

Nota de investigación

Participación, comunicación y gobernanza del litoral valenciano: lecciones de dos procesos deliberativos

Participation, Communication and Coastal Governance in the Valencian region: Lessons From Two Deliberative Processes

La investigación está financiada por el Proyecto Horizon-BlueGreen Governance (2024-2027) y el Programa para la promoción de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en la Comunitat Valenciana (CIACIF/ACIF).



Irene Luján Climent
Universitat de València
irene.lujan@uv.es
ORCID: 0009-0004-6523-274X



Bernabé Aldeguez Cerdá
Universitat de València
bernabealdeguez@uv.es
ORCID: 0000-0003-3910-5849

Resumen

Esta investigación tiene como objetivo analizar las barreras, oportunidades y prioridades para avanzar hacia una gobernanza costera integrada y adaptativa en la Comunidad Valenciana, un territorio con elevada fragmentación institucional, presiones urbanísticas y vulnerabilidad climática. Se emplea un enfoque cualitativo, exploratorio y preliminar, basado en el análisis de las dinámicas deliberativas de dos procesos participativos celebrados en 2024 y 2025: la creación de una red de gobernanza litoral y el primer taller del proyecto europeo *Horizon-BlueGreen Governance*. Los resultados muestran cinco dimensiones críticas: la fragmentación competencial y la falta de mecanismos estables de coordinación multinivel; la brecha entre la información científica disponible y su uso en la toma de decisiones; la irregularidad de la participación ciudadana, marcada por la fatiga y la escasa institucionalización; el desarrollo incipiente y la baja interoperabilidad de las herramientas de gobernanza electrónica; y la débil incorporación de la prospectiva estratégica a la planificación territorial. La comunicación institucional emerge como condición transversal. Asimismo, existen capacidades técnicas, redes de colaboración y herramientas emergentes que pueden facilitar la transición. En conclusión, avanzar hacia una gobernanza adaptativa requiere fortalecer la coordinación interadministrativa, integrar el conocimiento científico, consolidar los mecanismos participativos, impulsar la digitalización y promover enfoques prospectivos en la gestión del litoral.

Palabras clave

Gobernanza costera; fragmentación institucional; procesos participativos; gobernanza adaptativa; coordinación multinivel; Comunidad Valenciana.

Abstract

This study aims to analyse the barriers, opportunities, and priorities for advancing towards integrated and adaptive coastal governance in the Valencian Region, a territory characterised by significant institutional fragmentation, urban development pressures, and climate vulnerability. It adopts a qualitative, exploratory, and preliminary approach based on an analysis of the deliberative dynamics of two participatory processes held in 2024 and 2025: the establishment of a coastal governance network and the first workshop of the European Horizon project BlueGreen Governance. The findings reveal five critical dimensions: fragmented institutional responsibilities and the lack of stable multilevel coordination mechanisms; the gap between available scientific information and its use in decision-making; irregular citizen participation, characterised by participation fatigue and limited institutionalisation; the early stage of development and low interoperability of e-governance tools; and the limited integration of strategic foresight into spatial planning. Institutional communication emerges as a cross-cutting condition. At the same time, existing technical capacities, collaborative networks, and emerging tools offer opportunities to facilitate the transition. In conclusion, progress towards adaptive governance requires strengthening inter-administrative coordination, integrating scientific knowledge, consolidating participatory mechanisms, promoting digitalisation, and fostering foresight-based approaches to coastal management.

Keywords

Coastal governance; institutional fragmentation; participatory processes; adaptive governance; multilevel coordination; Valencian Region.

1. Introducción

La gobernanza de los espacios costeros en España se enfrenta a un reto estructural: la fragmentación institucional (Ferraro y Failler, 2024; Katsaris, 2015). En la interfaz tierra-mar confluyen competencias dispersas entre administraciones locales, autonómicas, estatales y europeas, lo que genera solapamientos normativos, falta de coordinación y contradicciones entre objetivos de desarrollo económico y conservación ambiental (Álvarez-Romero *et al.*, 2011; Singh *et al.*, 2021). Esta situación se agrava en regiones como la Comunidad Valenciana, donde la presión urbanística, la actividad turística y la vulnerabilidad climática convergen en un escenario de alta complejidad política y territorial en la que afloran discursos de conflicto y colaboración.

La relevancia de este problema trasciende el ámbito concreto de los distintos espacios territoriales. La implementación del Pacto Verde Europeo y la Estrategia de Biodiversidad 2030 exige mecanismos de gobernanza capaces de integrar políticas sectoriales y garantizar la resiliencia frente a riesgos climáticos crecientes, tales como la erosión costera, la salinización de acuíferos o el aumento del nivel del mar (European Commission, 2024). Sin embargo, los talleres participativos realizados en el marco del proyecto europeo *Horizon-BlueGreen Governance* revelan que persisten barreras organizacionales, que afectan, además, al uso de la información científica y la participación de las partes interesadas. Sumado a ello, los hallazgos ponen de relieve la necesidad de mecanismos que garanticen coherencia normativa y coordinación interadministrativa. Estas percepciones coinciden con diagnósticos previos sobre la gobernanza litoral en el Estado español, que apuntan a la necesidad de superar enfoques sectoriales y avanzar hacia esquemas colaborativos y multinivel (Ferraro y Failler, 2024).

