

# Gobernabilidad y conflictividad en la bahía de Pasaia (Gipuzkoa): los recortes de prensa como apoyo a la comprensión de una problemática de planificación de la interfaz ciudad-puerto

## Governability and conflict in Pasaia bay (Gipuzkoa): press clippings as support for the understanding of a city-port interface planning problem

Enrique Rafael De Rosa-Giolito

[ederosa2@alumno.uned.es](mailto:ederosa2@alumno.uned.es)  0000-0002-9433-1542

Universidad Nacional de Educación a distancia (UNED).

Facultad de Geografía e Historia. C/ Senda del Rey, 7. 28040 Madrid, España.

Eric Foulquier

[eric.foulquier@univ-brest.fr](mailto:eric.foulquier@univ-brest.fr)  0000-0002-9453-8885

Centre National de la Recherche Scientifique (UMR LETG-Brest), Plouzané, France.

### INFO ARTÍCULO

Recibido: 04/03/2022  
Revisado: 29/05/2022  
Aceptado: 03/06/2022

### PALABRAS CLAVE

Regeneración Urbana  
Puerto  
Ciudad  
Gobernanza  
Conflicto  
Bahía de Pasaia-Gipuzkoa

### KEYWORDS

Urban Regeneration  
Port  
City  
Governance  
Conflict  
Pasaia Bay-Gipuzkoa

### RESUMEN

Una crisis de gobernanza portuaria y urbana se observa en la bahía de Pasaia (Gipuzkoa-País Vasco). Este trabajo pretende analizar la trayectoria de la relación puerto-ciudad, a través de la observación de la conflictividad entre los distintos actores del territorio. Mas allá del trabajo de campo y de los diferentes aportes de la bibliografía, la metodología se apoya sobre recortes de prensa local como fuente de información. Tal modalidad de investigación permite caracterizar esos actores, sus expectativas y procesos de interacción y cuantificar la intensidad de las controversias según los distintos episodios de la secuencia. Se discute la eficacia del modelo Landlord Port, el conflicto y los actores en la gestión del territorio. Las principales conclusiones de este estudio señalan que todos los actores que participan en el conflicto están legitimados para actuar, a pesar de que la ciudadanía, no se encuentra en las esferas de las decisiones. Por lo tanto, el análisis conduce a reconocer que la principal dificultad se observa en la incapacidad de los actores involucrados, a considerar la interfaz ciudad-puerto como un bien común y no como un recurso potencial.

### ABSTRACT

A crisis of port and urban governance can be observed in the Bay of Pasaia (Gipuzkoa-Basque Country). This work aims to analyse the trajectory of the port-city relationship by observing the conflict between the different actors in the territory. In addition to the field work and the different contributions of the bibliography, the methodology is based on local press cuttings as a source of information. This type of research makes it possible to characterise these actors, their expectations and interaction processes, and to quantify the intensity of the disputes according to the different episodes in the sequence. The effectiveness of the Landlord Port model, conflict and actors in land management is discussed. The main conclusions of this study point out that all the actors involved in the conflict are legitimised to act, despite the fact that citizens are not in the decision-making spheres. Therefore, the analysis leads to the recognition that the main difficulty is observed in the inability of the actors involved to consider the city-port interface as a common good and not as a potential resource.



