dinamización de estructuras, recursos y actores que tienen lugar en el PNA. Para ello, se deberían reorientar los ejes prioritarios en torno a tres fines:

- La coordinación institucional, la captación y la mediación de alternativas de financiación.
- La planificación y diseño de proyectos, no necesariamente su ejecución, y con un especial interés en la evaluación interna y externa de los mismos.
- El fortalecimiento de las redes formales e informales que existen en el PNA.

Es una «Oficina Central Estratégica» con capacidad para activar los resortes político-administrativos facilitadores de la acción municipal y de los actores del socioecosistema hacia objetivos compartidos sobre la gestión del humedal. Enmarcado en el reto de la gobernanza multinivel, en cierto modo se trata de producir una suerte de *desfragmentación* de la política conservacionista actual, troceada y con reducidos vasos comunicantes, para tratar de alcanzar una acción comunitaria –de comunidad albuferenca– a través de la concertación de interés que definen unos mínimos y unos máximos, y activan sus diferentes actuaciones medioambientales, recreativas, divulgativas, patrimoniales, agrícolas o educativas, sobre la base de ese consenso compartido. Se trata, en definitiva, de crear y potenciar una cultura política favorable a la conservación y recuperación del humedal entre la clase política y técnica, los grupos de interés y la ciudadanía.

Una «Oficina Central Estratégica» de estas características puede aprovechar la apuesta verde de la política comunitaria –de la UE–, la creación de una Metrópolis Verde y el impulso de València, con sus Misiones Climáticas 2030 o su designación como Ciudad Humedal, la primera de esta nueva figura de reconocimiento del Convenio Ramsar. Un contexto en apariencia favorable para iniciar la transición hacia una fórmula administrativa acorde a las demandas y exigencias de gestión de las ÁP. Un nuevo modelo que requiere, por tanto, de la redefinición de los objetivos, estrategias, metodologías, equipos y funcionalidades de la Oficina del PNA.

2. El fortalecimiento de las redes del PNA. Ejemplos como la posición consensuada, colectiva y pública de la JR ante la reivindicación de mayores y mejores aportes hídricos o su oposición a la ampliación del Puerto de València, o la realización de proyectos de naturaleza multidinámica que concitan actores de diferentes sectores y posiciones del eje albuferenco, muestran el camino del cómo y el hacia dónde se debe dirigir la acción colectiva del sistema actoral en general, o de la Junta Rectora en particular.

En este sentido, y como parece comentarse en las conversaciones informales, la transformación de la JR de los últimos años debe valorar la incorporación de nuevos actores sobre criterios de representación de intereses del socioecosistema, no necesariamente del territorio. La presencia de asociaciones de carácter social, cultural, vecinal, educativo, de juventud, etc. pueden enriquecer si no la propia JR, un articulado periférico que establezca vasos comunicantes entre ambos circuitos.

Por otro lado, la potencialidad de los proyectos de financiación estatal o europea para el crecimiento y fortalecimiento de las múltiples redes PNA es enorme y requiere de la atención de las administraciones conservacionistas que pueden actuar, de manera formal, como promotores o interconectores de ideas, recursos, entidades e instituciones.

Existe un ecosistema actoral rico y diverso con un abanico de entidades que dirigen su actuación a distintos ámbitos. Sin embargo, existe poca interacción entre las entidades, tanto dentro de la JR como fuera de ella. A modo de apunte, sería interesante reeditar el estudio sobre los conflictos entre actores que hicieran Ernest Garcia y Mara Cabrejas en 1995, e incorporar la cuestión de la multidireccionalidad e intensidad de las relaciones dentro del ecosistema actoral. Junto a ello, se podría valorar la creación de estadísticas generales sobre las entidades que conforman el entramado del PNA con el fin de radiografiar de manera periódica, la realidad del ecosistema actoral.

Del mismo modo, realizar acciones de visibilización y reconocimiento de las entidades que desempeñan un papel protagonista dentro del humedal suele ser una fórmula exitosa para dar a conocer y reconocer la labor y presencia de las entidades. Tal vez podría insistirse en la creación de un espacio digital y físico, autogestionado por las entidades bajo la provisión dotacional de las administraciones del PNA.

3. Los uso(s) público(s) del humedal. El crecimiento exponencial de la demanda de uso público en las ÁP durante los últimos años, en especial tras la pandemia provocada por el COVID-19, y el colapso que ha producido en determinadas zonas, invita a realizar un estudio en profundidad y de gran calado –municipios del PNA y de su área de influencia– sobre los diferentes usos públicos que se producen para conocer la tipología exacta de usuarios y los comportamientos, motivaciones, expectativas y concepciones sobre la naturaleza y la conservación que tienen las personas que acuden al humedal. Los resultados del estudio no sólo tendrían una aplicación en términos de gestión, sino que podrían favorecer la reflexión pausada sobre el reto del uso público y el impacto que tiene en el socioecosistema.

La creación de un Laboratorio de uso público donde se ensayen o testeen fórmulas innovadoras, de corte ciudadano, para la mejora de la gestión del uso público podría convertirse en un nuevo foro de encuentro particular entre sensibilidades e intereses no siempre presentes en las estructuras institucionales conservacionistas.

4. La valorización del conocimiento científico social. Las estancas fronteras del conocimiento han actuado como límites simbólicos entre las diferentes disciplinas científicas y profesionales, dificultando una aproximación holística a la gestión conservacionista. En las últimas décadas, el encuentro transdisciplinar tiene una mayor presencia en las estructuras político-administrativas, si bien no parece acabar de asentarse dentro de los equipos técnicos territorializados de las ÁP, salvo contadas excepciones. La aportación de saberes, espacios de atención, profesionales, desvelamientos o metodologías propias de la mirada social o humanística pueden integrarse con todas las garantías, a modo de innovación organizacional, en la gestión conservacionista.

Se recomienda, además, incorporar, visibilizar y valorizar los materiales y aportaciones que las Ciencias Sociales, Jurídicas, Artísticas o las Humanidades han realizado sobre el humedal en los diferentes Centros de Documentación que existen en el PNA. A su vez, puede ser interesante valorar la posibilidad de poner en marcha una línea de investigación o reflexión, de fuerte componente divulgativo, en el que se aborden las múltiples dimensiones del humedal desde las perspectivas sociales, humanísticas o artísticas, con el fin de producir un diálogo diferente al habitual

Epílogo

El uso político de la «naturaleza» desde una vertiente pública implica comprender unos derechos, deberes y compromisos cívicos que vinculan al individuo y la colectividad con la naturaleza particular, en este caso el humedal. Resulta perentorio trascender la concepción del PNA como lugar de provisión de servicios socioecosistémicos (Díaz-Aguilar y Escalera-Reyes, 2018) y confort psicosocial (Viñals, 2014), que le sitúan en una posición de dependencia ante las demandas y exigencias ciudadanas. Los retos a los que se enfrenta la sociedad y el territorio apelan a la posibilidad de entender la *naturaleza* desde otro lugar y como bien común, ni usable ni consumible. Esto no implica una «biodiversidad sin tocar» (Ostrom, 2015:30), sino un territorio limitado y limitante.

La pretendida *naturaleza natural*, y más aquella que soporta una intensa presión antrópica, requiere de tiempos y fórmulas de gestión diferentes, y exige repensar los modelos de administración y gobierno multinivel, multisectorial y multiactoral que en ella coexisten. Los socioecosistemas protegidos son escenarios privilegiados para ver las políticas de la naturaleza y la naturaleza política (Blaser y Escobar, 2016). No debemos olvidar que, a pesar de ser espacios políticos, económicos y sociales, los parques naturales son territorios habitados por seres vivientes y sintientes no humanos que, en los tiempos que corren, apenas tienen alternativa de supervivencia digna fuera de sus fronteras. Tal vez tomar consciencia o no perderla, según el caso, sea la clave del éxito para la compatibilidad de los usos con el prioritario, el de la conservación de los socioecosistemas.

16. Bibliografía

Abellán López, Mª Ángeles y Gonzalo Pardo Beneyto. 2017. «Las políticas públicas simbólicas para el buen gobierno y la calidad democrática en la Comunitat Valenciana». *INGURUAK Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, 62, 39-54.

Adams, W. y J. Hutton. 2007. «People, Parks and Poverty: Political Ecology and Biodiversity Conservation». Conservation and Society, 5 (2): 147-183.

Adell, Nicolas, Regina F. Bendix, Chiara Bortolotto y Markus Tauschek. 2015. *Between imagined communities and communities of practice. Participation, territory and the making of heritage*. Göttingen: Göttingen University Press.

Agència del Medi Ambient. 1990. *Plà Especial Del Parc Natural de l'Albufera*. València: Generalitat Valenciana.

Aguilar Criado, Encarnación. 2014. «Los nuevos escenarios rurales: de la agricultura a la multifuncionalidad». *Éndoxa: Series Filosóficas*, (33), 73-98.

Aguilar Criado, Encarnación, Paula Felizón Robles y Javier Navarro Luna. 2012. Parques naturales y sistemas de producción de calidad el caso del arroz en la comarca de Doñana (Sevilla)», en Rafael Baena Escudero et al. (ed.) *Investigando en rural*.

Aguilar Soler, Salvador. 2008. «La teoría de los clivajes y el conflicto social moderno», ponencia en el Congreso de Ciencia Política Crítica, Bilbao, noviembre de 2008.

Aguilar Villanueva, Luis F. 2014. «Las dimensiones y los niveles de la gobernanza». *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36.

Alba Pagán, Ester. 2000. «El proyecto del aeropuerto en la Dehesa del Saler». *Saitabi: revista de la Facultat de Geografia i Història*, 50, 413-434.

Alba Pagán, Ester y Aneta Vasileva Ivanova. 2017. «Conflictos y desarrollos del imaginario colectivo: el paisaje de la Albufera y El Saler». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 75: 217–46.

Alcorn, Janin B. 1993. «indigenaous people and conservation». *Conservation Biology,* 7, 424- 426.

Alegre Jaén, Simón. 2015. *Unió Valenciana: nacimiento, auge y caída de un partido (1982-2000)*. De Blas Guerrero, Andrés y Manuel Martínez Sospedra (dirs.). UNED.

Alguacil Gómez, Julio. 2012. «Administración relacional». *EUNOMÍA. Revista en cultura de la legalidad* 0(0): 152–60.

Alonso, Christian. 2019. *Recomposicions maquíniques*. Barcelona: Universitat de Barcelona.

Alonso, Pablo. 2019. *The heritage machine. Fetishism and domination in Maragateria*, Spain. London: Pluto Press.

Amorós, Celia. 1994. *Historia de la teoría feminista*. Madrid, Instituto de Investigaciones Feministas de la UCM.

Andreu, Enrique. 1996. *Devesa de El Saler: Soluciones de futuro*. València: Reale Grupo Asegurador.

Anduiza, Eva y Agustí Bosch. 2012. *Comportamiento político y electoral*. Madrid: Ariel.

Apostolopoulou, Evangelia. 2023. «Navigating neoliberal natures in an era of infrastructure expansion and uneven urban development». Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research, 55(1).

Apostolopoulou, Evangelia y William M. Adams. 2018. «El capitalismo neoliberal y la conservación en la era postcrisis. la dialéctica del acaparamiento «verde» y «antiverde» en Grecia y Reino Unido», en José A. Cortés Vázquez y Oriol Beltran Costa (eds.), *Repensar La Conservación. Naturaleza, Mercado y Sociedad Civil*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona, 27–56.

Arazo, Mª Ángeles y Francesc Jarque. 1987. *L'Albufera*. València: Ajuntament de València.

Archilés i Cardona, Ferran.2007. «La Renaixença al País Valencià i la construcció de la identitat regional». *Anuari Verdaguer*, 15, 483-519.

Arellano Gault, David, José Sánchez Cetina y Bartolo Retana Soto. 2014. «¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional». *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 117, 1(2), 117-137.

Arendt, H. 1997. *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.

Ariño, Antonio. 2002. «La expansión del patrimonio cultural», *Revista de Occidente,* 250: 129- 150.

Arrellano Gault, David, José Sánchez Cetina, J y Bartollo Retana, B. 2014. «¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional». *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, I, 2.

Auerheimer, Carlos y Ricardo Almenar. 1996. *Medio Ambiente y Comunidad Valenciana*. Alicante: Universidad de Alicante.

Auyero, Javier. 2019. «Los sinuosos caminos de la etnografía política». *Revista Colombiana de Antropología,* 55(2), 169–190.

Azagra, Joaquín y Joan Romero. 2007. *País complejo: cambio social y políticas públicas en la sociedad valenciana (1977-2006)*. València: Universitat de València.

Barba Núñez, María. 2019. «Límites e indefiniciones de la educación ambiental, un debate permanente». *RES: Revista de Educación Social*, 28, 9-31.

Barragán Manjón, Mélany y J. Javier Cuenca Cervera. 2020. «La administración y la función pública de la Generalitat», en Martín Cubas, Joaquín, Vicente Garrido Mayol y Rosa Roig Berenguer (eds.), *Política y Gobierno en la Comunitat Valenciana*. València: Tirant Lo Blanch.

Barragán Muñoz, J. Manuel y J. Adolfo Chica Ruiz. 2015. «Participación ciudadana en la gobernanza de los espacios naturales protegidos de Andalucía: el caso del Parque Natural Bahía de Cádiz». *Geographicalia*, 67, 1–27.

Barreda Díez, Mikel y Agustí Cerrillo. 2012. *Gobernanza, instituciones y desarrollo: homenaje a Joan Prats*. València: Tirant lo Blanch.

Bautista-Cerro Ruiz, Mª José, Mª Ángeles Murga Menoyo y María Novo Villaverde. 2019. «La Educación Ambiental en el S. XXI (página en construcción, disculpen las molestias)». *Revista de educación ambiental y sostenibilidad: REAYS*, 1 (1), 1103.

Bejarano-Cáceres, Daniel S., David Ribó-Pérez y Manuel Alcázar-Ortega. 2020. «Electrification of the boat fleet of the Albufera Natural Park of Valencia: methodology, economic and environmental assessments». *Renewable Energy and Power Quality Journal*, 18, June.

Beltran Costa, Oriol. 2022. «El Parque Natural Alt Pirineu» en Teresa Vicente Rabanaque, Sara Sierra Ferrero, Sara, Ángela Calero Valverde y Beatriz Santamarina Campos (eds.), *Antropología pública de la conservación. Gestión y gobernanza en áreas protegidas.* València: Universitat de València.

Beltran Costa, Oriol, José J. Pascual e Ismael Vaccaro. 2008. *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales.* Donostia: Ankulegi.

Beltran Costa, Oriol y Beatriz Santamarina Campos. 2016. «Antropología de la conservación en España. Balance y perspectivas». *Revista de antropología social*, 25, 1, 85-109.