Concretamente, la Comunidad Valenciana constituye un caso paradigmático. Con alrededor de 500 km de costa y ecosistemas estratégicos como la Albufera, El Hondo, las Lagunas de la Mata y Torrevieja o las marjales de Pegó-Oliva y Cabanes-Torreblanca (como ejemplos que permiten conectar con la máxima categoría de protección natural del sistema valenciano de conservación). La región combina una alta densidad urbana con espacios naturales protegidos, sometidos a presiones derivadas del turismo, la agricultura y la expansión inmobiliaria (Generalitat Valenciana, 2026). A ello se suman impactos climáticos cada vez más severos, como la DANA de octubre de 2024, que provocó más de 220 víctimas y daños millonarios en infraestructuras (Agencia Estatal de Meteorología, 2024). Estos episodios evidencian la urgencia de avanzar hacia modelos de gobernanza adaptativa que integren la gestión del riesgo climático en la planificación territorial.

Esta nota analiza los aprendizajes derivados de dos procesos participativos desarrollados en 2024 y 2025: 1) el *Workshop* piloto (WS1) «Creación de una red de gobernanza litoral en la Comunidad Valenciana» (junio de 2024), y 2) el primer taller de la serie de *workshops* del proyecto europeo *Horizon-BlueGreen Governance* (WS2) «Exploramos el horizonte» (febrero 2025). Ambos espacios (véase Tabla I) reunieron un total de 35 actores clave (administraciones públicas, sector económico, sociedad civil organizada y academia) para identificar riesgos, mapear barreras y proponer soluciones orientadas a una gobernanza más integrada.

Tabla I. Número de participantes por tipo de actor y *workshop*.

Código	Administración	Academia	Económico	Sociedad civil
WS1	5	6	1	4
WS2	7	6	0	6

Fuente: elaboración propia.

A través de dinámicas como *horizon scanning*, matrices de vulnerabilidad y ejercicios de priorización, se recogieron percepciones sobre amenazas climáticas, distribución de responsabilidades y eficacia de los instrumentos normativos y técnicos (Grassi *et al.*, 2025). Todo ello queda debidamente estructurado en las siguientes dimensiones, técnicas y hallazgos como puede observarse en la Tabla II.

Tabla II. Síntesis de dimensiones técnicas y hallazgos.

Dimensión	Técnica utilizada	Hallazgos principales
Integración y coordinación institucional	Dinámicas deliberativas; debates guiados; revisión de normativa, planificación y políticas públicas.	Fragmentación competencial; contradicciones normativas; falta de coordinación; debilidad de Juntas Rectoras; inestabilidad; fortaleza técnica como facilitador.
Uso de información científica	Dinámicas deliberativas; debates; revisión de datos disponibles.	Abundancia de datos, pero poco uso; uso selectivo de informes; ciencia reactiva; falta de interoperabilidad y seguimiento.
Participación ciudadana	Dinámicas deliberativas; análisis de mecanismos existentes.	Fatiga participativa; baja implicación; procesos poco representativos; falta de difusión y recursos; potencial de plataformas y asambleas.
<i>E-governance</i>	Dinámicas deliberativas; identificación de herramientas; análisis de usabilidad.	Herramientas infrautilizadas; problemas de accesibilidad; necesidad de Observatorio de datos y transparencia; oportunidades en IA y big data.
Prospectiva estratégica	Dinámicas deliberativas; <i>horizon scanning</i> ; matrices de vulnerabilidad; escenarios.	Ausencia de prospectiva; riesgos prioritarios; vulnerabilidades múltiples; impactos desiguales; potencial de iniciativas prospectivas.

Fuente: elaboración propia.

El objetivo de esta nota es doble: a) sistematizar los principales hallazgos sobre obstáculos y facilitadores en la gobernanza de los ecosistemas de interacción tierra-mar a partir del caso valenciano, y b) proponer recomendaciones y sistematizar lecciones aprendidas para superar la fragmentación institucional y avanzar hacia modelos más resilientes. La estructura del texto se organiza en seis secciones: tras esta introducción, se presenta el marco teórico que contextualiza los retos de gobernanza en la interfaz tierra-mar; se describe la metodología empleada en ambos talleres; se exponen los resultados agrupados en cinco dimensiones (barreras organizativas, uso de información científica, participación, *e-governance* y prospectiva estratégica), se discuten las implicaciones para la gobernanza multinivel; y finalmente, se plantean conclusiones y recomendaciones orientadas a la acción pública.

A esta dimensión de gobernanza se añade una dimensión comunicativa. La comunicación pública no se limita a la transmisión unidireccional de información, sino que puede desempeñar funciones de escucha, respuesta, coordinación y rendición de cuentas en los procesos de elaboración e implementación de políticas (OECD, 2021). En el caso analizado, esta perspectiva permite interpretar las dificultades de difusión, la limitada circulación del conocimiento entre actores y la comunicación entre niveles técnicos y políticos como elementos que condicionan la capacidad de los procesos participativos para generar entendimiento compartido y coordinación institucional.

Este trabajo pretende contribuir al debate sobre cómo articular políticas públicas en contextos de alta complejidad institucional y vulnerabilidad climática, poniendo en el centro la necesidad de procesos participativos que integren ciencia, actores locales y una visión poliédrica y estratégica para garantizar la sostenibilidad de los espacios costeros.

2. Marco teórico

La gobernanza ambiental en la Unión Europea se ha desarrollado como un entramado institucional complejo, caracterizada por la interacción entre distintos niveles de decisión y por la coexistencia de competencias compartidas, mecanismos de coordinación y procesos de europeización diferenciada. Desde los años setenta, la política ambiental comunitaria ha evolucionado hacia un modelo de gobernanza multinivel que combina instrumentos jurídicos vinculantes, estrategias horizontales y mecanismos de participación pública (García, 2021).