## 1. INTRODUCCIÓN. ALCANZAR UNA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Durante años, al igual que la mayoría de los puertos del mundo, Pasaia fue un puerto del Estado, bajo las estrategias de una administración central, en una época en la cual el desarrollo portuario se planteaba sin tener realmente en cuenta los ambientes urbanos. En el caso que nos interesa, el crecimiento de las infraestructuras portuarias, ferroviarias y carreteras condujo al endurecimiento y colmatación de la mayor parte del entorno bahiense. El recurso espacial que ofrece la interfaz costera se utiliza para el desarrollo territorial en general, urbano en particular, a través de la legitimación del proceso de ocupación infraestructural del frente marítimo con el argumento del empleo generado por las actividades industriales. A medida que la ciudad albergaba a los trabajadores con la creación de barrios obreros, el puerto fabrica una ciudad (Chaline, 1994). Con la reconsideración del modelo fordista de los años 1980 y el proceso de desindustrialización que lo caracteriza, la ciudad y su territorio se despierta como ciudad-portuaria en crisis. En este contexto surgen conflictos de ordenación del territorio en torno a dos trayectorias de distintas posibilidades: la reconquista urbana del frente marítimo y su reconversión o el mantenimiento del carácter industrial de la ocupación de la franja costera. La década de los noventa está impregnada de estas relaciones de fuerza entre la ciudad y el puerto, encarnadas por el éxito de ciertos modelos de reconquista, de los cuales el de Bilbao es uno de los más conocidos.

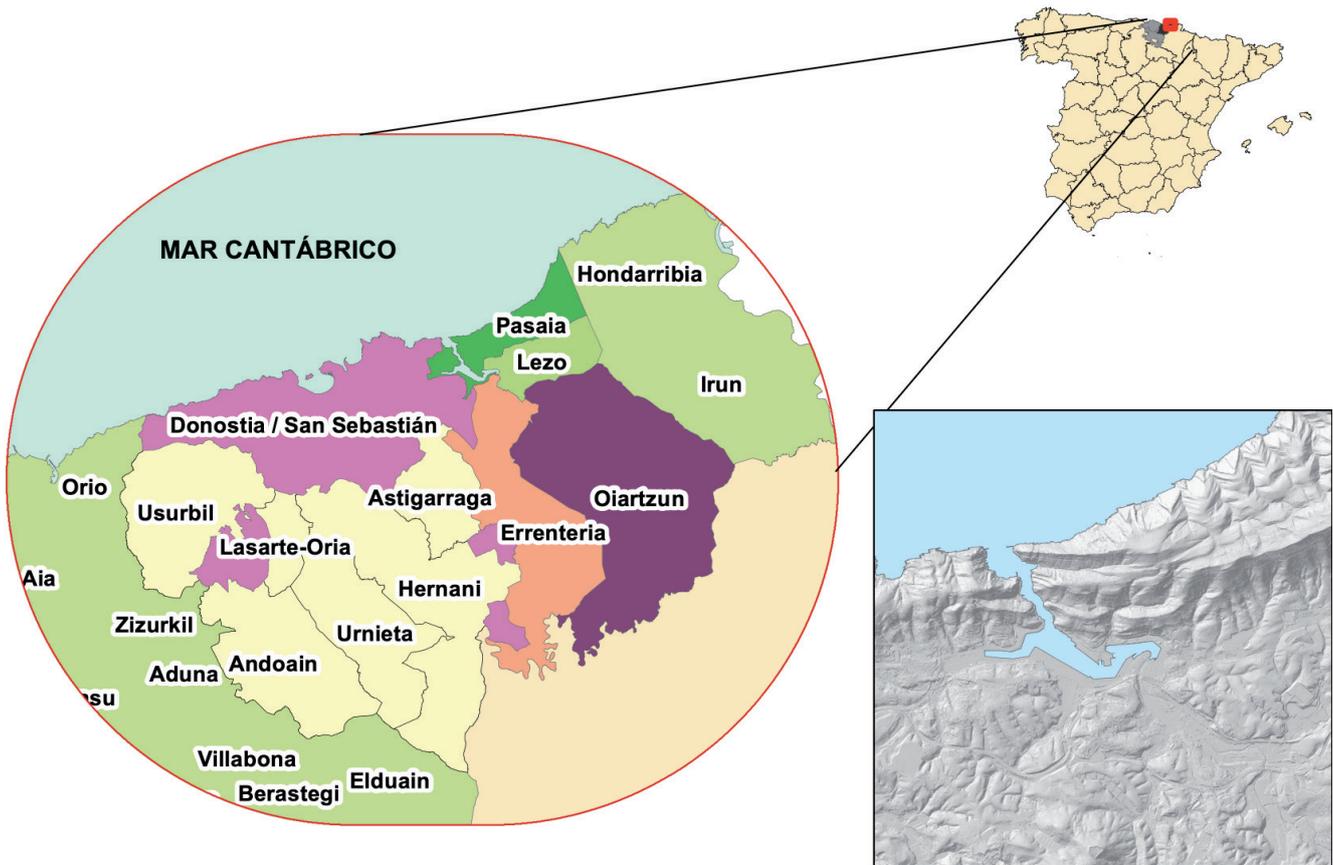
El advenimiento del modelo de Landlord Port (The World Bank, 2007), adoptado al final de la década de 1990, constituye un cambio de paradigma. La Autoridad Portuaria se transforma en un administrador de suelos de dominio portuario. En otros términos, una Autoridad Territorial. Si los tráficos explicaban antes la riqueza de los puertos y la ocupación del frente costero, es ahora el valor de los suelos portuarios, que condiciona la trayectoria de las actividades. Este cambio de modelo de gobernanza tiene su importancia, cuando se trata de retroceder los terrenos, porque la Autoridad Portuaria no tiene interés económico en recular su dominio, convertido ahora en un recurso, de naturaleza espacial.