Beltran Costa, Oriol e Ismael Vaccaro. 2019. «La conservación de la naturaleza en Cataluña: la tensión entre lo privado y lo público», en José A. Cortés Vázquez y Oriol Beltran Costa (eds.), *Repensar La Conservación. Naturaleza, mercado y sociedad civil*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona, 57–72.

Benayas del Álamo, Javier, Carmelo Marcén, David Alba y José Manuel Gutiérrez. 2017. *Educación para la sostenibilidad en España: reflexiones y propuestas*. Madrid: Fundación Alternativas: Red Española para el Desarrollo Sostenible.

Blasco Ibáñez, Vicente. 2005 [1902]. *Cañas y barro*. Madrid: Alianza.

Blasco, Carmen, Francisco J. Martínez-Pérez y Ana Mª Gascón Hernández. 2022. «Borde urbano del suelo de actividades económicas en el Área Metropolitana de Valencia». ACE: Architecture, City and Environment, 16(48), 10411.

Blaser, Mario y Arturo Escobar. 2016. «Political Ecology», en Joni Adamson, William Gleason y David Pellow (eds.), *Keywords in the Study of Environment and Culture*. Nueva York: New York Press. 164–167.

Blat, Juan. 2000. *Vivienda Obrera y Crecimiento Urbano. (Valencia 1856-1936)*. València: Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

Blázquez-Llamas, María Ángeles. 2006. *Estudio comparado de los equipamientos de educación ambiental en España*. Senent Sánchez, Joan Mª (dir.), Universitat de València, València.

Bodoque Arribas, Anselm. 2009. «Unió Valenciana (1982-2008). Una Aproximación». *Papers: Revista de Sociologia,* 92, 197–225.

Bodoque Arribas, Anselm. 2020. «La agenda pública valenciana: la configuración de los grandes problemas históricos», en Joaquín Martín Cubas et al. (eds.) *Política y Gobierno en la Comunitat Valenciana*. València: Tirant lo Blanch, 393-406.

Boira i Maiques, Josep V. 2012. «Dinámica inmobiliaria, suelo y población en la ciudad de Valencia, 1960-2009». Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 16, 387-424.

Boix, Rafael, Pau Rausell y Raül Abeledo.2016). «The Calatrava model: reflections on resilience and urban plasticity». The Role of Art and Culture for Regional and Urban Resilience, 29-47.

Borrini Feyerabend, Grazia, Nigel Dudley, Tilman Jaeger, Barbara Lassen, Neema Pa- thak, Adrian Phillips y Trevor Sandwith. 2014. *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. Suiza: UICN.

Bosque Maurel, Joaquín. 1996. «En torno a los espacios naturales protegidos». *Boletín de la Real Sociedad Geográfica,* CXXXII, 7-20.

Bourdieu, Pierre. 1997. *Razones prácticas. Sobre la teoría d la acción*. Barcelona: Anagrama.

Brockington, Dan, Rosaleen Duffy y James Igoe. 2008. *Nature Unbound. Conservation, capitalism and the future of protected areas*. Londres: Earthscan.

Brockington, D. y K. Schmidt-Soltau. 2004. *The social and environmental impacts of wilderness and developement*. Oryx 38.

Brosius, J. Peter. 2006. «Common ground between anthropology and conservation biology». Conservation biology, 20 (3), 683-685.

Bru, Francisco. 1913. *Notas de Caza*. València: Imprenta José Guix.

Brugué, Joaquim. 2018. «Una administración que habla es una administración que piensa. De la gestión pública a la administración deliberativa». *Cultura y política lingüística del Gobierno Vasco*.

Brugué, Joaquim, Joan Font y Ricard Gomà Carmona. 2003. «Participación y democracia. Asociaciones y poder local», en Mª Jesús Funes Rivas *y* Ramón Adell Argilés (eds.), *Movimientos Sociales Cambio Social y Participación*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 109–32.

Bustelo Ruesta, María. 2014. «Evaluación de políticas públicas con perspectiva de género», en Marta Lois y Alba Alonso (eds.), *Ciencia Política con perspectiva de género*. Madrid: Akal.

Cabrejas, Mara; Garcia, Ernest. 1997. *València, l'Albufera, l'horta: Medi Ambient i Conflicte Social*. València: Universitat de València.

Calero Valverde, Ángela. 2016. *El paisaje como categoría analítica. Cultura y naturaleza en el parque natural de las hoces del Cabriel*. Alzira: Neopàtria.

Calixto Flores, Raúl. 2012. «Investigación en educación ambiental». *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 17(55): 1019-1033.

Campillo, Concepción. 2013. «La administración municipal relacional y participativa. Cómo construir la identidad de las ciudades desde una perspectiva de comunicación neopública». *Revista de Comunicación de la SEECI,* XVII (30): 74–93.

Campo Muñoz, Ana María. 2021. *Treinta años de espacios naturales protegidos en la Comunitat Valenciana: el caso del Parque Natural del Montgó (Alicante, España)*. Santamarina Campos, Beatriz (dir.), Universitat de València, València.

Campo Muñoz, Ana María. 2022. «Protección de la naturaleza 'metro a metro': el caso del Parque Natural del Montgó», en Teresa Vicente Rabanaque, Sara Sierra Ferrero, Sara, Ángela Calero Valverde y Beatriz Santamarina Campos (eds.). *Antropología pública de la conservación. Gestión y gobernanza en áreas protegidas.* València: Universitat de València.

Carrancio Baños, Coral. 2018. «El techo de cristal en el sector público: Acceso y promoción de las mujeres a los puestos de responsabilidad». *Revista Española De Sociología*, 27(3).

Caruana Tomás, Carmen. 1954. *Estudio histórico y jurídico de la Albufera de Valencia. Su régimen y aprovechamientos desde la reconquista hasta nuestros días*. València: Sucesor de Vives Mora.

Casademunt Monfort, Alexandre. 2016. «Las plataformas en defensa del territorio como formas de acción colectiva», en Joaquín Mª Molins López-Rodó (dir.), Luz Muñoz Márquez (dir.), Iván Medina Iborra (eds.), *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos.

Casado, Santos. 1997. *Los primeros pasos de la ecología en España*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Casado, Santos. 2000. «Ciencia y política en los orígenes de la conservación de la naturaleza en España«, en Eduardo Hernández-Pacheco, *La Comisaría de Parques Nacionales y la protección de la naturaleza en España* [Madrid, 1933]. Madrid: Organismo Autónomo Parques Nacionales, pp. V-XXX.

Casquete, Jesús. 1998. *Cultura, Política y movimientos sociales*. Bilbao: Bakeaz McAdam.

Castelló, Josep V. 1991. *Pescadors, caçadors i ramaders. Un estudi de les economies complementàries a l'Horta Albufera (1761-1846)*. Catarroja: Servei de Publicacions de l'Ajuntament de Catarroja.

Lacarra, Julio, Ximo Sanchez y Francesc Jarque. 1995. Les observacions de Cavanilles. dos-cents anys després. València: Bancaixa.

Cea D'Ancona, Mª Ángeles. 1996. *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.

CEACV. 2021. *La educación ambiental en la Comunitat Valenciana. Estudio de base y perspectivas*. Centro de Educación Ambiental de la Comunitat Valenciana (CEACV).

Cerrillo, Agustí. 2005. «La gobernanza hoy: introducción», en Agustí Cerrillo (eds.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Cerrillo, Agustí. 2012. «Derecho administrativo y gobernanza democrática», en Mikel Barreda Díez y Agustí Cerrillo (eds), *Gobernanza, instituciones y desarrollo: homenaje a Joan Prats*. València: Tirant lo Blanch.

Cerver Dasí, Julia. 1989. «Escola Municipal de Natura 'La Malladeta'. Más allá de la educación ambiental», en *I Jornades d'educació ambiental a la Comunitat Valenciana : València 19 al 21 de setembre de 1988,* València: Generealitat Valenciana, 87-92.

Chaqués Bonafont, Laura. 2004. *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: CIS.

Chaqués Bonafont, Laura y Anna Palau Roque. 2006. «Gobernanza», en Miguel Caminal y Xavier Torrens (eds.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos. 4ª edición.

Cifres, Enrique. 2004. «Estudio para el desarrollo sostenible de l'Albufera de Valencia». Madrid: Confederación Hidrográfica del Júcar (Ministerio de Medio Ambiente).

Cifres Giménez, Enrique, Miguel Mondría García y Fernando Juan Ferruses. 2006. «Actuaciones del programa A.G.U.A. para el desarrollo sostenible de l'Albufera de Valencia», en III Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente (ICITEMA), Zaragoza.

Claudín, Víctor. 2006. *Mar Cerrado: Una profesión «sólo» para hombres*. Madrid: Ediciones Martínez Roca.

Coca, Agustín y Victoria Quintero. 2006. «Los de fuera claman naturaleza ¿Qué claman los de dentro?», en José Mª Valcuente del Rio y Laís Cardia (eds.), *Territorializaiçao, Meio Ambiente e Desenvolvimiento no Brasil e na Espanha*, 319-348, Brasil: Universidade Federal do Acre.

Colomer Rubio, Juan Carlos. 2021. «FET y de las JONS: de la victòria a la irrellevància», en Lucila Aragó, et al. (eds.) *Guia de la València del primer franquisme (1939-1948)*. València: edPUV, 88-110.

Comunitat de Pescadors del Palmar. 2020.«Estudio de la implementación de barcas con motor eléctrico en la Albufera de València». València: Universitat Politècnica de València en 2020.

Confederación Hidrográfica del Júcar. 2017. «Estudio de la afección del cultivo del arroz en la calidad de agua de la Albufera de Valencia». Ministerio de Medio Ambiente.

Corbetta, Piergiorgio. 2010. *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.

Corbin, A. 1989. *O território do vazio: a praia e o imaginário ocidental*. São Paulo, Cia das Letras.

Cordero, Guillermo. 2014. «De los clivajes sociales al voto religioso en Europa». Revista de Estudios Políticos, (nueva época), 164, 213-236.

Corella Ramón, Mª Vicenta, Azucena Muñoz Caballer y Magdalena Pérez Melgar. *Material escolar para un vivero didáctico. Material del profesor/a*. València: Ajuntament de València.

Cortés Vázquez, José A. 2012. «Naturalezas en conflicto. Conservación ambiental y enfrentamiento social en el Parque Natural Cabo de Gata-Níjar». Alzira: Editorial Germania.

Cortés Vázquez, José A. 2017. «Conservación ambiental, participación pública y crisis económica: entre la amenaza de privatización encubierta y la búsqueda de políticas más equitativas para los espacios naturales protegidos». *Quaderns-e de l'Institut Català d'Antropologia*, 22 (2), 232-241.

Cortés Vázquez, José A. 2018a. «Adiós al paraíso: neorrurales y espacios naturales protegidos ante la crisis económica», en José A. Cortés Vázquez y Oriol Beltran Costa (eds.), *Repensar La Conservación. Naturaleza, Mercado y Sociedad Civil*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona, 197–214.

Cortés Vázquez, José A. 2018b. «De la naturaleza como mercancía a la naturaleza como empresa. Políticas de conservación en tiempos de crisis y neoliberalismo», en Beatriz Santamarina Campos, Agustín Coca Pérez y Oriol Beltran Costa (eds.), *Antropología ambiental. Conocimientos y prácticas locales a las puertas del Antropoceno*. Barcelona: Icaria, 99-116.

Cortés Vázquez, José A. y Oriol Beltran Costa. 2018. *Repensar La Conservación. Naturaleza, Mercado y Sociedad Civil*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona, 9–25.

Cortés Vázquez, José A., Victoria Quintero Morón y José Mª Valcuende del Río. 2011. «La naturaleza como patrimonio: Una categoría en disputa en el Parque Natural Cabo de Gata-Níjar», en Escalera Reyes, Javier (ed.), *Consumir naturaleza: Productos turísticos y espacios protegidos en Andalucía*. Sevilla: Aconcagua Libros, 21-48.

Cotino Hueso, Lorenzo y Ricard Martínez Martínez. 2020. «Políticas de transparencia, calidad democrática y buen gobierno», en Martín Cubas, Joaquín, Vicente Garrido Mayol y Rosa Roig Berenguer (eds.), *Política y Gobierno en la Comunitat Valenciana*. València: Tirant Lo Blanch.

Cucó i Giner, Josepa. 2000. «Los movimientos urbanos en la ciudad de Valencia: contexto y caracterización». *Zainak*, 31, 529-549.

Cucó i Giner, Josepa. 2013. «La ciudad pervertida. Explorando la fórmula de renovación urbana de la Valencia glocalizada», en Josepa Cucó i Giner (ed.), *La Ciudad pervertida: una mirada sobre la Valencia Global*. València: Anthropos Editorial, 7–19.

Cuenca Cervera, J. Javier. 2018. «Instrumentos de planificación de recursos humanos y selección: ¿cambio de paradigma?» *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2, 52-65.

Dafauce Ruiz, Carlos. 1975. *La Albufera de Valencia. Un Estudio Piloto*. Madrid: Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza.

Davallon, Jean. 2014. «El juego de la patrimonialización", en Xavier Roigé, Joan Frigolé y Camila Del Mármol (eds.), *Construyendo el patrimonio cultural y natural. Parques, museos y patrimonio rural*. Valencia: Germania.

De Castro Pardo, Mónica. 2013. *Identificación de áreas prioritarias de conservación y propuesta de un modelo interdisciplinar para la planificación de la conservación en áreas protegidas*. Urios Moliner, Vicente (dir.) Universitat d'Alcant, alacant.

De Felipe Datas, Guillermo y Antonio Vizcaíno Matarredona. 1987. «Espacios naturales: el caso de la Devesa de l Albufera». *El Medio Ambiente en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Generalitat Valenciana (COPUT).

De Felipe Datas, Guillermo, Antonio Vizcaíno Matarredona y Patricia Callagham. 1989. «Centro de Naturaleza del Racó de l'Olla», en *I Jornades d'educació ambiental a la Comunitat Valenciana: València 19 al 21 de setembre de 1988,* València: Generealitat Valenciana, 96-97.

De Felipe Datas, Guillermo. 2017. «Confesse que he viscut El Saler, en Norberto Piqueras (ed), *El Saler per Al Poble, Ara!*. València: Universitat de València, 181–97.

De Miguel Molina, María, Blanca De Miguel Molina y Daniel Catalá-Pérez. 2021. « The collaborative economy and taxi services: Moving towards new business models in Spain». *Research in Transportation Business & Management,* 39.

Del Mármol Cartañà, Camila. 2012. *Pasados locales, políticas globales. Proceso de patrimonialización en un valle del Pirineo Catalán*. Valencia: Germanias-AVA.

Del Mármol Cartañà, Camila y Ferran Estrada. 2018. «Naturalizing culture in the Pyrenees: heritage processes in rural contexts», en A. Arregui, G. ed. Mackenthun, and S. Wodianka (cords.), *Decolonizing Heritage: Natures, Cultures and the Asymmetries of Memory*, 219–36. Munster: Waxmann Verlag.