Concretamente, la gobernanza ambiental en la interfaz tierra-mar (LSI, por sus siglas en inglés) se inscribe en un debate más amplio sobre cómo gestionar territorios caracterizados por alta complejidad ecológica, económica e institucional (Grassi *et al.*, 2025; Innocenti y Musco, 2023). La literatura señala que los espacios costeros son arenas de interacción donde confluyen múltiples actores, escalas y marcos regulatorios, lo que genera riesgos de fragmentación y conflictos entre objetivos (Singh *et al.*, 2021). Este fenómeno se intensifica en contextos mediterráneos en los que la presión urbanística y turística coexiste con la necesidad de conservar ecosistemas vulnerables y adaptarse al cambio climático (Olcina Cantos y Miró Pérez, 2017).

Frente a la incertidumbre climática y la complejidad institucional, la gobernanza adaptativa y transformadora se plantea como un enfoque que enfatiza el aprendizaje social, la reflexividad y la participación inclusiva, con el fin de avanzar más allá de respuestas discursivas y promover cambios significativos en las prácticas de gobernanza (Bentz *et al.*, 2022). Este modelo reconoce que las soluciones no pueden ser exclusivamente técnicas y que, frente a los roles mal definidos, dificultades de coordinación, escasez de recursos y desequilibrios de poder que surgen al implementar nuevas estrategias de gobernanza (Aukes *et al.*, 2020) se requieren procesos deliberativos que integren conocimiento científico y saberes locales (Fobé 2025; Pattyn *et al.*, 2022).

Aunque el marco regulatorio europeo (Pacto Verde, Directiva Hábitats, Estrategia de Biodiversidad 2030) promueve la integración de políticas sectoriales y la resiliencia territorial (European Commission, 2024) y a nivel estatal, leyes como la Ley de Costas y la Ley de Cambio Climático establecen principios para la protección del litoral y la adaptación, la fragmentación competencial es identificada por la literatura y experiencias previas como la principal barrera para la gestión integrada. Esta afirmación refleja un problema estructural: la coexistencia de normativas europeas, estatales y autonómicas sin mecanismos claros de armonización. La literatura lo describe como un «déficit de gobernanza» que limita la eficacia de las políticas ambientales (Álvarez-Romero *et al.*, 2011).

Asimismo, la literatura coincide en que la participación no debe ser meramente consultiva, sino vinculante y sistemática (Newig *et al.*, 2018). Los procesos analizados muestran avances en esta dirección tal y como se detallará a continuación, pero también indican limitaciones: cansancio de actores, falta de difusión y ausencia de mecanismos permanentes.

En síntesis, el marco conceptual que fundamenta esta nota se apoya en la necesidad de superar la fragmentación institucional mediante esquemas de gobernanza adaptativa, multinivel y participativa, alineados con los compromisos europeos y las demandas locales. Los talleres ofrecen evidencia empírica sobre cómo estas ideas se traducen (o no) en la práctica, revelando brechas que deben ser abordadas para garantizar la sostenibilidad de los espacios costeros.

3. Marco metodológico

Este estudio se fundamenta en un análisis cualitativo de dos procesos participativos desarrollados en el marco del proyecto *Horizon-BlueGreen Governance*: el *workshop* 1 «Creación de una red de gobernanza litoral en la Comunidad Valenciana» (7 de junio de 2024) y el *workshop* 2 «Exploramos el horizonte» (21 de febrero de 2025). Ambos encuentros se concibieron como espacios deliberativos para explorar barreras y oportunidades en la gobernanza de los espacios costeros de la Comunidad Valenciana (el primero para el litoral y, el segundo, para los humedales costeros).

El diseño metodológico responde a la lógica de la gobernanza adaptativa, que enfatiza la necesidad de incorporar múltiples escalas y saberes en la toma de decisiones (Bentz *et al.*, 2022). En este sentido, los talleres se estructuraron para combinar diagnóstico participativo y prospectiva estratégica, utilizando herramientas que permiten identificar riesgos, mapear actores y construir escenarios de adaptación. Esta aproximación se alinea con experiencias internacionales que han demostrado la utilidad del *strategic foresight* para anticipar cambios y fortalecer la resiliencia institucional (Grassi *et al.*, 2025).

La selección de participantes siguió un enfoque estructurado en dos fases: a) análisis prospectivo para identificar actores clave en función de su

influencia y experiencia en gobernanza costera, y b) priorización mediante una matriz de interés-influencia, complementada con la técnica de *snowball sampling* para ampliar la representatividad (Ackermann y Eden, 2011). Se incluyeron cuatro sectores: administración pública (local, regional y estatal), sector económico, tercer sector (sociedad civil organizada) y academia.

Los talleres reunieron una diversidad de actores clave:

En total, ambos talleres reunieron a 35 actores procedentes de 20 instituciones. El primer taller (WS1), «Creación de una red de gobernanza litoral» en la Comunidad Valenciana, contó con 16 participantes. La composición sectorial incluyó representantes de la Administración pública (5), la academia (6), el sector económico (1) y la sociedad civil (4). El segundo taller (WS2), «Exploramos el horizonte», reunió a 19 participantes. La distribución sectorial fue la siguiente: Administración pública (7), academia (6), sector económico (0) y sociedad civil (6). Esta composición facilitó un diálogo intersectorial y multinivel, coherente con los principios de la gobernanza adaptativa y transformadora.

Dado que el sector económico fue el más infrarrepresentado en los talleres, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad con cinco organizaciones adicionales. Estas entrevistas permitieron obtener información más detallada y específica sobre los temas analizados. Antes de su realización, se diseñó cuidadosamente un conjunto de preguntas para garantizar una exploración exhaustiva de los aspectos clave relacionados con la gobernanza del litoral utilizado en los anteriores *workshops*. La duración de las entrevistas osciló entre 60 y 120 minutos. En cuanto al perfil de las organizaciones entrevistadas, y preservando su anonimato, estas pertenecían a los sectores de la pesca, la agricultura, el turismo y las actividades extractivas, como las salinas y las turberas. Esta diversidad sectorial permite contextualizar sus aportaciones en el marco de la heterogeneidad del tejido económico vinculado al litoral.