A fines de los años noventa, el proyecto de construcción de un puerto exterior en Pasaia (Gipuzkoa), se vió como una gran oportunidad urbanística. Por otra parte, la revolución en las actitudes en materia de medioambiente, patrimonio cultural o calidad de vida se traducirá en una gran presión social a favor del abandono de determinadas áreas portuarias y su proceso de reconversión. Frente al extraordinario déficit urbano de zonas verdes y equipamientos existentes, la ciudadanía contempla las superficies portuarias infrautilizadas como una gran ocasión para satisfacer esas necesidades, valorando y conservando al mismo tiempo los elementos histórico-patrimoniales (Alberdi, 2013; Amundarain, 2004, 2009). De la misma manera, a las exigencias de recuperación de los frentes marítimos ocupados por los puertos parecen corresponder la obsolescencia y progresivo abandono de éstos por las autoridades portuarias y gubernamentales en todas sus instancias, planteamiento que se pone de manifiesto en la bahía en estos últimos treinta años. Sin embargo, esta aparente convergencia entre el desinterés portuario y la ambición urbana por el frente marítimo no se traduce en la implementación de un programa de regeneración de las zonas portuarias en declive.

La principal dificultad para resolver esas diferencias radicaba en la pluralidad de agentes y administraciones implicadas (Autoridad Portuaria; ayuntamientos de Pasaia, San Sebastián, Lezo y Errenteria; Diputación Foral de Gipuzkoa; Gobierno Vasco; Gobierno de España) y en la falta de un liderazgo claro, (figura 1). En definitiva, faltaba, un consenso institucional y social en torno a un plan estratégico de actuación y a un plan urbanístico de usos del suelo, lo cual ponía de manifiesto una crisis de gobernanza portuaria.

Comienza así a visualizarse una problemática definida por las siguientes proposiciones:

- Implica un cambio en las relaciones de poder entre los actores del territorio.
- Desde el punto de vista de la Autoridad Portuaria, se pasa de una gobernanza estrictamente operativa, dedicada a la valorización logística del dominio portuario, a una gobernanza territorial, con una visión del conjunto urbano-portuario.
- El análisis de la conflictividad parece una metodología interesante para documentar esta transformación porque los temas, los actores, y la intensidad de los conflictos portuarios cambian a medida que la transformación se opera.