Del Mármol Cartañà, Camila y Carles Gascón Chopo. 2014. «Muntanyes de formatge: transformacions productives i patrimonialització a l'Urgellet i el Baridà». *Revista d'etnologia de Catalunya*, (39), 190-196.

Del Mármol Cartañà, Camila y Beatriz Santamarina Campos. 2019. «Seeking Authenticity: Heritage and Value within the Intangible Economy». Journal of Mediterranean Studies 28 (2): 117–132.

Del Mármol Cartañà, Camila, Valeria Siniscalchi y Ferran Estrada.2 016. «Reflecting on heritage and power: dynamics, strategies and appropriations in the Catalan Pyrenees and the French Alps». International Journal of Heritage Studies,22(5): 341-354.

Del Saz Salazar, Salvador y Luis Pérez y Pérez. 1999. «El valor de uso recreativo del Parque Natural de L'Albufera a través del método indirecto del coste de viaje». *Estudios de Economía Aplicada,* 11: 41–62.

Delgado Ramos, Gian Carlo. 2013. «¿Por qué es importante la ecología política?». *Nueva Sociedad,* 244.

Delgado Viñas, Carmen. 2008. «Urbanización sin fronteras. El acoso urbanístico a los espacios naturales protegidos». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 47, 271-310.

Descola, Philippe. 2007. «Posface. Les coulisses de la natura». Cahiers d'antropologie sociale, 3: 123-127.

Descola, Philippe y Gísli Pálsson. 2001. *Naturaleza y sociedad. Perspectivas antropológicas*. México: Siglo XXI.

Despret, Vinciane. 2019. *Habiter en oiseau*. Arles: Actes Sud. [Traducción al español facilitada por el IVAM-Institut Valencià d'Art Modern, en el marco del proyecto «Presentes Densos» 2019].

Díaz-Aguilar, Antonio L. y Javier Escalera-Reyes. 2018. «Conservación de áreas protegidas frente a resiliencia de socioecosistemas: el caso de la Huerta de Pegalajar», en José A. Cortés Vázquez y Oriol Beltran Costa (eds.), *Repensar La Conservación. Naturaleza, Mercado y Sociedad Civil*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona, 215–29.

Díaz Rodríguez, Pablo, Alberto Jonay y Agustín Santana. 2011. «Los planes rectores de uso y gestión de áreas protegidas ante los criterios de sostenibilidad», en *Lugares, tiempos, memorias. Actas del XII Congreso de Antropología*. León: Universidad de León.

Diegues, Antonio C. 2005. *El mito moderno de la naturaleza intocada*. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras (NUPAUB). Universidade de São Paulo.

Díez Mintegui, Carmen. 2003. «Tradiciones culturales y legitimación del poder masculino». *Gazeta de Antropología*, nº 19, 15.

Donson, Andrew. 2005. «Ciudadanía ecológica». *Isegoría*, 32, 47-62.

Dolç, Carles. 2017. «El Saler que va projectar Cano Lasso», en Norberto Piqueras (ed), *El Saler per Al Poble, Ara!*. València: Universitat de València, 99–116.

Dolç, Carles. 2021. *Del Saler al Túria*. València: Pruna Llibres/El Magnànim.

Dryzek, John. 1998. «Ecología y democracia discursiva más allá del capitalismo liberal y del estado administrativo». *Ecología Política,* 16, 95–109.

Duran, Elvira, D.B. Bray, A. Velázquez y A. Larrazábal. 2011. «Multi-scale forest governance, deforestation, and violence in two regions of Guerrero, Mexico». *World Development*, 39, 611-619.

Easton, David. 1992. «Categorías para el análisis sistémico de la política», en Albert Batlle i Rubio (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*. Madrid: Ariel.

Escarré, Antonio, Mª José Lledó, A. Bernabé, Teresa Jiménez-Ortiz, N. Abad, Manuel Aldeguer, Francisco Collado, R. Martí, Amelia Quintana y Antonio Vizcaíno. 2004. «La restauración de ecosistemas dunares», en V. R. Vallejo y J. A. Alloza (eds.), *Avances en el estudio de la gestión del monte mediterráneo*. València: Fundación Centro de Estudios Ambientales del Mediterráneo, 407-436.

Esparcia Pérez, Javier y Jaime Escribano. 2014. «Capital social relacional en áreas rurales: un análisis a partir del análisis de redes sociales», en Cortizo, J., J.M. Redondo, y M.J. Sánchez (eds.), *De la geografía rural al desarrollo local. Homenaje a Antonio Maya*, 215–30.

Espeitx Bernat, Elena. 1996. «Los nuevos consumidores o las nuevas relaciones entre campo y ciudad a través de los productos de la tierra». *Agricultura y sociedad*, nº 80-81, págs. 83-118.

Espeitx Bernat, Elena. 2004. «Patrimonio alimentario y turismo. Una relación singular». *Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural,* 2, 193–213.

García Espín, Patricia. 2017. «Etnografía y Ciencia Política: la excepcionalidad del caso español». *Política y Sociedad,* 54(1): 255–75.

Esquilache, Ferran. 2011. «El cultiu d'arròs valencià a l'edat Mitjana», en Grup Harca. Disponible en web: http://harcajmv.blogspot.com/2011/12/el-cultiu-darros-valencia-ledat-mitjana.html.

Estrada i Bonell, Ferran. 2022. «El Parque Natural Montseny», en Teresa Vicente Rabanaque, Sara Sierra Ferrero, Sara, Ángela Calero Valverde y Beatriz Santamarina Campos (eds.). *Antropología pública de la conservación. Gestión y gobernanza en áreas protegidas.* València: Universitat de València.

EUROPARC-España. 2005. *Manual sobre conceptos de uso público en los espacios naturales protegidos*. Madrid: Fundación Fernando González Bernáldez.

EUROPARC-España. 2022. *Anuario Europarc-España del estado de los espacios naturales protegidos 2021*. Madrid: Fundación Fernando González-BBVA.

Farinós i Dasí, Joaquín y José J. Bas Soria. 2020. «Políticas de territorio y medio ambiente», en Martín Cubas, Joaquín, Vicente Garrido Mayol y Rosa Roig Berenguer (eds.), *Política y Gobierno en la Comunitat Valenciana*. València: Tirant Lo Blanch.

Fernández López, José M. 1992. «Una reflexión crítica sobre la educación ambiental». *Revista Investigación en la Escuela*, 17, 39-47.

Franch i Ferrer, Vicent. 2020. «Elecciones y comportamiento electoral en la Comunitat Valenciana (1983-2019)», en Joaquín Martín Cubas et al. (eds.), *Política y Gobierno en la Comunitat Valenciana*. València: Tirant lo Blanch, 291-313.

Fornés, Tono y Juan Vernet Gargallo. 2007. *De Mar Estant*. València: Tandem Edicions.

Fornet de Asensi, Emilio. 1958. *La Albufera*. Madrid: Publicaciones Españolas.

Frigolé, Joan. 2007. «Los modelos de lo rústico, lo salvaje y lo silvestre y la identidad de un valle del entorno de Cadí (Alt Urgell)», en Ismael Vaccaro y Oriol Beltran Costa (eds.), *Ecología política de los Pirineos. Estado, Historia y Paisaje*. Barcelona: Garsineu Edicions, 157–71

Frigolé, Joan. 2014. «Retóricas de la autenticidad en el capitalismo avanzado». *Endoxa* 0(33): 37.

Fuentes Fuentes, Mª del Mar, Cristina Díaz García, Matilde Ruiz Arroyo, Ana María Bojica y Jenny María Ruiz Jiménez. 2020. «Mujeres emprendedoras en España: tendencias y retos», en *Global Entrepreneurship Monitor. Informe GEM España 2019-2020*. Observatorio del Emprendimiento de España. Universidad de Cantabria.

Furió, Antoni. 2001. *Història del País Valencià*. València: Tres i quatre.

Fuster, Joan. 1993. *L'Albufera de València*. Alzira: Bromera.

Gadea Montesinos, Elena. 2005. *Las políticas de participación ciudadana: Nuevas formas de relación entre la Administración pública y la ciudadanía. El Caso de la ciudad de Valencia y su área Metropolitana*. Ariño Villarroya, Antonio (dir), Universitat de València, València.

Galindo Elola-Olaso, Fernando. 2010. «Sinopsis Artículo 45 Constitución Española».

Gallardo Paúls, Beatriz y Salvador Enguix Oliver. 2016. *Pseudopolítica: el discurso político en las redes sociales*. València: Universitat de València.

Garcia Garcia, Ernest. 2004. *Medio ambiente y sociedad. La civilización industrial y los límites del planeta*. Alianza Editorial.

García Gómez, Rosario y Teresa García Santa María. 1989. «Propuesta de educación ambiental en los planes de estudio de la formación del profesorado de Educación Infantil y Primaria». *RIFOP: Revista interuniversitaria de formación del profesorado: continuación de la antigua Revista de Escuelas Normales*, 6, 469-475.

García Guitián, Elena. 2016. «Representación y gobernabilidad: Una reflexión sobre el rol de los ciudadanos organizados en las democracias», en Joaquín Mª Molins López-Rodó (dir.), Luz Muñoz Márquez (dir.), Iván Medina Iborra (eds.), *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos.

García Monerris, Carmen. 1985. *Rey y señor. Estudio de un realengo del País Valenciano*. València: Ajuntament de València.

García Mora, Mª Rosario y Carlos Montes. 2010. *AN + 20. El desafío de la gestión de los espacios naturales de Andalucía en el siglo XXI. Una Cuestión de Valores*. Sevilla, Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía).

García Rodríguez, Noelia. 2023. *Usos deportivos en el Parque Nacional de los Picos de Europa*. Santamarina Campos, Beatriz y Teresa Vicente Rabanaque (dir.), Universitat de Valènica, València.

García Sanjuan, Alejandro. 2016. «La persistencia del discurso nacionalcatólico sobre el Medievo peninsular en la historiografía española actual», *Historiografías*, 12, 132-153.

Gascón Hernández, Ana, Carmen Blasco Sánchez, Carmen Martínez Pérez, Francisco Juan y Julia Deltoro Soto. 2019. «La recomposición del espacio de actividad económica metropolitano. El Área Metropolitana de Valencia». *III Congreso Internacional ISUF-H. CIUDAD COMPACTA VS. CIUDAD DIFUSA*.

Gil Farrero, Judit. 2018. *Natura en conflicte la construcció del patrimoni natural a Catalunya, del franquisme a la democràcia (1955-1992)*. Nieto-Galan, Agustí (dir.), Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.

Gil Farrero, Judit. 2020. «La protección de la naturaleza: problemáticas, métodos e historiografía». *Rúbrica Contemporánea* IX(18).

Gil-Mascarell Boscá, Milagro y Bernat Martí Oliver. 1985. «Troballes de l'Edat del Bronze i de l`època romana a l'entorn de l'Albufera de València. Avanç d'una carta arqueológica». *Afers: fulls de recerca i pensament*, 1,1, 17-32.

Giménez Font, Pablo. 2008. *Las transformaciones del paisaje valenciano en el siglo XVIII*. València: Institució Alfons El Magnànim.

Giner, Salvador, Emilio Lamo de Espinosa y Cristóbal Torres. 2001. *Diccionario de Sociología*. 1ª reimpresión. Madrid: Alianza Editorial.

Gómez Ferri, Javier. 2004. «Del patrimonio a la identidad: La sociedad civil como activadora patrimonial en la ciudad de Valencia». *Gazeta de antropología*, 20.

Gregori, Joaquín. 2017. «La Batalla de l'estiu de 1974», en *El Saler per Al Poble, Ara!*, València: Universitat de València, 149–66.

Guardiola Sellés, Felipe. 2001. «La Construcción de La Autonomía Valenciana», en *Construyendo La Comunidad Valenciana. Reflexiones sobre el pasado, presente y futuro. Hablan los protagonistas*. València: Servei Extensión Universitària, 49–58.

Hamilton, Sarah R. 2017. «Environmental change and protest in Franco's Spain, 1939–1975». *Environmental history* 22(2): 257–81.

Hamilton, Sarah R. 2018. *Cultivating Nature: The Conservation of a Valencian Working Landscape*. Seattle: University of Washington Press.

Hamilton, Sarah R. 2020. «Toxicidad e invisibilidad en la Albufera de Valencia», en Guillem-Llobat, Ximo y Agustí Nieto-Galán (eds.), *Tóxicos Invisibles. La Construcción de La Ignorancia Ambiental*, Barcelona: Icaria, 257-285.

Hammond, Marit, John Dryzek y Jonathan Pickering. 2020. «Democracy in the Anthropocene». *Contemporary Political Theory* 19(127–141).

Hayes, Tanya. 2006. «Parks, people, and forest protection: an institutional assessment of the effectiveness of protected areas». *World Development*, 34, 2064-2075.

Heinich, Nathalie. 2009. *La fabrique du patrimoine. De la cathédrale à la petite cuillère*. Paris: Maison des Sciences de l'Homme.

Hernández León, Elodia. 2008. «De parques naturales a parques urbanos. Turismo y patrimonialización del territorio en áreas protegidas», en Oriol Beltran Costa, José J. Pascual e Ismael Vaccaro (eds.), *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales*, 115-130. Donosti: Ankulegi.

Hinojosa Montalvo, José. 2011. La Albufera. De Lago Real a Parque Natural. València: Ajuntament de València.

Holmes, Georg. 2011. «Conservation's friends in high places: neoliberalism, networks, and the transnational conservation elite». Global Environmental Politics, 11(4): 1–21

Holmes, Georg y Connor J. Cavanagh. 2016. «A review of the social impacts of neoliberal conservation: formations, inequalities, contestations». Geoforum, (75), 199-209.

Ibáñez, Blasco. 2005. *Cañas y Barro*. ed. Alianza Editorial. Madrid.

Igoe, James. 2006. «Measuring the Costs and benefits of conservation to local communities». Journal of Ecological Anthropology 10: 72-77.

Igoe, James. 2010. «The spectacle of nature in the global economy of appearances: Anthropological engagements withs the spectacular meditations of transnacional Conservation». *Critique of Antropology*, 30: 345.

Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Innerarity, Daniel. 2020. *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.

Isasi-Catalá, Emiliana. 2011. «Los conceptos de especies indicadoras, paraguas, banderas y claves: su uso y abuso en ecología de la conservación». *Interciencia* 36(1): 31.

Jégou, Anne. 2004. «Roseaux et boue. La préservation des espaces naturels et la gestion de l'eau en Espagne: l'exemple conflictuel du parc naturel de l'Albufera de Valencia». *Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*, 218p.

Jégou, Anne. 2015. «Retour à la lagune. L'Albufera de Valencia: Quelle place pour le terrain dans un parcours scientifique et dans une recherche lente?», Carnets de géographes, 8(8).