El *Workshop 1* «Creación de una red de gobernanza litoral en la Comunidad Valenciana» (WS1) se centró en la identificación de obstáculos y facilitadores para la gobernanza litoral, así como en el análisis del marco político vigente. Las sesiones incluyeron ejercicios de priorización de riesgos climáticos mediante *post-its* codificados por color (rojo = alta preocupación, amarillo = media, verde = baja), debates guiados sobre normativa y diseño institucional, y dinámicas para mapear barreras organizativas, uso de información científica y mecanismos de participación.

Por su parte, el *Workshop 2* «Exploramos el horizonte» (WS2) amplió el enfoque hacia la vulnerabilidad climática y las capacidades institucionales, incorporando herramientas digitales como ePLANETE (Douguet y O'Connor, 2021) para evaluar escenarios adaptativos. Entre las dinámicas aplicadas destacan las matrices de vulnerabilidad, que permitieron ponderar riesgos en seis dimensiones (subsistencia, social, ambiental, financiera, política y autonomía), y el ejercicio «winners & losers», orientado a identificar sectores beneficiados y perjudicados por distintos escenarios climáticos. Estas técnicas se complementaron con discusiones sobre mecanismos participativos y propuestas para fortalecer la gobernanza multinivel.

Las intervenciones fueron registradas y sistematizadas mediante análisis temático, agrupando aportaciones en categorías predefinidas (barreras, facilitadores, herramientas, percepciones de riesgo). La triangulación entre los dos talleres y la literatura especializada refuerza la validez del análisis, ofreciendo una visión integrada de los retos y oportunidades para la gobernanza costera en el estudio de caso de la Comunidad Valenciana (Castillo, 2022; Collier, 2000). Para preservar la anonimización de los actores participantes, los resultados presentan las citas atribuidas al sector de pertenencia y no a las personas o instituciones concretas.

4. Resultados

El análisis de los talleres revela que los retos y oportunidades para la gobernanza costera en la Comunidad Valenciana se articulan en torno a cinco dimensiones clave: integración y coordinación institucional, uso de información científica, participación, *e-governance* y prospectiva estratégica (Fobé *et al.*, 2024). Cada dimensión presenta barreras estructurales que limitan la efectividad de las políticas, pero también facilitadores que pueden habilitar procesos de transformación hacia una gobernanza adaptativa.

4.1. Integración y coordinación institucional

La fragmentación competencial emergió como la principal barrera para la gobernanza costera. Los participantes señalaron la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre administraciones locales, autonómicas y estatales, lo que genera contradicciones normativas y bloquea la implementación de políticas integradas: «En España hay descoordinación... el poder local puede destruir un bosque» o «La normativa hay que acotarla y evaluarla; ahora mismo es un bucle de incongruencias» (Sociedad Civil, W1).

El WS2 reforzó esta visión al evidenciar conflictos entre desarrollo urbano y conservación, así como la debilidad de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales, que actúan como órganos consultivos sin capacidad ejecutiva. La falta de continuidad en las políticas públicas y la dependencia de ciclos electorales fueron señaladas como factores que erosionan la estabilidad institucional. Entre los facilitadores identificados destaca la existencia de equipos técnicos comprometidos por parte de los actores representantes de la administración en todos sus niveles: «A nivel técnico la colaboración es muy buena. Los técnicos se creen su trabajo» (Administración, WS1), «el problema empieza cuando llegamos a los políticos» (Administración, WS2). Sin embargo, los participantes coincidieron en que esta fortaleza técnica debe complementarse con mecanismos de gobernanza más vinculantes y estables.

4.2. Uso de información científica

La desconexión entre ciencia y política constituye otra barrera crítica. Aunque existe disponibilidad de datos ambientales en plataformas europeas y

nacionales, los participantes denunciaron su escasa utilización en la toma de decisiones: «La disponibilidad de datos en la UE es total, pero no se aprovechan para nada» (Academia, WS2). Además, se cuestionó la falta de informes vinculantes y la tendencia a seleccionar información que respalde intereses políticos: «Ante la solicitud de informes, se hacen, pero se usan los que apoyan la actitud del político» (Sociedad Civil, WS2).

En la sesión correspondiente al WS1, se aportó una visión más amplia, destacando avances en colaboración con universidades y el uso de tecnologías emergentes como sensores y *digital twins*, pero también criticó la falta de seguimiento: «La ciencia se usa en crisis, no en planificación» (Academia, WS1). Entre los facilitadores, se mencionó la existencia de redes académicas y proyectos europeos que pueden servir como base para institucionalizar la evidencia científica en la planificación territorial. No obstante, la falta de interoperabilidad entre sistemas y la escasa comunicación entre técnicos y decisores políticos siguen siendo obstáculos estructurales.

4.3. Participación ciudadana

La participación ciudadana fue identificada como un elemento esencial, pero insuficientemente desarrollado. Los talleres revelaron problemas de fatiga participativa y falta de sistematización: «Antes había más interés por participar, pero ahora se percibe como una pérdida de tiempo» (Academia, WS2). En el WS1, se analizaron los mecanismos existentes, como las Juntas Rectoras y proyectos de voluntariado, y se señalaron barreras como la burocracia, la falta de recursos y la baja implicación social. La ausencia de difusión y la escasa participación juvenil agravan esta situación, generando procesos consultivos poco representativos.

Entre los facilitadores, se destacó la experiencia acumulada en iniciativas locales y la disposición de actores sociales para colaborar en procesos más inclusivos. Las propuestas incluyen la institucionalización de asambleas ciudadanas, la creación de plataformas digitales para la consulta pública y el fortalecimiento de la educación ambiental, especialmente dirigida a colectivos adultos y jóvenes.