**Figura 1.** Localización de la Bahía en distintas escalas. Fuente: Elaboración propia sobre la cartografía de Goeuskadi. <https://www.geo.euskadi.eus/cartografia/DatosDescarga/>

## 2. MARCO TEÓRICO

El estudio de la gobernabilidad de un sistema territorial implica el de su gobernanza, es decir, el conjunto de los dispositivos de toma de decisión puestos en marcha para la ordenación del territorio dado. Estos dispositivos se manifiestan en esferas de concertación: consejo de administración, clúster y agrupaciones gremiales, juntas locales, asociaciones ciudadanas... Identificar estas esferas de decisión o de opinión permite entender el conjunto de actores involucrados, sus expectativas, sus desacuerdos y, más allá, las estructuras y procesos de su interacción. Ese análisis nos descubre los equilibrios de poder y distributivos subyacentes a las estructuras y procesos de gobernanza, así como los conflictos actuales y potenciales entre los actores estratégicos, incluidos los emergentes, como afirma (Prats i Catalá, 2005).

Teniendo en cuenta esto último, se entiende que el conflicto o la controversia, constituye el punto focal del debate, su parte visible, entre los que tienen algún interés en el tratamiento del problema. Por eso, el concepto de conflictividad, acerca de las problemáticas territoriales, compone un descriptor de los procesos en marcha. Un descriptor entendido como un conjunto de indicadores, capaz de describir un sistema complejo cuyo funcionamiento depende de múltiples variables.

La mayoría de los trabajos que tratan los procesos conflictuales, que no sean confrontaciones armadas en un contexto de guerra sino más bien movimientos de oposición frente a decisiones de ordenamiento territorial, provienen principalmente de la escuela francesa. Apuntan a una mejor comprensión de la interacción de los actores desde una perspectiva de planificación del uso del suelo, particularmente en torno a cuestiones ambientales (Cadoret, 2006; Pelletier, 2014; Torre et al., 2010; Torre & Kirat, 2008). Apoyados sobre estos aportes metodológicos, algunos trabajos se dedicaron especialmente al hecho portuario (Beuret & Cadoret, 2014; Foulquier, 2009, 2014, 2016). Si la sociología puede aparecer como una "disciplina experta" en este tema, ya que ha estado involucrada en este campo durante mucho tiempo



(Gramaglia, 2002; Grisoni & Némoz, 2013), la noción de conflicto de uso y la comprensión de las dinámicas territoriales legitiman la contribución de la geografía en estos análisis (Cadoret et al., 2012; Darly, 2008; Melot, 2006; Mormont, 2006) y subrayan la falta de datos estructurados sobre el tema.

Los conflictos de naturaleza territorial, como cualquier otro proceso de oposición entre grupos de interés distintos, se extienden en el tiempo. Conocen varios niveles de intensidad, según los distintos episodios los cuales forman la secuencia conflictual. Implican varios actores, con motivos distintos a raíz de las oposiciones. El Estado, y las instituciones locales o nacionales son casi sistemáticamente implicadas como partes involucradas. Estas secuencias, según la naturaleza de las distintas mediaciones, pueden conducir a cuatro situaciones posibles: al consenso, si todos los involucrados están de acuerdo bajo un objetivo común; al compromiso, cuando la defensa del interés general obliga a algunos interesados a renunciar, con alguna posible compensación; al abandono del proyecto, con el riesgo de frustración de una parte de los interesados y la posibilidad de que surja otro conflicto sobre otro tema; o finalmente a la continuación del proceso conflictivo. Se puede hacer referencia a los conflictos franceses recientes muy conocidos del Aeropuerto de Notre Dame de Landes, el caso del triángulo de Gonesse y del proyecto de EuropaCity, al conflicto más antiguo acerca de la extensión portuaria de Donges-Est en el estuario de la Loira, o a los proyectos eólicos y de construcción de instalaciones nucleares, por ejemplo. Así se entiende que detrás de la noción de conflictividad se revela la problemática de la aceptabilidad y del bien común (Bafoil, 2016; Broussolle, 2015; Mayaux, 2015; Ribot, 2019).