Jégou, Anne y Carles Sanchis Ibor. 2019. «The opaque lagoon. Water management and governance in l'Albufera de València wetland (Spain)». *Limnetica*, 38(1): 503-515.

Jentoft, Svein, Thijs C. van Son y Maiken Bjørkan. 2007. «Marine protected areas: a governance system analysis». *Hum Ecol*, 35:611–622.

Jiménez Tello, Mª José, África Yebra-Rodríguez y Francisco Guerrero. 2015. «Las bases de la Educación Ambiental». *Iniciación a la Investigación (Universidad de Jaén),* 1.

Jiménez-Esquinas, Guadalupe y Victoria Quintero Morón. 2017. «Participación en patrimonio: utopías, opacidades y cosméticos», en Teresa Vicente Rabanaque, Mª José García Hernandorena y Tono Vizcaíno Estevan (eds.), *Antropologías en transformación: sentidos, compromisos y utopías*, Actas del XIV Congreso de Antropología, Valencia 5-9 septiembre.

Jiménez-Sánchez, Manuel. 2003. «El Estudio de las organizaciones y la estructura de los movimientos sociales. El caso del movimiento ecologista en España», en Mª Jesús Funes Rivas y Ramón Adell Argilés (eds.), *Movimientos Sociales: Cambio Social y Participación*, Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED, 191–224.

Jordana, Jacint. 1996. «Las asociaciones de intereses y la acción colectiva», en M. Caminal (ed.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos

Juliano Corregido, Mª Dolores. 1998. *Las que saben: subculturas de mujeres*. Cuadernos inacabados, núm. 27, Editorial Horas y Horas.

Kiik, Laur. 2019. «Conservationland: Toward the anthropology of professionals in global nature conservation». Critique of Anthropology 39(4):391–419.

Klijn, Erik-Hans. 2005. «Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto», en Agustí Cerrillo (eds.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Kooiman, Jan. 2005. «Gobernar en gobernanza», en Agustí Cerrillo (eds.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Kooiman, Jan, Maarten Bavinck, Ratana Chuenpagdee, Robin Mahon, Roger Pullin. 2008. «Interactive Governance and Governability: An Introduction», *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7(1).

Kriesi, Hanspeter. 1998. «The transformation of cleavage politics. The 997 Stein Rokkan lecture». *European Journal of Political Research*, 33, 165-185.

Laborde, Alexandro. 1826. *Itinerario descriptivo de las provincias de España. Reino de Valencia*. Valencia: París-Valencia.

Laborde, Gustavo y Francisco X. Medina. 2015. «De los recetarios nacionales a los expedientes patrimoniales. Una confrontación de identidades y políticas culturales». *Alimentos, cocinas e intercambios culinarios. Confrontaciones culturales, identidades, resignificaciones*, 321.

Lacarra, Julio, Ximo Sánchez y Francesc Jarque. 1996. *Las Observaciones de Cavanilles. Doscientos años después (1797)*. València: Fundación Bancaja. Volumen II.

Lacosta Aragüés, Antonio J. 1997. «Aprovechamiento turístico y conservación del patrimonio natural y cultural en los Parques Naturales regionales franceses. El caso del Parque de Lorena». *Geographicalia* nº35, 129-148.

Laguna, Emili. 2000. «Retrobar la natura del litoral valencià». *Mètode*, 26.

Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan. 1967. «Cleavage structures, party systems and voter alignments alignments», en Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (eds.), *Party sistems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York: Free Press.

Llopis, Tito. 2017. «La Devesa de l'Albufera, objecte continu de desig. Alguns projectes oblidats (1885-1967)», en Norberto Piqueras (ed), *El Saler per Al Poble, Ara!.* València: Universitat de València, 71–98.

Llorens, Vicent y Bosco Dies. 2017. *Trenta anys, trenta mirades. Parc Natural de l'Albufera 1986-2016*. València: Edicions 96.

Lloret, Pilar y Joaquín Farinós. 2018. «La dimensión participativa en el diseño de políticas urbanas. El caso valenciano». *GAPP. Nueva Época*, 20, 36-52.

Lluesma Espanya, Josep A., Víctor Manuel Manzanares Mollà y Artemi Cerdà Bolinches. 1993. *Els amollonaments de l'Albufera de València (1577-1761)*. Institució Alfons el Magnànim-Centre Valencià d'Estudis i d'Investigació.

Longo Martínez, Francisco. 2012. «Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales», *Ekonomiaz*, 80(2),47-69.

Longo Martínez, Francisco. 2019. «La administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2, 52-73.

Longo Martínez, Francisco y Eduardo Gil. 2006. «La Dirección Pública como aprendizaje. Una experiencia de diseño y evaluación de la formación en Gerencia Pública», *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 8, 45-65.

López-García, Daniel y Lola Vicente-Amazán. 2021. «Las transiciones hacia la sostenibilidad como procesos de final abierto: dinamización local agroecológica con horticultores convencionales de l' Horta de València», *Boletín de la Asociación Española de Geografía,* 88, 1–47.

López Rodríguez, Ramon. 2003. «Panorámica de la evolución de la educación ambiental en España». *Revista de Educación*, 331, mayo-agosto, 241-264.

López Rodríguez, Silvia, Elin Peterson y Raquel Lucas Platero. 2014. «Políticas Públicas», en Marta Lois y Alba Alonso (eds.), *Ciencia Política con perspectiva de género*. Madrid: Akal.

López Ruiz, Julio J. 2013. *El ecologismo político en españa: de la crisis ecológica a la acción política*. Bellver Capella, Vicente (dir.), Universitat de València, València.

Lorente Marrades, Constantino. 1960. *Societat Civil "Mata de Fang". La Albufera y la ciudad de Valencia. Texto íntegro del informe emitido por el letrado jefe de la asesoría jurídica municipal Don Constantino Lorente Marrades*. València: Separata del Diario Jornada.

Losada Rambla, Sara. 2017. *Espacios significados. Emplazamientos extraurbanos para el arte en España (1994-2014).* Pla Vivas, Vicente y Amadeo Serra Desfilis (dirs.), Universitat de València, València.

Lozano Cutanda, Blanca. 2010. *Derecho ambiental administrativo*, Madrid: La Ley.

Lozares, Carlos. 1996. «La teoría de redes sociales». *Papers: Revista de Sociologia*, 48, 103-126.

Majone, Giandomenico. 2014. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Mardones, Gonzalo. 2017. «Análisis de redes sociales para la gobernanza de un área protegida». *REDES. Revista Hispana Para El Análisis de Redes Sociales* 28(1): 61–72.

Marqués, Josep V. 2000. *País Perplex*. Valènica: Edicions 3 i 4.

Marqués de la Corona. *Demostración de la equidad, y liberalidad con que recompensó el rey al Duque de Argete, Conde de las Torres con la Albufera de Valencia*. Valencia: París-Valencia.

Martín Cubas, Joaquín. 2007. «Espacios de competencia electoral en la Comunidad Valenciana (1995-2005)». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 60–61: 137–82.

Martín Cubas, Joaquín. 2015. «La ruptura de un ciclo electoral en la Comunidad Valenciana: estudio comparado de los resultados de las elecciones locales y autonómicas de 2015 en la Comunidad Valenciana», en *Participació Electoral i Territori: Anàlisi de Les Eleccions Municipals i Autonòmiques 2015*. València: Universitat de València, 176.

Martín Cubas, Joaquín. 2016. «Democracia participativa en los entornos locales», en Noguera Tur, Joan (ed.), La visión territorial y sostenible del desarrollo local: una perspectiva multidisciplinar, 2, 35-56.

Martín Cubas, Joaquín, Anselm Bodoque Arribas, Pilar Rochina Garzón y Francisco Clemente González. 2017. «El Comportamiento Electoral En Las Elecciones Locales de 2015 En El Área Metropolitana de València». *TERRA Revista de Desarrollo Local* 3: 101–29.

Martín Cubas, Joaquín, Jorge Velasco Mentgod, Ively Ojeda Izaguirre, Xavier Granell Oteizar e Isabel Clara Requena. 2019. «Gobernanza democrática para el desarrollo: Las estructuras de cooperación en los municipios en riesgo de despoblación de la Comunitat Valenciana». Economía Agraria y Recursos Naturales, 19(2). 135-164.

Martín Cubas, Joaquín, Pilar Rochina Garzón y Francisco Clemente González. 2020. «Les Eleccions Locals de 2019 a l'àrea Metropolitana de València». *Debats. Revista de cultura, poder i societat* 134(1): 171–194. doi: 10.28939/iam.debats.134-1.10.

Martínez Alier, Joan. 2011. *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. 5a ed. Barcelona: Icaria. book.

Martínez Fernández, Ernesto, Agustín Coca Pérez, Javier Escalera Reyes, David Florido del Corral, Santiago M. Cruzada, Felipe Campos Mardones y José Antonio Cortés Vázquez. (2023). «Lo natural es político: las áreas protegidas y la construcción del medio ambiente como objeto de gobierno en Andalucía (1978-1989)». Investigaciones Regionales= Journal of Regional Research, (55), 39-55.

Martínez de Lejarza y Esparducer, Ignacio y Juan Martínez de Lejarza y Esparducer. 2002. «Delimitación de áreas metropolitanas mediante un modelo anisótropo de decrecimiento exponencial. Una aplicación al caso del Área Metropolitana de Valencia». *Estudios de Economía Aplicada* 2: 471–86.

Marco Serrano, Francisco y Pau Rausell Köster. 2005. «Una aproximación al turismo urbano. El valor de la ciudad empaquetada en el caso de Valencia». *Revista de Economía, Sociedad, Turismo y Medio Ambiente: RESTMA*, 2, 2005, págs. 9-34

Martínez Fernández, Ernesto, Ángela Calero Valverde, Santiago M. Cruzada y Oriol Beltran Costa. 2022. «Hacia una etnografía de la gestión conservacionista», en Teresa Vicente Rabanaque, Sara Sierra Ferrero, Sara, Ángela Calero Valverde y Beatriz Santamarina Campos (eds.), *Antropología pública de la conservación. Gestión y gobernanza en áreas protegidas.* València: Universitat de València.

Martínez Iglesias, Mercedes, Ignacio Lerma Montero y Ernest Garcia Garcia. 2008. «Políticas de medio ambiente y participación ciudadana». *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 61: 179–201.

Martínez Llorens, Felipe. 2017. «La Devesa de l'Albufera: l'ordenació de la destinació turística», en Norberto Piqueras (ed), *El Saler per Al Poble, Ara!*. València: Universitat de València, 117–34.

Martínez Llorens, Felipe. 2019. *Devesa de l Albufera: El Cambio de Paradigma En El Turismo de Masas de La Ciudad de Valencia*. Miralles García, José L. Gonzaga (dir), Universitat Politècnica de València, València.

Mateache, Paloma. 2017. «El Saler. Perspectives de futur», en Norberto Piqueras (ed), *El Saler per Al Poble, Ara!*. València: Universitat de València, 237–46.

Mateu, Anna. 2016. *Inicis i desenvolupament del periodisme ambiental al País Valencià. La conscienciació sobre qüestions ambientals a través dels gèneres d'opinió*. Domínguez, Martí (dir.), Universitat de València, València.

Mateu, Anna. 2017. «Del carrer al paper. La campanya de Las Provincias contra la urbanització de la Devesa del Saler", en Norberto Piqueras (ed), *El Saler per Al Poble, Ara!*. València: Universitat de València, 135–48.

Mateu, Anna y Martí Domínguez. 2011. «Las provincias i l'inici de l'ecologisme valencià: les columnes de María Consuelo Reyna sobre El Saler i el llit del riu Túria». Anàlisi: Quaderns de comunicación i cultura, 44, 49-60.

Mayntz, Renate. 2005. «Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza», en Agustí Cerrillo (eds.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Mazón, Tomás y Huete, Raquel. 2005. «Turismo residencial en el litoral alicantino: los casos de Denia, Altea, Benidorm, Santa Pola y Torrevieja», en Tomás Mazón y Antonio Aledo (eds.),

Turismo residencial y cambio social. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas. Alicante: Aguaclara. pp. 105-138.

Medina, Francisco X. 2007. «El patrimonio alimentario en el área mediterránea: en busca de nuevas perspectivas de promoción e interpretación». *Quaderns de la Mediterrània,* 8, 337–39.

Medina, Francisco X. 2008. «Els espais socials de la paella: antropologia d'un plat camaleònic». *Revista d'etnologia de Catalunya,* 32, 88–111.

Medina, Francisco X. 2017. «Reflexiones sobre el patrimonio y la alimentación desde las perspectivas cultural y turística». *Anales de Antropología* 51(2): 106–13.

Medina Iborra, Iván. 2009. «Cómo medir la influencia de los grupos de interés. (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo». Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) – Working Paper, 279.

Medina Iborra, Iván y Luz Muñoz Márquez. 2016. «La relevancia de los grupos de interés en la ciencia política», en Joaquín Mª Molins López-Rodó (dir.), Luz Muñoz Márquez (dir.), Iván Medina Iborra (eds.), *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos.

Medina-Vicent, M. 2015. «*Role models, mentoring* y redes de mujeres profesionales: educar en valores feministas para fomentar liderazgos éticos». *Revista iberoamericana de producción académica y gestión educativa*, 2.

Meira Cartea, Pablo Á. 2002. «El cambio climático y la educación ambiental neoliberal (que también existe)». *Reflexiones sobre educación ambiental II*: *artículos publicados en la carpeta informativa del CENEAM 2000-2006*, 55-65.

Meira Cartea, Pablo Á., María Barba y José R. Alberte. 2017. "Crisis económica y profesionalización en el campo de la educación ambiental comparativa 2007-2013 en Galicia", *Educaçao e Pesquisa: Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo*, 43, 4, 12-0.

Mendieta Vicuña, Diana y Javier Esparcia Pérez. 2018. «Aproximación metodológica al análisis de contenidos a partir del discurso de los actores». *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales, ISSN 1139-5737, Nº 39, 2018, págs. 15-47* (39): 15–47.

Meza-Aguilar, Leonardo. 1992. «Educación ambiental. ¿Para qué?». *Nueva Sociedad*, 122: 176-185.

Mir Montalt, Vicente R. 1995. *Eleciones, partidos y políticos en la Valencia del siglo XX*. València: Historia de la Diputación de Valencia.

Moliner, J.M., J.J.Alonso, J. Roselló, A.J. Samo, E. Garay, M. Gil Corell, M. Costa, E. Feltreer y J.M. Benet. 1982. *Jornadas Sobre La Problemática de La Albufera*. València: Diputacion Provincial de Valencia.

Molins López-Rodó, Joaquín Mª. 1998. «La teoría de grupos». *Working Papers: Institut de Ciències Polítiques i Socials*, 143.

Molins López-Rodó, Joaquín Mª. 2016. «Los grupos de interés en España: Del 'amiguismo' a la pluralidad democrática (1900-2015)», en Joaquín Mª Molins López-Rodó (dir.), Luz Muñoz Márquez (dir.), Iván Medina Iborra (eds.), *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos.