4.4. E-governance

La digitalización se percibe como una oportunidad para mejorar la transparencia y la coordinación, pero su desarrollo es incipiente. El WS1 identificó herramientas actuales como el Visor de la Confederación Hidrográfica del Júcar y aplicaciones QR para reportar incidencias, señalando problemas de usabilidad y falta de interoperabilidad. En ambos *workshops* se reforzó la necesidad de un Observatorio Valenciano de la Interfaz Tierra-Mar, con datos abiertos y módulos de visualización interactiva dado que la crítica principal fue: «Las herramientas existen, pero no se usan» (Actor económico, WS1).

Entre los facilitadores, se mencionó el potencial de plataformas digitales y sistemas interoperables para integrar datos y facilitar la participación. Las propuestas incluyen la incorporación de inteligencia artificial y análisis de

big data para mejorar la monitorización ambiental, así como programas de formación para garantizar el uso efectivo de estas herramientas por parte de técnicos y ciudadanía.

4.5. Prospectiva estratégica

La incorporación de enfoques de prospectiva emergió como condición habilitante para la adaptación transformativa. WS1 subrayó la ausencia de indicadores y escenarios en la planificación, proponiendo la implementación de sensores IoT, simulaciones y marcos normativos basados en anticipación.

En el WS2 se aplicaron técnicas de *horizon scanning* y planificación de escenarios, permitiendo identificar riesgos prioritarios (erosión costera, aumento del nivel del mar, salinización) y mapear sectores ganadores y perdedores. Como señaló una participante: «No se trabaja en perspectiva de futuro; hay que tenerlo en cuenta en las políticas públicas» (Sociedad Civil, WS2). Asimismo, el análisis prospectivo desarrollado en el segundo taller evidenció un conjunto de vulnerabilidades socioecológicas que afectan simultáneamente a los ecosistemas y a los actores que dependen de ellos. La priorización participativa situó la erosión costera, el aumento de temperaturas medias, la subida del nivel del mar y la salinización como riesgos centrales, con impactos diferenciados sobre seis dimensiones clave: subsistencia (agricultores y pescadores), distribución ambiental (pérdida de hábitat y degradación hídrica), cohesión social (tensiones entre turismo y conservación), capacidades financieras (limitaciones para costear medidas de adaptación), agencia política (dependencia de decisiones supra-locales) y autonomía (ausencia de mecanismos de seguimiento). La evaluación distributiva de escenarios mostró un patrón claro de perdedores, compuesto por la biodiversidad marina, comunidades agrícolas, pesca artesanal, residentes del litoral y gestores ambientales, frente a ganadores potenciales como constructoras (bajo escenarios de erosión), determinados segmentos del sector turístico (en escenarios de menor precipitación) y la industria del aire acondicionado (asociada al incremento térmico). Estas asimetrías revelan la necesidad de enfoques de gobernanza que integren anticipación, justicia distributiva y mecanismos participativos capaces de incorporar explícitamente los impactos diferenciados de las transformaciones climáticas.

Entre los facilitadores, se destacó la existencia de iniciativas incipientes como el Observatori de l'Horta y plataformas de simulación, que pueden servir como base para desarrollar sistemas de alerta temprana y marcos de planificación adaptativa. Sin embargo, la falta de integración de indicadores prospectivos en la toma de decisiones sigue siendo una barrera crítica.

4.6. Comunicación institucional y de gobierno

Los hallazgos de ambos talleres permiten extraer una lectura específica en clave de comunicación institucional y de gobierno. En primer lugar, la brecha detectada entre la disponibilidad de información científica y su uso efectivo remite a un problema no solo de acceso a los datos, sino de comunicación de la evidencia hacia los decisores políticos: la crítica de que «nos piden datos,

pero no se usan en la planificación» (Academia, WS1) apunta a la ausencia de canales estables que traduzcan el conocimiento técnico en mensajes útiles para la toma de decisiones. En segundo lugar, la fatiga y la baja implicación ciudadana identificadas en los talleres se explican en parte por deficiencias comunicativas: la falta de difusión de los mecanismos de participación existentes (Juntas Rectoras, voluntariado, consultas públicas) limita su alcance y credibilidad, y refuerza la percepción de la participación como un trámite simbólico más que como un canal de interlocución real entre administración y sociedad. En tercer lugar, la desconexión señalada entre los equipos técnicos, que sí colaboran de forma fluida («A nivel técnico la colaboración es muy buena», Administración, W1), y el nivel político («el problema empieza cuando llegamos a los políticos», Administración, W2) evidencia un déficit de comunicación interna entre niveles de la propia administración, que dificulta trasladar los consensos técnicos a decisiones públicas coherentes. Finalmente, la demanda compartida en ambos talleres de un Observatorio de la Interfaz Tierra-Mar con datos abiertos y módulos de visualización puede leerse como una demanda de comunicación institucional proactiva y transparente, que haga visibles tanto los datos como los criterios que orientan las decisiones de gobernanza costera. Estas lecciones sugieren que la comunicación institucional no es un elemento accesorio, sino una condición habilitante para que los procesos deliberativos analizados se traduzcan en gobernanza efectiva.

5. Discusión

Los resultados de los talleres confirman que la gobernanza costera en la Comunidad Valenciana se articula en torno a cinco dimensiones críticas que condicionan la transición hacia modelos adaptativos: integración institucional, uso de información científica, participación, *e-governance* y prospectiva estratégica. Cada dimensión presenta barreras estructurales, pero también facilitadores que pueden habilitar procesos de transformación si se integran en un marco coherente.

En la **integración institucional**, la fragmentación competencial y la falta de políticas metropolitanas son obstáculos recurrentes, en línea con lo señalado por la literatura sobre la debilidad de la gobernanza multinivel. Sin embargo, la existencia de equipos técnicos comprometidos y órganos consultivos como las Juntas Rectoras pueden constituir un punto de partida para fortalecer la coordinación, siempre que se les otorgue capacidad vinculante y estabilidad más allá de los ciclos electorales.

Respecto al **uso de información científica**, la brecha entre disponibilidad y aplicación de datos refleja un déficit de gobernanza basado en evidencia (Newig *et al.* 2018). Aunque en el WS1 se destacaron avances en colaboración con universidades y tecnologías emergentes, persiste la falta de integración sistemática en la toma de decisiones. La creación de plataformas interoperables y observatorios regionales se perfila como un facilitador clave para institucionalizar la ciencia en la planificación.

La **participación** muestra tensiones entre la necesidad de inclusión y la fatiga participativa. Los hallazgos confirman que, sin mecanismos permanentes, la participación se convierte en un ejercicio simbólico (Chilvers y Kearnes, 2019). Las propuestas de asambleas ciudadanas y plataformas digitales son coherentes con tendencias internacionales hacia la democracia deliberativa, pero requieren recursos y voluntad política para su implementación (Sociedad Civil, WS1).

Esta evidencia también puede interpretarse desde una perspectiva de comunicación pública. La fatiga participativa y la falta de difusión identificadas en los talleres sugieren la importancia de los mecanismos mediante los cuales las administraciones informan sobre los procesos participativos, facilitan el acceso de los distintos públicos, escuchan sus aportaciones y comunican su posterior consideración. Desde esta perspectiva, la comunicación no constituye necesariamente una fase posterior a la participación, sino una dimensión que contribuye a configurar las condiciones institucionales en las que esta se desarrolla. Esta interpretación resulta coherente con la literatura sobre comunicación pública estratégica, que entiende la comunicación gubernamental no solo como transmisión de información, sino también como una función orientada a escuchar y responder a la ciudadanía y a favorecer la transparencia, el diálogo y la participación (OECD, 2021).

En cuanto a *e-governance*, la digitalización ofrece oportunidades para mejorar la transparencia y la eficiencia, pero su desarrollo es incipiente. La interoperabilidad entre sistemas y la capacitación técnica son condiciones necesarias para evitar que la fragmentación digital reproduzca los problemas de la fragmentación institucional. Tanto en el WS1 como en el WS2 se coincide en la oportunidad de crear un Observatorio Valenciano con datos abiertos y herramientas de visualización.

Asimismo, la **prospectiva estratégica** emerge como la dimensión menos desarrollada, pese a su relevancia para la resiliencia a largo plazo. La ausencia de indicadores y escenarios en la planificación confirma la predominancia de enfoques reactivos. La incorporación de metodologías como *horizon scanning* y simulaciones, propuestas en ambos talleres, se alinea con la literatura sobre gobernanza adaptativa y constituye una condición habilitante para anticipar riesgos y diseñar políticas proactivas.

Esta dimensión prospectiva permite conectar los resultados con una reflexión más amplia sobre las **capacidades institucionales de adaptación**. Los problemas identificados en el caso valenciano no se limitan a la existencia de objetivos divergentes entre actores, sino que también afectan a las capacidades institucionales necesarias para responder de forma coordinada a cambios en el entorno. La fragmentación competencial, la ausencia de mecanismos estables de coordinación, la discontinuidad asociada a los ciclos políticos y la limitada incorporación de herramientas prospectivas sugieren una dificultad para alinear las estructuras y procesos de gobernanza con la necesidad de anticipar y responder de manera integrada a riesgos ambientales y climáticos. En este sentido, la predominancia de respuestas reactivas identificada en los talleres puede interpretarse, de forma exploratoria, como una manifestación de desajustes entre las demandas cambiantes del entorno y las estructuras institucionales disponibles para afrontarlas (Miles *et al.*, 1978).

Comparativamente, los hallazgos obtenidos en el caso valenciano pueden situarse dentro de un conjunto más amplio de problemas identificados en la gobernanza ambiental europea. La fragmentación competencial, la dificultad para articular distintos niveles de decisión y los retos asociados a la implementación de políticas ambientales aparecen como elementos recurrentes en contextos de gobernanza multinivel, donde la distribución de responsabilidades no siempre se traduce en mecanismos eficaces de coordinación (Ferraro y Failler, 2024). Del mismo modo, la experiencia mediterránea pone de manifiesto que la fragmentación constituye uno de los principales desafíos para la coordinación de las políticas de cambio climático en un contexto caracterizado por la intervención simultánea de múltiples actores y niveles de gobierno (Katsaris, 2015). Desde la perspectiva de la planificación espacial, la complejidad de las interacciones tierra-mar refuerza la necesidad de integrar los distintos usos, actividades y elementos que confluyen en los espacios costeros mediante enfoques más coordinados (Innocenti y Musco, 2023).

Estas aportaciones permiten situar los problemas identificados en la Comunidad Valenciana dentro de debates más amplios sobre gobernanza ambiental, adaptación climática y planificación de la interfaz tierra-mar. En términos estructurales, los resultados sugieren que las barreras no dependen únicamente de la disposición individual de los actores. La distribución de competencias, la estabilidad de los órganos de coordinación, la disponibilidad y circulación de información, los recursos destinados a la participación y las rutinas administrativas condicionan las posibilidades de innovación. Del mismo modo, los facilitadores identificados, como equipos técnicos comprometidos, redes de colaboración, herramientas digitales y espacios deliberativos, pueden entenderse como capacidades organizativas que requieren respaldo institucional para evitar que dependan exclusivamente de personas concretas o de proyectos temporales.