Molins López-Rodó, Joaquín Mª e Iván Medina Iborra. 2014. «Los grupos de interés», en J. Manuel Canales Aliende y José J. Sanmartín Pardo (eds.), *Introducción a la Ciencia Política.* Alicante: Editorial Universitats.

Momblanch y Gonzálbez, Francisco de P. 1960. *Historia de La Albufera de Valencia*. València: Ajuntament de València. Edición 2003.

Moncusí Ferré, Albert. 2014. «La patrimonialización de la cultura alimentaria: apuntes para su desarrollo en el caso de la miel de Ayora.", en López, Ramón (ed.) *Educación y Entorno Territorial de La Universitat de València. Conferencias Impartidas En El Programa «Universitat i Territori».* València: Universitat de València.

Múgica de la Guerra, Marta. 2022. «Los Parques Naturales en el Estado español: laboratorios de participación social», en Teresa Vicente Rabanaque, Sara Sierra Ferrero, Sara, Ángela Calero

Valverde y Beatriz Santamarina Campos (eds.), *Antropología pública de la conservación. Gestión y gobernanza en áreas protegidas.* València: Universitat de València.

Muñoz Caballer, Azuzena, Javier Jiménez Romo, Estefanía Aranda Estevens, Julia Damià Giménez y Fulgencio Torremocha. 2012. *Seducción Ambiental. La guía para enamorarse de l'Albufera de València.* València: Proyecto Seducción Ambiental, Ayuntamiento de Valencia – Comisión Europea.

Muñoz Flores, Juan Carlos. 2008. «El turismo en los espacios naturales protegidos españoles, algo más que una moda reciente». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles,* 46: 291–304.

Noguera Tur, Joan y Javier Esparcia Pérez. 2000. «Fundamentos teóricos para un análisis efectivo de las políticas públicas» *Cuadernos de Geografía,* 67/68: 103–18.

North, Douglass C. 1995. *Instituciones, cambio Institucional y desempeño económico.* México DF: Fondo de Cultura Económica.

Novo, María. 1996. «La Educación Ambiental formal y no formal: dos sistemas complementarios», Revista Iberoamericana de Educación, 11: 75-102.

Nuño Gómez, Laura. 1999. *Mujeres: de lo privado a lo público.* Tecnos, Madrid.

Observatorio del Emprendimiento de España. 2020. *Emprendimiento de mujeres en España: análisis con datos GEM 2020.* Ed. Universidad de Cantabria.

Ochoa Rodríguez, Guillermo Alejandro. 2019. *Gobernanza, servicios hídricos y responsabilidad estatal: una nueva perspectiva de estudio interdisciplinar.* Martín Cubas, Joaquín y J. Javier Cuenca Cervera (dirs.), Universitat de València: València.

Ors, Juan y Mª José Viñals. 1995. «Las políticas de protección y gestión de los recursos naturales de la Generalitat Valenciana (1984-1994)». *Cuadernos de Geografía* 58: 289–306.

Ostrom, Elinor. 2015. *El Gobierno de Los Bienes Comunes.* México DF: Fondo de Cultura Económica.

Pardo, Luis. 1942a. *La Albufera de Valencia. Estudio limnográfico, biológico económico y antropológico.* Madrid: Ministerio de Agricultura.

Pardo, Luis. 1942b. *El aprovechamiento biológico integral de las aguas dulces.* Madrid: Ministerio de Agricultura.

Pardo Beneyto, Gonzalo y Mª Ángeles Abellán López. 2016. «La integración necesaria entre los enfoques de gestión pública y los procesos participativos democráticos. El caso de #ontinyentparticipa». Revista Enfoques, XIV, 24, 67-90.

Parrado, Salvador. 2004. «Estrategias para la promoción de la gobernanza en las cuencas hidrográficas: México y España En Perspectiva Comparada». IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov.

Pascual Esteve, Josep Mª. 2008a. «10 tesis sobre Gobernanza local: los ayuntamientos son la clave de la modernización de las ciudades, las regiones y los países», en Josep Mª Pascual Esteve y Amelia Fernández Aparicio (eds.), *La Gobernanza Democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales.* Sevilla: Junta de Andalucía.

Pascual Esteve, Josep Mª. 2008b. *Govern relacional i cohesió social.* Barcelona: Diputació de Barcelona.

Pascual Rodríguez, Marta y Yayo Herrero López. 2010. «Ecofeminismo, una propuesta para repensar el presente y construir el futuro». *Boletín ECOS,* 10.

Pateman, Carole. 1995. *El contrato sexual.* Barcelona: Anthropos.

Peña Díez, José F. 2010. «De una administración prestacional a una relacional en el estado de las autonomías. Luces y sombras de una experiencia inédita». *Documentación administrativa* 286–287: 59–78.

Pérez Casado, Ricard. 2013. *Viaje de Ida. Memorias Políticas 1977-2007.* València: PUV.

Pérez Puche, Francisco. 2003. *Valencia, La Nueva.* València: Gráficas Ronda.

Pérez Puche, Francisco. 2011. *L'Albufera Viva.* València: Ajuntament de València.

Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

Peters, Guy B. y Jon Pierre. 2005. «¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?», en Agustí Cerrillo (eds.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Piera, Emili. 1988. *El Cas de l'Albufera*. València: Generalitat Valenciana.

Prados, Mª José. 2011. «Naturbanización. Algunos ejemplos de áreas de montaña y periurbanas». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 71-72, 179-200.

Prats Català, Joan. 2005. «¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?», en Agustí Cerrillo (eds.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Prats Canals, Llorenç. 1996. *Antropología y patrimonio*. Barcelona: Ariel.

Prats Canals, Llorenç. 2003. «Patrimonio + turismo = ¿desarrollo?». *Pasos*, 1, (2), 127-136.

Prats Canals, Llorenç. 2006. «La mercantilización del patrimonio: entre la economía turística y las representaciones identitarias». PH Boletín, (58), 72-80.

Puleo, Alicia H. 2008. «Libertad, igualdad, sostenibilidad. Por un ecofeminismo ilustrado». *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*, 38, 39-59.

Quartiella, Xavier y Xavier Roman. 1989. *Pescadors i Llauradors. Activitats Econòmiques de Les Classes Populars a l'Albufera (s. XVIII)*. Catarroja: Ajuntament de Catarroja.

Quintana, Amelia, Antonio Vizcaíno, Francisco Collado, Joan Miquel Benavent y Jesús Soriano. 2016. «La Devesa de l Albufera de Valencia: un caso de restauracion dunar", en Francisco X. Roig-Munar (eds.), *Restauración y gestión de sistemas dunares. Estudio de casos*. Girona: Càtedra d Ecosistemas Litorals Mediterranis, 115-136.

Ramón Fernández, Francisca. 2001. *El ingreso en la Comunidad de Pescadores de El Palmar y la transmisión hereditaria del «redolí»*. València: PUV.

Ramos Gorostiza, José L. 2006. «Gestión ambiental y política de conservación de la naturaleza en la España de Franco». *Revista de Historia Industrial*, (32), 99-138.

Rausell, Pau. 2010. «Valencia desde la huerta al ocio», Josep Sorribes (ed), *Valencia, 1957-2007. De la riada a la Copa del América*. Publicacions de la Universitat de València, 79-100.

Requena i Mora, Marina. 2015. *Entre natros i mosatros: representacions socials, discursos agraris i discursos mediambientals al Delta de l'Ebre i l'Albufera de València*. Rodríguez Victoriano, J. Manuel, L. Enrique Alonso Benito e Ignasi Lerma Montero (dirs.). Universitat de València, València.

Requena i Mora, Marina, L. Enrique Alonso Benitto y J. Manuel Rodríguez Victoriano. 2018. «El campesinado ni se crea ni se destruye, solo se transforma. Discursos agrarios en el Delta de l'Ebre y l'Albufera de València». Historia y ciencias sociales: nuevas perspectivas de análisis, 55 (1).

Reyes-García, Victoria. 2009. «Conocimiento ecológico tradicional para la conservación: dinámicas y conflictos». *Papeles* 107: 39–55.

Riechmann, J. y F. Fernández Buey. 1994. *Redes que dan libertad*. Barcelona: Paidós

Rius, Marc y Mª Trinidad Bretones. 2006. «Comunicación política y opinión pública», en Miguel Caminal y Xavier Torrens (eds.), Manual de Ciencia Política. Madrid: Tecnos. 4ª edición.

Rius-Ulldemolins, Joaquim, Gil-Manuel Hernàndez i Martí y Francisco Torres. 2016. «Urban development and cultural policy "white elephants": Barcelona and Valencia». European Planning Studies, 24(1), 61-75.

Rivera, Rafael. 2017. «La Modernitat Ciutadana», en Norberto Piqueras (ed), *El Saler per Al Poble, Ara!.* València: Universitat de València, 167–80.

Rodrigo-Cano, Daniel, José Manuel Gutiérrez Bastida y Josechu Ferreras. 2019. "35 años de éxitos en la Educación Ambiental en España", *RES: Revista de Educación Social*, 28, 32-43.

Rodrigues, Karyn y José J. Pascual. 2008. «Patrimonialización de la naturaleza y turismo», en Oriol Beltran Costa, José J. Pascual e Ismael Vaccaro (eds.), *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales*, 115-130, Donosti: Ankulegi.

Rodríguez Andrés, Roberto. 2021. La persuasión política. Claves para mejorar la comunicación entre la clase política y la ciudadanía en tiempos de desafección. Madrid: CIS.

Rodríguez Díaz, Josep A. 2005. *Análisis Estructural y de Redes*. CIS. Madrid.

Rodríguez Victoriano, J. Manuel. 2002. *Los discursos sobre el medio ambiente en la sociedad valenciana (1996-2000). Un análisis cualitativo a partir del conflicto ecológico-social de la Albufera*. Garcia i Garcia, Ernest (dir.). Universitat de València, València.

Rodríguez Teruel, Juan y Oscar Barberá Areste. 2017. «Modelos, alternativas y consecuencias de la participación directa de las bases en los partidos». *Zoom Político*, 31.

Roigé, Xavier. 2006. «Identidad, frontera y turismo en el Valle de Arán», en Joan Frigolé y Xavier Roigé (eds.), *Globalización y localidad: perspectiva etnográfica*, 33-60, Barcelona: UB.

Roigé, Xavier y Ferran Estrada. 2007. «El Parque Natural del Montseny. Gestión y evolución del paisaje», en Ismael Vaccaro y Oriol Beltran Costa (eds.), *Ecología Política de Los Pirineos. Estado, Historia y Paisaje*, Barcelona: Garsineu Edicions, 223–39.

Romero Barea, Gustavo-Adolfo. 2009. «Educar en valores: respeto al medioambiente». *Revista digital innovación y experiencias*, 24.

Romero González, Joan, Julia Salom Carrasco, Juan Miguel Albertos Puebla, Mª Dolores Pitarch Garrido y Carme Melo Escrihuela. 2018. «Trayectoria y recomposición metropolitana post-crisis en Valencia: ¿a la búsqueda de nuevos modelos?». *Ciudad y territorio: Estudios territoriales,* 198, 679–96.

Rosaleny Romero, Pilar y Joan J. Rosaleny Romero. 2014. *Vela llatina a l'Albufera. Fer-se a la vela*. València: Denes editorial.

Rosselló Verger, Vicenç Mª. 1987. «Les salines de l'Albufera: un enigma històric i una hipòtesi geográfica». *Cuadernos de geografía de la Universitat de València*, 42.

Rosselló Verger, Vicenç Mª. 1995. *L'Albufera de València*. Barcelona: Abadia de Montserrat.

Rosselló Verger, Vicenç Mª. 1996. «El Parque Natural de l'Albufera», en *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, CXXXII, 135-150.

Rosselló Verger, Vicenç Mª. y Carles Sanchis Ibor. 2017. «La Gènesi de La Devesa», en Norberto Piqueras (ed), *El Saler per Al Poble, Ara!*. València: Universitat de València, 31–46.

Ruíz Ballesteros, Esteban. 2018. «De La Naturalización Al Naturing: La Emergencia Del Entorno Como Naturaleza», en José A. Cortés Vázquez y Oriol Beltran Costa (eds.), *Repensar La Conservación. Naturaleza, Mercado y Sociedad Civil*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona,107–24.

Ruíz Torres, Miquel y Beatriz Santamarina Campos. 2013. «La Valencia bipolar y trepidante. Discursos y representaciones sobre la transformación urbana», en *La Ciudad Pervertida: Una Mirada Sobre La Valencia Global*, València: Anthropos Editorial, 117–41.

Ruíz Torres, Miquel À. y Beatriz Santamarina Campos. 2022. «Producir naturaleza garantizada. Las marcas en los Parques Naturales», en Teresa Vicente Rabanaque, Sara Sierra Ferrero, Sara, Ángela Calero Valverde y Beatriz Santamarina Campos (eds.), *Antropología pública de la conservación. Gestión y gobernanza en áreas protegidas.* València: Universitat de València.

Ruiz Torres, Miquel À., Beatriz Santamarina Campos y Ana Campo Muñoz. 2023. «El inicio de la conservación de Áreas Protegidas en la Comunitat Valenciana. La institucionalización de la protección como herramienta política». *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 55, 57-76.

Sabine, George H. 1937. *Historia de la Teoría Política*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España. Edición 2013.

Sala, Daniel, Francisco Calero y Pepe Sapena. 2000. *La Albufera de Valencia*. València: Ajuntament de València.

Salcedo Ferrándiz, Salvador. 1957. «Estudio histórico-jurídico de la Albufera de Valencia y de sus aprovechamientos». *Boletín de la Sociedad Castellonense de Cultura* 32(2), 77-88.

Salom Carrasco, Julia y Juan Miguel Albertos Puebla. 2014. «Delimitación y caracterización de los nuevos espacios urbanos valencianos». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 64, 127-149.A

Salom Carrasco, Julia y Félix Fajardo. 2016. «El Área Metropolitana de Valencia en el sistema global de ciudades: los efectos de la crisis económica en la red de relaciones financieras de las empresas multinacionales». *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 64(1): 127–48.

Salom Carrasco, Julia y Félix Fajardo. 2017. "cambios recientes en la estructura territorial sociodemográfica del Área Metropolitana de Valencia (2001-2011)." *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 73: 123–47.

Sánchez-Carretero, Cristina y Guadalupe Jiménez-Esquinas. 2016. «Relaciones entre actores patrimoniales: gobernanza patrimonial, modelos neoliberales y procesos participativos», *Revista ph*, 90: 190-197.

Sánchez-Carretero, Cristina, José Múñoz-Albaladejo, Ana Ruiz-Blanch yJoan Roura-Expósito. 2019. *El imperativo de la participación en la gestión patrimonial*. Madrid: CSIC.

Sánchez Díaz, Juan. 1991. *Plan Especial de protección del Parque Natural de la Albufera*. València: Conselleria de Medi Ambient.

Sánchez Ferriz, Remedio. 2007. «Comentario al Título II Del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006». *Corts: Anuario de derecho parlamentario* 18: 367–85.

Sanchis Ibor, Carles. 1999. *La Albufera en el tiempo y la obra de Blasco Ibáñez*. València: Palmart Editorial.

Sanchis Ibor, Carles. 2001. *Regadiu i Canvi Ambiental a l'Albufera de València*. València: PUV.

Sanchis Ibor, Carles. 2007. «La construcció d'una icona paisatgística. L'Albufera de València (1889-1939). *Saitabi*, 57, 241 – 260.

Sanchis Ibor, Carles. 2017. «L'Albufera i La Devesa, Ara!», en Norberto Piqueras (ed), *El Saler per Al Poble, Ara!*. València: Universitat de València, 247–62.

Sanchis Ibor, Carles y Rutgerd Boelens. 2018. «Gobernanza del agua y territorios hidrosociales: del análisis institucional a la ecología política». Cuadernos de Geografía, 101, 13-28.

Sanchis Ibor, Carles, Anne Jégou y Pierre Pech. 2007. «L'Albufera de Valencia. Une lagune de médiance en médiance», *Géographie et cultures*, 63, 5-22.

Sanjaume Saumell, Eulàlia y Julián Soriano García. 2020. *Valoración Del Interés Geomorfológico, Medioambiental y Patrimonial de La Costa Valenciana*. València: Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalitat Valenciana.

Sanmartín Arce, Ricardo. 1982. *La Albufera y sus hombres*. Akal/Universia, Madrid.

Sanmartín Arce, Ricardo. 2000. «La entrevista en el trabajo de campo». *Revista de Antropología Social*, (9), 105-126.

Sanmartín Arce, Ricardo. 2008. «Cambio social y valores culturales en una pequeña comunidad». Revista de Dialectología y Tradiciones Populares. Vol. LXIII, 2, 243-259.

Santamarina Campos, Beatriz. 2006. *Ecología y poder. El discurso medioambiental como mercancía*. Madrid: Catarata.

Santamarina Campos, Beatriz. 2008. «Patrimonialización de la naturaleza en la Comunidad Valenciana. Espacios, ironías y contradicciones», en Beltrán, Oriol, José Pascual e Ismael Vaccaro (eds.), *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales*. Donosti: Ankulegi.

Santamarina Campos, Beatriz. 2009. «De parques y naturalezas. Enunciados, cimientos y dispositivos». *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares* 64(1): 297–324.

Santamarina Campos, Beatriz. 2017. «El patrimonio valenciano: una explosión muy tangible». *Revista Andaluza de Antropología*, 12, 117-143.

Santamarina Campos, Beatriz. 2018. «El inicio de la protección de la naturaleza en España. Orígenes y balance de la conservación». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (168), 55-72.

Santamarina Campos, Beatriz. 2022. «Antropología pública de la conservación. Más allá de la academia», en Teresa Vicente Rabanaque, Sara Sierra Ferrero, Sara, Ángela Calero Valverde y Beatriz Santamarina Campos (eds.), *Antropología pública de la conservación. Gestión y gobernanza en áreas protegidas.* València: Universitat de València.

Santamarina Campos, Beatriz y Oriol Beltran Costa. (2016). «Heritage and knowledge: apparatus, logic and strategies in the formation of heritage». Anthropological Forum, 26(4), 397-414.

Santamarina Campos, Beatriz y Julio Bodí Ramiro. 2013. «Lugares rurales versus espacios naturalizados. Conocimientos y reconocimientos en las lógicas patrimoniales de las áreas protegidas». AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana, 8 (1): 11-138.

Santamarina Campos, Beatriz y Camila Del Mármol Cartañà. 2017. «Ciudades creativas y pueblos con encanto: los nuevos procesos patrimoniales del siglo XXI». *Revista de Dialectologia y Tradiciones Populares* 72(2): 359–77.

Santamarina Campos, Beatriz y Albert Moncusí Ferré. 2013. «De huertas y barracas a galaxias faraónicas. Percepciones sociales sobre la mutación de la ciudad de Valencia». Barcelona: Papers: Revista de Sociologia, 98(2), 365-391.

Santamarina Campos, Beatriz y Albert Moncusí Ferré. 2015. «El Mercado de la autenticidad: Las nuevas ficciones patrimoniales». Revista Occidente, 440–441: 93–112.

Santamarina Campos, Beatriz, Ismael Vaccaro y Oriol Beltran Costa. 2014. «La patrimonialización de la naturaleza». Arxius de Ciencias Sociales 1(30): 87–98.

Santamarina Campos, Beatriz, Ismael Vaccaro y Oriol Beltran Costa. 2015. « The sterilization of eco-criticism: From sustainable development to green capitalism». Anduli: revista andaluza de ciencias sociales, 14, 13-28.

Santamarina Campos, Beatriz y Aida Vizcaíno Estevan. 2011. «De la imposición a la seducción. Nuevas políticas territoriales de intervención», en Díaz, L., O. Fernández y P. Tomé (eds.), *Lugares, tiempos, memorias*. León: FAAEE, 1639-1647.

Santamarina Campos, Beatriz y Aida Vizcaíno Estevan. 2021. *Pescar en la memòria. Sistemes de pesca tradicional a l'Albufera*. València: Alfons el Magnànim.

Santamarina Campos, Beatriz y Tono Vizcaíno. 2021. *Consuming the past into the present: the case of the Iberians (Valencia, Spain)*. International Journal of Cultural Property, 28, (1), 159-174.

Santana Talavera, Agustín. 2003. «Patrimonios culturales y turistas: unos leen lo que otros miran». *Pasos* nº1, 1-12.

Sanz Cañada, Javier y Tomás García Azcárate. 2020. «Paisajes, patrimonio y gobernanza territorial de los sistemas agroalimentarios locales». *Estudios geográficos*, ISSN 0014-1496, 81, 289, editorial.

Sanz León, Ana. 2006. «Administración pública», en Miguel Caminal y Xavier Torrens (eds.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos. 4ª edición.

Sanz López, Carmen y Adolfo J. Torres Rodríguez. 2006. «Gobernabilidad en las áreas protegidas y participación ciudadana». *Papers: Revista de Sociologia,* 82: 141–61.

Sarzo, Emilio. 1906. *La Albufera y La Calderería (Caza Acuática)*. València: Imprenta de Francisco Vives Mora.

Schmitter, Philippe C. 1985. «Neocorporativismo y estado». REIS, 31(85), 47-78.

Servicio Devesa-Albufera. 2013. Final Report del Proyecto LIFE-SEDUCCIÓN AMBIENTAL, LIFE07 INF/E/000865.

Sierra Ferrero, Sara. 2019. *Discursos y percepciones en torno a la naturaleza protegida. El Parque natural del Estrecho*. Santamarina Campos, Beatriz (dir.), Universitat de València, València.

Smith, Laurajane. 2011. «El ¿espejo patrimonial? ¿ilusión narcisista o reflexiones múltiples? *Antípoda: Revista de Antropología y Arqueología*, págs. 39-63.

Smith, Laurajane. 2014. «Patrimoni immaterial: un repte per al discurs de patrimoni autoritzat?». *Revista d'etnologia de Catalunya*, nº 39, págs. 12-22.

Soriano, Pascual. 1902. «Comunidad de pescadores del Palmar», en Joaquín Costa, *La Albufera en Derecho consuetudinario y economía popular de España*, v2. Barcelona: Manuel Soler.

Sorribes, Josep. 2003. «El malestar urbà a València: a propòsit dels "salvem"». *Mètode*, 31, 31-36.

Stengers, Isabelle. 2017. *En tiempos de catástrofes.* Barcelona: Nuevos Emprendimientos Editoriales.

Subirats, Joan. 1992. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.* Madrid: INAP.

Subirats, Joan. 2013. «Bienes comunes y contemporaneidad. Releyendo a Polanyi». Ecología política, 45, 22-29.

Subirats, Joan y César Rendueles. 2016. *Los (bienes) comunes, ¿oportunidad o espejismo?* Barcelona: Icaria.

Tàbara, J. David. 2003. «Participación cualitativa y evaluación integrada del medio ambiente y de la sostenibilidad. Aspectos metodológicos en cuatro estudios de caso». Documents d'anàlisi geogràfica, 42, 183-213.

Talego, Félix, Ángel del Río y Agustín Coca. 2016. «¿Patrimonio Natural o recurso productivo? El conflicto ambiental en Sierra Pelada en torno al buitre negro. Disparidades. Revista de Antropología, 71(2), 467-486.

Tancat de la Pipa. 2020. «10 años del Tancat se la Pipa. 2009-2019». Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Terradas, Jaume. 1979. *Ecología y Educación Ambiental*. Barcelona: Omega.

Terradas, Jaume. 1983. «Desarrollo histórico y concepción actual de la educación ambiental», en *Primeras jornadas sobre educación ambiental: volumen de ponencias y comunicaciones de Sitges, 13 a 16-10-1983*, Sitges: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Thede, Max. 2009. *L'Albufera de València. Una descripció etnogràfica*. València: PUV.

Timothy, Dallen J. 2011. *Cultural Heritage and Tourism: An Introduction*. Bristol: Channel View Publications.

Tolón Becerra, Alfredo y Xavier Lastra Bravo. 2008. «Los Espacios Naturales Protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España». *MOA, Revista Electrónica de Medio Ambiente de UCM* 5: 1–25.

Tomé, Pedro. 2018. «No hacer nada para mantener el equilibrio: la confusión como enmascaramiento del ajuste en un espacio protegido del sur de Castilla y León», en José A. Cortés Vázquez y Oriol Beltran Costa (eds.), *Repensar la conservación. Naturaleza, mercado y sociedad civil*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona, 89–106.

Torrens, Xavier. 2006. «Gestión pública estratégica», en Miguel Caminal y Xavier Torrens (eds.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos. 4ª edición.

Torres Camacho, Jesús N. 2015. «El paisaje como recurso turístico durante el franquismo», en el *25º Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE),* Zaragoza, 1241-1250.

Torres Espinosa, Eduardo. 2015. «El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?». *Estudios Políticos*, novena época, 34, 117-137.

Tuñón, Joge. 2016. «Empresas, instituciones y grupos de interés en la definición de la 'marca España'», en Joaquín Mª Molins López-Rodó (dir.), Luz Muñoz Márquez (dir.), Iván Medina Iborra (eds.), *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos.

Ull Solís, Mª Àngels y Mario Giménez. 2000. *El Parc Natural de l'Albufera*. València: Universitat de València.

UNEP-WCMC y IUCN (2022). *Protected Planet: the world database on protected areas (WDPA).* Cambridge: UNEP-WCMC and IUCN.

Uriol Batuecas, Juan. 2005. «Los espacios protegidos de los Montes Valencianos». *Real Sociedad Económica Amigos Del Pais*, València.

Urry, John. 1990. *The Tourist Gaze: Leisure and Travel in Contemporary Societies*. Londres: Sage Publications.

Vaccaro, Ismael. 2008. «Los Pirineos como proyecto de estado: de municipios, comunales, ingenieros forestales, sociedades de propietarios y parques naturales». *Historia Agraria. Revista de Agricultura e Historia Rural* (46): 17–45.

Vaccaro, Ismael y Oriol Beltran Costa. 2007. «Consuming space, nature and culture: patrimonial discussions in the hyper-modern era». *Tourism Geographies* 9(3): 254-274.

Vaccaro, Ismael, Oriol Beltran Costa y Pierre A. Paquet. 2013. «Political ecology and conservation policies: some theoretical genealogies». *Journal of Political Ecology,* 20(1), 255-272.

Valcárcel, A. 2009. *Feminismo en el mundo global*. Madrid: Cátedra.

Valcuende, José Mª. 2012. «La patrimonialización de los espacios naturales: lógicas de poder y estrategias de resistencia», en Beatriz Santamarina (ed.), *Geopolíticas patrimoniales de culturas, naturalezas e inmaterialidades: una mirada etnográfica*. Alzira: Germania.

Valcuende, José Mª, Victoria Quintero y José A Cortés. 2011. «Naturalezas discursivas en espacios protegidos». *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, 6(1), 28-56.

Valle Pechuán, Vidal. 2017. *Memorias de La Albufera de Valencia (40 Historias Personales)*. ed. Editorial Vinatea. València.

Vallés, Miguel. 1997. *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Alianza.

Vallespín, Fernando. 1991. *Historia de la Teoría Política*. Madrid: Alianza. Edición 2002.

Vicente Rabanaque, Teresa, José A. Cortés-Vázquez y Beatriz Santamarina Campos. 2023. «Genealogías de la conservación de la naturaleza. Procesos de institucionalización de las Áreas Protegidas», *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 55(1), 5-18.

Vicente Rabanaque, Teresa, Sara Sierra Ferrero, Sara, Ángela Calero Valverde y Beatriz Santamarina Campos. 2022. *Antropología pública de la conservación. Gestión y gobernanza en áreas protegidas.* València: Universitat de València.

Vidal, Guillem. 2019. *The political consequences of the great recession in southern Europe crisis and representation in Spain*. Kriesi, Hanspeter (dir.). Florence: European University Institute.

Viñals Blasco, Mª José. 2002. *El patrimonio cultural de los Humedales*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

Viñals Blasco, Mª José, Maryland Morant González y Mª Dolores Teruel Serrano. 2014. «Confort psicológico y experiencia turística. Casos de estudio de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana (España). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 65, 293-316.

Virgili Sorribes, Plácido. 1956. *Aprovechamiento piscícola de la Albufera de Valencia y marjales lindantes*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Dirección General De Montes, Caza Y Pesca Fluvial.

Vives Ciscar, Antonio. 1820. *Memoria sobre la Albufera de Valencia*. València: Imprenta de Brusola.

Vizcaíno Estevan, Aida y J. Javier Cuenca Cervera. 2020. «¿Es el sistema antinosotros?: Percepciones sobre la democracia y la Constitución de 1978», en Joaquín Martín Cubas (ed.), *Constitución, política y administración: repensando la Constitución + Cuatro Décadas Después,* 119-136.

Vizcaíno Estevan, Aida y Tono Vizcaíno Estevan. 2021. «València – Sustainable Food World Capital. A social sciences visión». *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 175–186.

Vizcaíno, Antonio. 1981. «Situación actual del Ecosistema del Saler», en *Jornadas de Estudios Medioambientales de Paiporta (l'Horta Sud), mayo-junio de 1981*, Paiporta: Diputación Provincial de Valencia.

Vizcaíno, Antonio. 1985. «La defensa de un espacio natural a través de la educación ambiental (el caso de la Devesa de la Albufera de Valencia)». *Aspectos didácticos de Ciencias Naturales*, 1: 33-45.

Vizcaíno, Antonio. 1986. «Vegetación Mediterránea», *Conferencias sobre Vegetación y paisaje en el Mediterráneo en octubre de 1986*, Ajuntament de València, València.