6. Conclusiones y recomendaciones

El análisis de los dos procesos participativos confirma que la gobernanza costera en la Comunidad Valenciana se encuentra en una encrucijada. La fragmentación institucional, la falta de integración de la ciencia en la toma de decisiones y la debilidad de los mecanismos participativos constituyen barreras estructurales que comprometen la eficacia de las políticas ambientales y la capacidad de adaptación frente al cambio climático. Estos problemas no son exclusivos del contexto valenciano, pero se intensifican en territorios donde confluyen presiones urbanísticas, intereses económicos y vulnerabilidad climática.

Para superar estas limitaciones, se proponen las siguientes líneas estratégicas:

En primer lugar, crear espacios permanentes de diálogo entre administraciones locales, autonómicas y estatales, integrando órganos consultivos en la toma de decisiones y garantizando continuidad más allá de ciclos políticos.

Sumado a ello, desarrollar un Observatorio Valenciano de la Interfaz Tierra-Mar con datos abiertos, interoperabilidad con plataformas europeas y módulos de visualización para apoyar decisiones basadas en evidencia. Asimismo, este observatorio serviría para integrar herramientas digitales interoperables, inteligencia artificial y análisis de *big data* en la gestión ambiental, acompañadas de formación técnica y protocolos claros para su uso. Ello debería constituirse mediante el modelo de las 4 hélices: un enfoque de innovación abierta que articula la colaboración entre academia, administración pública, sector económico y sociedad civil, garantizando que las decisiones, herramientas digitales y procesos participativos estén alineados con las necesidades reales del territorio y su ciudadanía (Carayannis y Campbell, 2009).

Aplicar metodologías de *horizon scanning* y planificación de escenarios para anticipar riesgos y diseñar políticas adaptativas, complementadas con sistemas de alerta temprana y simulaciones.

Desde el punto de vista de la comunicación pública, estas líneas deberían acompañarse de mecanismos estables de información, escucha y retorno. Esto implica comunicar de forma accesible la evidencia utilizada en las decisiones, facilitar canales bidireccionales de participación, hacer públicos los resultados de los procesos deliberativos y explicar cómo las aportaciones son consideradas en las decisiones. En este sentido, la comunicación institucional puede actuar como infraestructura blanda de coordinación entre niveles administrativos y sectores, siempre que se articule con estructuras y responsabilidades claras y no se reduzca a una función meramente promocional.

En definitiva, la transición hacia una gobernanza adaptativa exige un cambio de paradigma: pasar de la gestión fragmentada y reactiva a un modelo de gestión multinivel, participativo y prospectivo. Los talleres demuestran la demanda de este cambio y la posibilidad del mismo si se articulan mecanismos institucionales estables, plataformas digitales interoperables y procesos deliberativos inclusivos.

Cabe reconocer, asimismo, algunas limitaciones metodológicas del estudio. En primer lugar, el tamaño y la composición de la muestra —35 actores en total, con una representación desigual por sectores (particularmente el sector económico, notablemente infrarrepresentado en ambos talleres pese a las entrevistas complementarias realizadas) y con predominio de determinados perfiles institucionales— limita la generalización de los resultados y aconseja interpretarlos como evidencia exploratoria y preliminar, tal como se indicaba inicialmente. En segundo lugar, el enfoque cualitativo y el carácter de estudio de caso único, centrado en la Comunidad Valenciana, condicionan la transferibilidad de los hallazgos a otros contextos territoriales, que deberá valorarse considerando las particularidades institucionales, climáticas y socioeconómicas de cada caso. Futuras investigaciones podrían ampliar la muestra, incorporar un diseño comparado con otros territorios costeros y complementar el análisis cualitativo con indicadores cuantitativos de seguimiento de los procesos de gobernanza.

Declaración de uso de la inteligencia artificial generativa (IA)

Durante la revisión de este trabajo se utilizó ChatGPT para identificar errores tipográficos. Tras su uso, revisamos y editamos el contenido y asumimos plena responsabilidad por el contenido del artículo.

Contribución de Autoría (CRediT)

Irene Luján Climent: conceptualización, curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, administración del proyecto, visualización, redacción del borrador original, revisión y edición. Bernabé Aldeguez Cerdá: conceptualización, obtención de financiación, metodología, recursos, supervisión, validación, redacción – revisión y edición.

El criterio de orden de firma responde a la contribución principal en la elaboración y redacción del manuscrito. Todos los autores/as aprueban la versión final del trabajo.

Declaración de conflicto de intereses

Los autores declaran que no existe ningún conflicto de intereses, financiero o de otro tipo, que haya podido influir en el diseño, la realización o la interpretación de este estudio, ni en la redacción de este manuscrito.

Agradecimientos

La investigación está financiada por el Programa para la promoción de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en la Comunitat Valenciana (CIACIF/ACIF). La investigación que ha dado lugar a este trabajo se llevó a cabo en el marco del proyecto BlueGreen Governance (2024-2027). El proyecto está cofinanciado por la Unión Europea (UE) a través del programa Horizonte Europa (número de proyecto 101086091) y por UK Research and Innovation (UKRI) en el marco de la garantía de financiación europea del Gobierno del Reino Unido (número de proyecto 10108603). No obstante, las opiniones y puntos de vista expresados son exclusivamente los de los autores y no reflejan necesariamente los de la UE o UKRI. Ni la UE ni UKRI pueden ser considerados responsables de los mismos.