Vizcaíno, Antonio. 2017. «Els ecosistemes de la Devesa, ara», en Norberto Piqueras (ed), *El Saler per Al Poble, Ara!*. València: Universitat de València, 47–58.

Vizcaíno, Antonio, Ximo Sánchez y Guillermo de Felipe Datas. 1985. «Recuperación del paisaje dunar de la Devesa de la Albufera de Valencia. Su problemática». Revista de la Escuela de Jardinería y Paisaje del Ajuntament de València.

Vizcaíno, Antonio, Irene Sanchis y Patricia Callagham Pitlik. 1989. «Posibilidades educativas en l'Albufera de Valencia y su Devesa», en *I Jornades d'educació ambiental a la Comunitat Valenciana: València 19 al 21 de setembre de 1988,* València: Generealitat Valenciana, 98-102.

Vizcaíno Matarredona, Antonio y T. Pérez. 1982. «Plan Especial de protección del monte de la Dehesa». Ajuntament de València. Sin publicar.

Vizcaíno Estevan, Tono. 2021. *SPQR NOW. Imaginarios contemporáneos en torno a la antigua Roma*. Vitoria: Sans Soleil Ediciones.

Vizcaíno Estevan, Tono. 2018. «The Past is around the corner: exploring the uses of the past in public spaces». *CPAG,* 28.

Vizcaíno Estevan, Tono. 2015. Iberos, públicos y cultura de masas: el pasado ibérico en el imaginario colectivo valenciano. Aranegui Gascó, Carmen (dir.) y Consuelo Mata Parreño (dir. tes.). Universitat de València, València.

Ware, Alan. 2004. *Partidos políticos y sistemas de partidos.* Madrid: Akal.

West, Paige, James Igoe y Dan Brockington. 2006. «Parks and peoples: the social impact of protected areas». *Annual Review of Anthropology,* 35, 251–77.

Zurbriggen, Cristina. 2006. «El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas». Revista de Ciencia Política, 26(1),67-83. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

17. Anexos

CAPÍTULO 3

Cuadro resumen principales fuentes de datos administrativos

Documento	Fuente	Periodo
Memorias del Parc Natural de l'Albufera (GVA)	PNA	2008-2020
Actas de la Junta Rectora del Parc Natural de l'Albufera (GVA)	PNA	**
Memorias Servicio Devesa-Albufera (Ajuntament de València)	Ajuntament de València	1986-2021
Datos sociodemográficos y económicos	Oficina de Estadística del Ajuntament de València	2021
Estadísticas de la Empresa Metropolitana de Transporte de València sobre las líneas con recorrido en el PNA: 14, 15, 24 y 25.	Departamento de Planificació de EMT València	2019-2022
Barómetros de la ciudad de València	Oficina de Estadística del Ajuntament de València	2017-2022
Informes sobre espacios naturales	Generalitat Valenciana EUROPARC	2017 2020

Cuadro resumen de la normativa consultada.

Municipal	Plan General de Ordenación Urbana de València, 1988. Ordenanza reguladora del registro de embarcaciones del lago de l'Albufera, 2002. Ordenanza para la protección lumínica del Parc Natural de l'Albufera incluido el término municipal de València, 2006 y 2019.
Autonómica	Decreto 89/1986, de 8 de julio, del Gobierno Valenciano, de régimen jurídico del Parque de la Albufera Acuerdo de 1 de octubre de 1990, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba definitivamente el plan especial de protección del Parque Natural de la Albufera Decreto 71/1993, de 31 de mayo, del Gobierno Valenciano, de régimen jurídico del Parque de la Albufera. Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana Decreto 96/1995, de 16 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Cuenca Hidrográfica de la Albufera. Acuerdo de 10 de septiembre de 2002, del Gobierno Valenciano, de aprobación del Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunitat Valenciana (Incluida su corrección). Decreto 258/2004, de 19 de noviembre, del Consell de la Generalitat, por el que se modifica el Decreto 71/1993, de 31 de mayo, del Consell de la Generalitat, de Régimen Jurídico del Parque de l'Albufera (Conflicto jurídico). Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de l'Albufera. Decreto 265/2004, de 3 de diciembre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Samaruc en la Comunidad Valenciana. Decreto 151/2006, de 6 de octubre, del Consell, de modificación del Decreto 265/2004, de 3 de diciembre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprobó el Plan de Recuperación del Samaruc en la Comunidad Valenciana. Resolución de 4 de junio de 2006, del conseller de Territori i Habitatge, por la que se aprueba el Plan de prevención de incendios forestales del Parque Natural de la Albufera. Orden 5/2018, de 1 de febrero, de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, relativa a la regulación del nivel y comunicación con el mar del Parque Natural de L'Albufera. Decreto 52/2019, de 29 de marzo, del Consell, de modificación del Decreto 71/1993, de régimen jurídico del Parque Natural de l'Albufera. Orden 3/2019, de 26 de septiembre, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueban los planes de control de la carpa en el Parque Natural de L'Albufera y el Parque Natural de El Hondo, y el plan de control del cangrejo rojo americano en el Parque Natural de L'Albufera.
Estatal	Ley de 7 de diciembre de 1916, de Parques Nacionales de España.

	Decreto-ley 17/1971, de 28 de octubre, por el que se modifica la Administración Institucional del Ministerio de Agricultura y se encomienda al Gobierno la reestructuración de dicho Departamento. Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos. Ley 4/1989 de protección de los espacios naturales, la flora y la fauna silvestres Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial
Comunitaria	Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las Aves silvestres (ZEPA). La Albufera desde 1988. Directiva 47/2009/CE) Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre (LIC). La Albufera desde 2006.
Internacional	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. Ramsar (Irán), 2 de febrero de 1971.

Cuadro resumen de las actas de la Comunidad de Pescadores del Palmar según tipología y año.

Generals	Redolins
Llibre d'actes número 1: de l'any 1895-1914 Llibre d'actes número 2: de l'any 1914-1924 Llibre d'actes número 3: de l'any 1924-1929 Llibre d'actes número 4: de l'any 1929 a 1932 Llibre d'actes número 5: de l'any 1933 a 1938 Llibre d'actes número 6: de l'any 1939 a 1941 Llibre d'actes número 7: de l'any 1941 a 1952 Llibre d'actes número 8: de l'any 1952 a 1963 Llibre d'actes número 9: de l'any 1964 a 1976 Llibre d'actes número 10: de l'any 1976-1980 Llibre d'actes número 11: de l'any 1980-1986 Llibre d'actes número 12: de l'any 1987-1993	Actes 1920-1929 Actes 1930-1939 Actes 1940-1949 Actes 1950; 1952-1959 Actes 1960-1964; 1967-1969 Actes 1970; 1972; 1978-1979 Actes 1981; 1983; 1985-1989 Actes 1990-1993; 1998 Actes 2000; 2002-2006; 2008-2009
Directives	Articles
Llibre 1º d'actes de la directiva i consell assessor 1943-1976 Llibre d'actes de la directiva 1976-1984 Llibre d'actes de la directiva i consell assessor 1984-1990	Llibre d'articles: 1925-1956

Cuadro resumen de los y las informantes según fase investigadora, año de realización, sexo, institución de pertenencia.

Época		Sexo	Institución
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	M	Local
1	2008	H	Local
1	2008	M	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	M	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	M	Local
1	2008	M	Local

1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
1	2008	H	Local
2	2010	H	Local
2	2010	H	Local
2	2010	H	Ajuntament de València
2	2010	H	Ajuntament de València
2	2011	H	Ajuntament de València
2	2011	M	Ajuntament de València
2	2011	M	Ajuntament de València
3	2019	H	Ajuntament de València
3	2019	H	Acció-Ecologista Agró
3	2019	H	Universitat de València
3	2019	M	Universitat Politècnica de València
3	2019	H	Universitat de València
3	2019	M	Parc Natural Albufera
3	2019	M	Universitat de València
3	2019	M	CEV
3	2019	M	Ajuntament de Quart
3	2019	M	DG industria de GVA
3	2019	M	Ajuntament de València
3	2019	H	La Marina
3	2020	M	Servicio Devesa-Albufera
3	2021	H	Servicio Devesa-Albufera
3	2021	H	Acció-Ecologista Agró
3	2021	H	Centro Recuperación Animales GVA
3	2021	H	Servicio Devesa-Albufera
3	2022	H	Servicio Devesa-Albufera
3	2022	M	Empresa ecoturismo
3	2022	H	Fundació Assut
3	2022	H	Federación Vela Latina
3	2022	H	Comunitat Pescadors del Palmar

3	2022	M	Medi Natura GVA
3	2022	H	Medi Natura GVA
3	2022	M	Racó de l'Olla
3	2022	H	Comunitat Regants Túria
3	2022	H	A. Hosteleros de El Palmar
3	2022	H	Tancat de Milia i l'Illa
3	2022	H	Servicio Devesa-Albufera
3	2022	H	Restaurante El Saler
3	2022	H	Empresa arrocera
3	2022	H	Barqueros Saler
3	2023	H	Empresa local
3	2023	H	SEO/Birdlife
3	2023	H	Junta Rectora
3	2023	H	Fundació Assut
3	2022	H	La Demanà
3	2022	H	Ricard Pérez Casado
3	2022	H	Ajuntament de Silla
3	2022	M	AVV la Devesa
3	2022	M	Acció-Ecologista Agró
3	2022	H	La Unió
3	2022	M	PNA
3	2022	H	Ajuntament de València
3	2022	M	Local
3	2022	M	Generalitat Valenciana

Se ha alterado el orden que aparece en la tabla para evitar la posible identificación de los y las informantes.

CAPÍTULO 4

Tabla de G8. Número de PN según el año de declaración y superficie (ha) acumulada, 1986-2020.

	Nº PN declarados	ha acumuladas
1986	1	20960,75
1987	3	25370,65
1988	2	30932,65
1989	2	34877,25
1990	0	34877,25
1991	0	34877,25
1992	0	34877,25
1993	0	34877,25
1994	0	34877,25
1995	2	41010,42
1996	1	44727,72
1997	0	44727,72
1998	1	75907,72
1999	0	75907,72

2000	0	75907,72
2001	1	75907,72
2002	2	114304,12
2004	0	114304,12
2003	0	114304,12
2005	2	146506,11
2006	2	152565,56
2007	3	170096,34
2008	0	170096,34
2009	0	170096,34
2010	0	170096,34
2011	0	170096,34
2012	0	170096,34
2013	0	170096,34
2014	0	170096,34
2015	0	170096,34
2016	0	170096,34
2017	0	170096,34
2018	0	170096,34
2019	0	170096,34
2020	0	170096,34
2021	0	170096,34
2022	0	170096,34

Tabla de G9. PN y superficie declarada respecto al total por etapas, %, 1986-2022.

	Nº PN declarados	Ha protegidas	PN	Superficie
1975-1988	6	30932,65	27,3	18,2
1989-1995	5	13795,07	22,7	8,1
1995-1999	1	31180	4,5	18,3
1999-2015	10	94188,62	45,5	55,4
2016-2022	0	0	0	0

Tabla de G10. Número de PN declarados, aprobación de PORN y de PRUG respecto al total por etapas, %, 1986-2022.

	Nº de PN	PORN	PRUG		PN	PORN	PRUG
1975-1988	6	0	0	1975-1988	27,3	0,0	0,0
1989-1995	5	1	5	1989-1995	22,7	5,3	31,3
1995-1999	1	1	0	1995-1999	4,5	5,3	0,0
1999-2015	10	16	11	1999-2015	45,5	84,2	68,8
2016-2022	0	1	0	2016-2022	0,0	5,3	0,0
	22	19	16		100,0	100,0	100,0

Tabla de G11. Antigüedad de los PORN y PRUG aprobados respecto al año de declaración del PN por intervalos quinquenales, %, 2022.

	PORN	PRUG
Previo	21,1	6,3
Menos de 2 años	31,6	6,3

Entre 2 y 5 años	0,0	18,8
Entre 6 y 10 años	10,5	37,5
Entre 11 y 15	31,6	18,8
Más de 16 años	5,3	12,5

Tabla de G12. Presupuesto anual relativo de las entidades de gestión de ÁP de GVA, 1992-2022, %.

	Presupuesto GVA	Conselleria	Espacios naturales
1992	745325742	6081825	957175
1993	790577430	7655695	1241590
1994	852735179	8633445	1157336
1995	856878531	11758531	1472202
1996	917367373	36686621	2149929
1997	997206759	63138154	1922785
1998	1045559900	13385203	2168682
1999	1.121.175.282	14325631	2555724
2000	1217399437	15400841	2702170
2001	1296441490	16221097	2791390
2002	8339601,11	105613,42	20935,49
2003	8907101	116420,34	23689,62
2004	9614946,46	255824,36	14549,85
2005	10552341,75	265922,7	17293,93
2006	11602299,72	276550,45	17398,94
2007	12893435,44	288992,16	18160,7
2008	13828194,71	452.815,06	22.052,65
2009	14286842,61	455407,29	20085,88
2010	14.392.849,57	337.926,46	15.362,96
2011	13.713.637,27	260.776,36	12.001,87
2012	13.754.654,40	487.687,38	32.118,73
2013	12.784.911,76	335.582,41	25.021,18
2014	16.034.880,23	337.540,74	21046,43
2015	17.191.419,54	340.799,27	21553,81
2016	17.155.819,50	281.068,46	25538,34
2017	17.724.974,08	316.033,66	31.519,61
2018	19.956.909,56	352.311,69	37.298,19
2019	22.096.214,22	404.352,74	46.728,38
2020	23.021.985,48	422.684,32	50.991,18
2021	25.627.550,85	467.112,51	68.904,59
2022	27.967.471,34	571.174,98	76.797,36

Tabla de G13. Evolución del presupuesto del departamento de Espacios Naturales de la GVA, 2002-2022, miles de euros.

2002	20935,49
2003	23689,62
2004	14549,85

2005	17293,93
2006	17398,94
2007	18160,7
2008	22052,65
2009	20085,88
2010	15362,96
2011	12001,87
2012	32118,73
2013	25021,18
2014	21046,43
2015	21553,81
2016	25538,34
2017	31519,61
2018	37298,19
2019	46728,38
2020	50991,18
2021	68904,59
2022	76797,36

Tabla de G18. Antigüedad de las viviendas de las pedanías de València según décadas, %.

	1801-1900	1901-20	1921-40	1941-60	1961-80	1981-2000	2001-10	2011-20
Castellar-l'Oliveral	4,5	4,7	7,7	7,1	47,7	19,1	8,5	0,7
Pinedo	0,5	2,5	8,8	13,0	40,5	23,9	10,4	0,5
El Saler	0,1	0,0	0,4	0,8	86,1	11,8	0,7	-
El Palmar	1,2	2,2	4,6	32,4	37,4	11,8	7,7	2,9
El Perellonet	0,0	0,2	1,0	4,6	58,7	29,1	5,9	0,6

Tabla de G19. Población activa de 16 y más años en viviendas principales de las pedanías de València según actividad del establecimiento, 2021, %.

	Agricultura, ganadería y pesca	Industria	Construcción	Servicios
Castellar-Oliveral	2,9	17,2	10,6	69,3
Pinedo	2,2	15,5	4,4	77,9
El Saler	3,7	4,2	2,6	89,5
El Palmar	4,4	13,3	2,2	80,0
El Perellonet	0,0	7,9	11,5	80,6

Tabla de G20. Actividades de comercio y servicios de las pedanías de València según tipo, 2021.

	Comercio, restaurantes y hostelería, reparaciones	Transporte y comunicaciones	Instituciones financieras, aseguradoras, servicios prestados a empresas y alquileres	Otros servicios
Castellar-l'Oliveral	34,1	18,3	34,8	12,8
Pinedo	44,0	8,3	30,1	17,6
El Saler	40,7	6,9	33,3	19,0
El Palmar	57,1	14,3	24,8	3,8

El Perellonet	46,6	3,4	36,4	13,6

CAPITULO 8

Tabla de G21. Categorías temáticas de las referencias a la Albufera en los programas electorales, 1983-2021, %.

Conservación	24,9
Uso público y educación ambiental	13,9
Gestión	13,3
Agresiones	11,0
Otros espacios naturales	10,4
Economía	7,5
Patrimonialización	7,5
Protección	5,2
Población local	3,5
Mobilidad	2,3

Tabla de G22-23-24-25 Debates Corts Valencianes según intervención, tipología del debate, partido político y año.

	Nº veces nombrada	Nº de Interv.	Nº de Temas	Tipología Debate	MHP	Partidos de Gob	Partidos de Opos.	1º partido nombrar
1985	1	1	1	General	S			PSPV
1986	4	4	2	General	S (+ réplica)	PSPV	PCE AP	PSPV
1987	2	2	2	Invest.	S			PSPV
1988	7	5	5	General	S (+ réplica)		Bloc UV	PSPV
1988	2	2	2	General	S			Bloc
1989	11	5	8	General	S			PSPV
1990	7	7	7	General	S (+ réplica)	PSPV	PP Bloc EU	PSPV
1991	6	3	3	Invest.	S		EU UV	PSPV
1992	30	8	8	General		PSPV	PP EU	PP
1993	14	6	7	General		PSPV	PP	PP
1995	5	3	4	General		PSPV	PP	PSPV
1996	8	5	2	General	Réplica		PSPV EU	PSPV
1997	11	4	2	General			PSPV UV	PSPV
1998	12	5	5	General		PP	EU UV PSPV	EU
1999	1	1	3	Invest.			EUPV	EUPV
2000	1	1	1	General			EUPV	EUPV
2002	3	2	2	General	S		Verds	PP
2003	3	2	2	Invest.	S (réplica)		Entesa	Entesa
2004	2	2	2	General	S		Entesa	PP
2005	3	2	4	General	S		Entesa	PP
2006	4	2	4	General			PSPV Entesa	Entesa

2007	4	3	5	Invest.		PP	PSPV COMP	PSPV
2008	1	1	2	General			COMP	COMP
2013	1	1	1	General	S			PP
2014	1	1	1	General			COMP	COMP
2019	1	1	1	Invest.		COMP		COMP
2020	3	1	2	General	S			PSPV
2021	16	6	6	General	S	PSPV COMP PODEM	PP CS	PSPV
2022	7	5	3	General			COMP	Podem, PP, Vox
2023	0			Investidura				

Tabla de G26. Categorías temáticas de las referencias a la Albufera en los debates, 1983-2023, %.

Declaración, protección, gestión y patrimonio	43,2
Agresiones y degradación	30,4
Hidrosistema	16,8
Usos dentro PNA	9,6

Tabla de G27-28-29. Investidura Ajuntament de València según intervención, tipología del debate, partido político y año.

Año	Total	Albufera	Saler	Intervenciones	Temas	Alcaldía	Resto gobierno	Oposición
1979	0							
1979	0							
1983	2	1	1	1	2	1		
1987	0							
1988	0							
1991	0							
1995	2	1	1	1	1			1
1999	1	1		1	2			1
2003	1		1	1	1	1		
2007	1	1		1		1		
2011	2	1	1	1	3		1	
2015	1	1		2		1	1	
2019	4	4		2	1	1	1	
	14	10	4	10	10	5	3	2

CAPITULO 10

Tabla de G30. Memorias de gestión consultadas sobre el total, para ambas oficinas técnicas, %.

		1994-2021	% Memorias analizadas	
OPNA	19	28	67,86	32,14
SDA	27	32	84,4	15,6

	46	60		

Evolución presupuestaria de la Oficina del PNA y del Servicio Devesa-Albufera.

	OPNA	SDA
2021	-	1852873,42
2020	-	1615608,4
2019	-	2322380,41
2018	-	2740503,98
2017	-	3084486,58
2015	-	1811329,16
2014	1026188,83	1582051,75
2013	1233621,43	1555661,6
2012	1576151,2	1533109,79
2011	1879101,73	3379940,6
2010	1719976,29	4440170,08
2009	2366838,11	6120661,26
2008	4795574,37	3485183,52
2007	-	5674899,17
2006	-	6523986,97
2005	-	4541246,72
2004	-	2877213,96
2003	1313339,88	-
2002	-	4267728,53
2001	-	462528153*
2000	-	329841818
1999	-	166.932.968
1998	-	112.285.000
1996	-	64.085.000
1994	-	34.296.735
1993	-	34.300.000
1992	-	11.600.000
1991	-	10.700.000
1990	-	50.025.000
1989	-	45.045.000

*Cambio de pesetas a euros.

Tabla de G33. Evolución de las plantillas de la OPNA y del SDA, 1989-2021.

	OPNA	Equipo técnico SDA	Total SDA
2021		27	30
2020		22	35
2019	13	23	60
2018	14	23	103

2017	14	22	89
2016		23	61
2015		18	71
2014	14	22	72
2013	14	24	51
2012	18	24	57
2011	18	26	31
2010	21	29	33
2009	21	32	36
2008	21	31	46
2007		31	50
2006		31	55
2005		31	55
2004		36	53
2003			
2002		38	117
2001		27	144
2000		30	222
1999		31	222
1998		27	45
1997		0	0
1996		32	104
1995	5	0	0
1994	1	35	69
1993		35	97
1992		37	42
1991		36	107
1990		40	107
1989		40	234

CAPÍTULO 12

Menú principal de las webs de las dos principales oficinas conservacionistas del PNA.

Web del PNA	Albufera	**Visita**: Accesos, Actividades, Rutas y senderos, Centro de Interpretación del Racó de L'Olla y Área de reserva, Paseos en barca, Puntos de Información Colaboradores, Preguntas frecuentes, Enlaces de interés, Lugares de Interés, Comer-dormir, Recomendaciones para la visita, Áreas recreativas, Cartografía. **Conócenos**: Historia y usos tradicionales, Naturaleza y ciencia, Publicaciones, Seguimiento y gestión, Teléfonos y personal, El Parque te muestra. **Marca PNA**: Qué es la Marca Parcs Naturals, Cómo certificarse una empresa, Productos y servicios certificados del parque, Actividades y noticias de las empresas certificadas del parque.

		Informes medioambientales: Agua, Censos, Otros informes.
	Suscríbete y consulta	Buzón de consultas Newsletter
	Si buscas…	Centro de Interpretación Paseos en barca Concertar visitas Rutas del PNA
Web del SDA	Conócela	Valores Ambientes Biodiversidad Gentes y pueblos Problemas ambientales Glosario Administraciones Comunicados
	Visítala	Rutas Otras rutas Servicios audioguía Meteo
	Protégela	Guía normativa Red natura 2000 Régimen de protección Proyectos LIFE Campañas

Tabla de G34. Evolución del número de visitantes según tipología en el Centro de Interpretación del Racó de l'Olla, 1994-2022.

	Totales	Concertadas	Informada
1994	19185	11043	8142
1995	21308	10280	11028
1996	32779	22215	10564
1997	39790	25410	14380
1998	40080	25739	14341
1999	21824	16145	5679
2000	27697	19377	8320
2001	29336	17869	11467
2002	31412	20940	10472
2003	28745	14284	14461
2004	26719	13502	13217
2005	28039	13127	14912
2006	25790	14134	11656
2007	32118	15157	16961
2008	29103	10932	18171
2009	34018	13267	20751
2010	42.565	18608	23957
2011	39.156	18.062	21094
2012	30.055	9.898	20157
2013	23.584	7.494	16090
2014	34.239		
2015	30.630	8.896	21734
2016	30.631	9.418	21213
2017	35.134	10.724	24.410

2018	34.185	9.223	24.410
2019	32.810	9848	22962
2020*	12.944	10541	2.403
2021*	23579	5002	18577
2022	36303	7420	28883

CAPITULO 13

Tabla de G35-36-37. Evolución del número de embarcaciones registradas según tipología, 2004-2021.

	Uso personal				Uso económico	
	Pesca/Recreo	Recreo	Pesca	Gran Recreo	Pasaje	Total
2003	214	188	88	3	6	499
2004	10	10	3	1	0	24
2005	14	21	7	0	4	46
2006	6	11	1	0	1	19
2007	4	10	0	0	2	16
2008	5	11	0	0	2	18
2009	2	12	0	1	1	16
2010	2	6	0	0	2	10
2011	1	15	0	1	4	21
2012	21	41	2	0	8	72
2013	21	31	1	1	10	64
2014	7	24	2	3	7	43
2015	3	18	0	1	4	26
2016	5	24	0	1	2	32
2017	5	18	0	0	11	34
2018	1	25	0	1	1	28
2019	2	8	0	1	0	11
2020	2	13	0	0	0	15
2021	1	17	0	2	7	27
	326	503	104	16	72	1021

Tabla de G38. Número de embarcaciones de pasaje y titulares según sexo, %, 2021.

	Embarcaciones		Personas únicas%		Total
Hombres	58	80,6	35	87,5	97,2
Mujeres	14	19,4	5	12,5	2,7
	72		40		

Tabla de G39. Perfil titulares embarcaciones de pasaje según edad y sexo, nº, 2021.

	Mayores 65	43 a 64	18 a 42	
Hombres	8	16	11	35
Mujeres		4	1	5

Tabla de G40. Embarcaciones de pasaje según antigüedad construcción y sexo, %, 2021.

	1 a 5	6 a 10	11 a 15	16 a 20	21 a 29	30 a 39	40 a 49	50 a 69	Más de 100	
Hombres	6	14	7	6	7	4	3	5	1	53
Mujeres	2	1	4	1	1	2	1	2		14
	8	15	11	7	8	6	4	7	1	67
Hombres	11,3	26,4	13,2	11,3	13,2	7,5	5,7	9,4	1,9	
Mujeres	14,3	7,1	28,6	7,1	7,1	14,3	7,1	14,3	0,0	

CAPÍTULO 14

Relación de participantes (entidades) en el cuestionario sobre relaciones del ecosistema actoral.

PNA
Acció Ecologista-Agró
Asociación Vecinal Devesa Saler
Servicio Devesa-Albufera del Ayuntamiento de Valencia
La Unió de Llauradors i Ramaders del País Valencia.
SEO/BirdLife
Ass. Casa Demanà El Saler
Associació Veïnal del Saler. Nucli històric. El Piverot.
Ayuntamiento de Silla
Tancat de Milia y Tancat de L'Illa
Ajuntament d´Albal
Ajuntament de Catarroja
Ajuntament d'Albalat de la Ribera
Ajuntament de beniparrell
Fundació Assut
Tancat de la Pipa
Servicio de Vida Silvestre (GVA)
Acequia Real del Júcar
Associació veïnal El Palmar
Col·lectiu barquers Embarcador Mirador del Pujol - El Saler
Junta Rectora PNA
Canal de riego del rio turia
Comunitat Pescadors del Palmar
Federació de Vela Llatina
Racó de l'Olla
Asociación Vela latina

Tabla de G41. Grupos de entidades según tramos de importancia 2022, %.

	1º Tramo	2º Tramo	3º Tramo	4º Tramo	
Instituciones	7	5	8	3	23

Grupo arrocero (9)	4	3	2		9
Grupo conservacionista (8)	1	4	2	1	8
Potenciales				7	7
	12	12	12	11	47
	12	12	12	11	47

Tabla de G42. Evolución de la composición de la JR según tipología organizaciones, 1993-2019, nº.

	1993	2004	2019		1993	2004	2019
Institucionales	11	9	8	Institucionales	77,8	67,5	63,4
Municipios	14	14	14	Local	38,9	35,0	34,1
Universidades Púb.	2	2	2	Universidades Púb.	5,6	5,0	4,9
Económicas	6	10	11	Económicas	16,7	25,0	26,8
Conservacionistas	2	3	4	Conservacionistas	5,6	7,5	9,8

Tabla de G43. Composición actual JR según tipología organizaciones, 2019, %.

	Régimen Jurídico	PRUG	DECRETO MODIFIC REG JURÍDICO 2019
	1993	2004	2019
Dirección	1	2	2
Inst. Autonómicas	8	6	5
Inst. Locales	14	14	14
Inst. Provincial	1	1	1
Inst. Estatales	2	2	2
Universidades Púb.	2	2	2
Asoc. Empresariales		1	1
Agrarias	3	3	2
Regantes	1	4	6
Tradicionales	2	2	2
Conservacionistas	2	3	3
Patrimonial			1
	36	40	41

Tabla de G44. Evolución de la asistencia a la JR, 2001-2022, %.

		Tasa asistencia	
2001	28	77,8	
2001	28	77,8	C
2004	34	85	C
2005	36	90	
2005	32	80	
2006	26	65	
2006	27	67,5	
2007	27	67,5	
2010	27	67,5	

2016	34	85	C
2017	30	75	
2017	25	62,5	
2017	30	75	
2018	31	77,5	
2019	28	70	REFORMA
2021	25	60,9	
2021	25	60,9	
2022	29	70,7	C
2022	26	63,	
		72,5	

Tabla de G45. Evolución de la asistencia a la JR según sexo, 2001-2022, %.

	H	M
2001	21	7
2001	21	7
2004	30	4
2005	34	2
2005	27	4
2006	22	3
2006	23	4
2007	24	3
2010	22	5
2016	27	7
2017	27	5
2017	20	6
2017	24	6
2018	26	5
2019	24	4
2021	18	7
2021	21	4
2022	20	9
2022	15	9

Tabla datos escenarios pasados, presentes y futuros en función del clima de las relaciones entre actores.

	Conflicto	Coexistencia	Convivencia	Cooperación	
Pasado	72,0	28,0	0,0	0,0	100,0
Actualidad	19,5	46,3	22,0	12,2	100,0
Futuro	4,3	4,3	41,3	50,0	100,0