Referencias bibliográficas

Ackermann, F. y Eden, C. (2011): «Strategic management of stakeholders: Theory and practice». *Long Range Planning*, 44(3): 179–196. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2010.08.001>

Agencia Estatal de Meteorología (2024): «Avance climatológico de octubre de 2024 en la Comunitat Valenciana». <https://www.aemet.es>

Álvarez-Romero, J. G., Pressey, R. L., Ban, N. C., Vance-Borland, K., Willer, C., Klein, C. J. y Gaines, S. D. (2011): «Integrated land–sea conservation planning: The missing links». *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, 42: 381–409. <https://doi.org/10.1146/annurev-ecolsys-102209-144702>

- Armero-Estrada, M. y Vargas-Ríos, O. (2021): «Restauración ecológica en el marco de la gobernanza adaptativa de sistemas socioecológicos: conceptos clave e ideas para la práctica». En: *Bases ecológicas y sociales para la restauración de los páramos*. Universidad Nacional de Colombia.
- Aukes, E., Lulofs, K. y Bressers, H. (2020): «(Mis-)matching framing foci: Understanding policy consensus among coastal governance frames». *Ocean and Coastal Management*, 197. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2020.105286>.
- Bentz, J., O'Brien, K. y Scoville-Simonds, M. (2022): «Beyond 'blah blah blah': Exploring the 'how' of transformation». *Sustainability Science*, 17(2): 497–506. <https://doi.org/10.1007/s11625-022-01123-0>
- Carayannis, E. G. y Campbell, D. F. J. (2009): «'Mode 3' and 'Quadruple Helix': Toward a 21st century fractal innovation ecosystem». *International Journal of Technology Management*, 46(3-4): 201-234.
- Castillo Castañeda, A. (2022): «Apuntes sobre el método del rastreo de procesos en Ciencia Política y Relaciones Internacionales». *Relaciones Internacionales*, (51): 71–92.
- Chilvers, J. y Kearnes, M. (2019): «Remaking participation in science and democracy». *Science, Technology, & Human Values*, 45(3): 347–380. <https://doi.org/10.1177/0162243919850885>
- Coller, X. (2000): *Estudio de casos*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- European Commission (2024): *Adaptation to climate change: Support at least 150 European regions and communities to become climate resilient by 2030*. <https://research-and-innovation.ec.europa.eu>
- Ferraro, G. y Failler, P. (2024): «Biodiversity, multi-level governance, and policy implementation in Europe: A comparative analysis at the subnational level». *Journal of Public Policy*, 44(3): 546–572. <https://doi.org/10.1017/S0143814X24000072>
- Fernández Méndez, P. (2014): *Facilitating transitions towards adaptive governance and management in estuarine socio-ecosystems: Institutional analysis and action research in the Doñana region* [Tesis doctoral, Universitat de les Illes Balears]. TDX – Repositori UIB. <http://hdl.handle.net/11201/149209>
- Fobé, E., Blatrix, C., Douguet, J. M., Salès, K., Dinh, L., Trubbach, S., Platjouw, F. M., Johannesen, E., Kvanneid, A. J., Beunen, R. y Nijamdeen, M. (2024): *Blue green governance project deliverable 1.1*. https://bggovernance.eu/wp-content/uploads/2024/10/BGG_Deliverable1_1_PolicyReport.pdf
- García Lupiola, A. (2021): «Cinco décadas de programas europeos sobre medio ambiente. Un repaso ante la llegada del octavo programa». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 12(2): 1–42.
- Generalitat Valenciana (2026): *Hàbitats prioritarios*. <https://mediambient.gva.es>
- Grassi, G., Zennaro, F., Luján Climent, I., Barberà, O., Aldegue-Cerdá, B., Ferraro, G., Douguet, J.-M. y Furlan, E. (2025): «Bridging local and scientific knowledge in land–sea governance through strategic foresight: Unlocking transformative adaptation in Valencia». *Ocean and Society*, 2(10458): 1–24. <https://doi.org/10.17645/oas.10458>
- Innocenti, A. y Musco, F. (2023): «Land–sea interactions: A spatial planning perspective». *Sustainability*, 15(12): 9446. <https://doi.org/10.3390/su15129446>
- Katsaris, A. (2015): «Managing Climate Change in the Mediterranean: The Union for the Mediterranean and the Challenges of Fragmentation». *Mediterranean Politics*, 20(2): 288–294. <https://doi.org/10.1080/13629395.2015.1046267>

- Miles, R. E., Snow, C. C., Meyer, A. D. y Coleman, H. J., Jr. (1978): «Organizational strategy, structure, and process». *Academy of Management Review*, 3(3): 546–562. <https://doi.org/10.5465/amr.1978.4305755>
- Newig, J., Challies, E. D., Jager, N. W., Kochskaemper, E. y Adzersen, A. (2018): «The environmental performance of participatory and collaborative governance: A framework of causal mechanisms». *Policy Studies Journal*, 46(2): 269–297. <https://doi.org/10.1111/psj.12209>
- OECD (2021): *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>
- Olcina Cantos, J. y Miró Pérez, J. J. (2017): *Actividad turística y cambio climático en la Comunidad Valenciana*. Universidad de Alicante. <https://doi.org/10.14198/2017-actividad-turistica-comvalenciana>
- Pattyn, V., Blum, S., Fobé, E., Pekar-Milicevic, M. y Brans, M. (2022): «Academic policy advice in consensus-seeking countries: the cases of Belgium and Germany». *International Review Of Administrative Sciences*, 88(1): 26-42.
- Singh, G. G., Cottrell, R. S., Eddy, T. D. y Cisneros-Montemayor, A. M. (2021): «Governing the land–sea interface to achieve sustainable coastal development». *Frontiers in Marine Science*, 8: 709947. <https://doi.org/10.3389/fmars.2021.709947>



©Derechos del autor o autores. Creative Commons License. Este artículo está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0.
©Copyright of the author or authors. Creative Commons License. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.