De hecho, la secuencia del conflicto se caracteriza por una variación en el grado de implicación de las partes interesadas, en función de su nivel de movilización, según la actualidad y el curso de la cuestión conflictiva. Estas variaciones pueden definirse por un nivel de intensidad del conflicto. Desde el apaciguamiento al conflicto judicial, podemos definir tres niveles intermedios: la polémica, cuando posiciones distintas se expresan públicamente en el debate; la tensión, cuando unas de las partes amenazan las demás acciones para manifestar su oposición; el conflicto, cuando estas amenazas se cumplen y la oposición se manifiesta con acciones concretas llevadas a cabo (figura 5). De este modo, la intensidad constituye una escala en el concepto de conflictividad. La negociación puede tomar formas más o menos formales, hacia la decisión jurídica, la cual no constituye necesariamente el punto final del conflicto<sup>1</sup>.

Cuando se trata de ordenación territorial, la conflictividad, cualquiera sea su escala geográfica y su intensidad, mantiene frecuentemente una relación fuerte con el sentimiento de territorialidad y de identidad. El apego al territorio, la antigüedad en los usos, el peso en el tejido económico local, sirven a menudo de argumento de legitimación. En este sentido, el análisis de los conflictos no puede escapar a un enfoque histórico y cultural del territorio.

En estos últimos años existe un crecimiento de la temática conflictual respecto al crecimiento de la temática ambiental, debido a su toma de conciencia en las sociedades contemporáneas. Este tema medioambiental no está vinculado necesaria o sistemáticamente a la cuestión ecológica. En muchos casos, la ecología es solo uno de los argumentos para defender un medio ambiente, entendido en un sentido amplio, cercano al entorno de vida. En este sentido, se puede opinar que la dimensión paisajística, cómo valor patrimonial, es cada vez más relevante en los procesos de conflictividad territorial. Esto se observa en el surgimiento espontáneo de las plataformas ciudadanas, la creciente importancia del lugar y de las identidades territoriales. En un contexto de globalización, se ha generado una tensión dialéctica entre lo local y lo global no siempre bien resuelta. Este sentimiento de desposesión puede explicar por parte la crisis de confianza en las instituciones, al no encontrar en ellas, a menudo, ni la respuesta esperada ni la adecuada. Finalmente

1. En relación a este tema, es de aclarar que el marco teórico que estamos presentando busca relacionar lo sucedido en nuestro estudio de caso, la Bahía de Pasaia, como una propuesta de actores y a una escala intermedia; es por ello que no nos vamos a adentrar en todo el tema propio de la justicia, el arbitraje, la conciliación, la mediación, la negociación, el Derecho Colaborativo y la resolución de conflictos como ciencia en el ámbito jurídico desde que sale la ley de 2012 de mediación civil y mercantil. También existe toda una normativa europea y española, además de ser un trabajo colaborativo en torno a los conflictos por medio de (facilitadores, mediadores, abogados y asesores en general) para ello se puede tener en cuenta toda la bibliografía descrita en este documento como también (Muñoz et al., 2013) o (Domínguez & García, 2003), junto a el tratamiento de los conflictos medioambientales (Duffy et al., 1996).



las políticas territoriales (y también ambientales y paisajísticas) mal diseñadas y explicadas (Nogué, 2014), también nos remiten a un conflicto ético.

Podríamos enmarcar el conflicto que viene arrastrando la Bahía de Pasaia, (figura 2) desde la crisis de la pesca. Desde el inicio de la década de 1980, se encuentra muy afectada por la desatención a su puerto por parte de la Comunidad Autónoma y por las limitaciones al acceso de caladeros bien de la Unión Europea, bien de la Organización de Pesca del Atlántico Noroccidental (NAFO). Poco a poco, la pesca pierde su legitimidad económica en la estructuración del paisaje portuario. Con la globalización de los años noventa, la masificación de los intercambios internacionales por vía marítima caracteriza un desarrollo industrial en los espacios marítimos y costeros. El contenedor, el triunfo del gigantismo naval, el reino de las tecnologías de comunicación, o más reciente la revolución de las energías marinas, son los vectores de esa intensificación de la ocupación de los espacios marinos. En tal contexto, la figura del pequeño puerto, de escala local, pesa poco frente a un proceso que establece, como dogma, el gigantismo y la reticularidad globalizada.

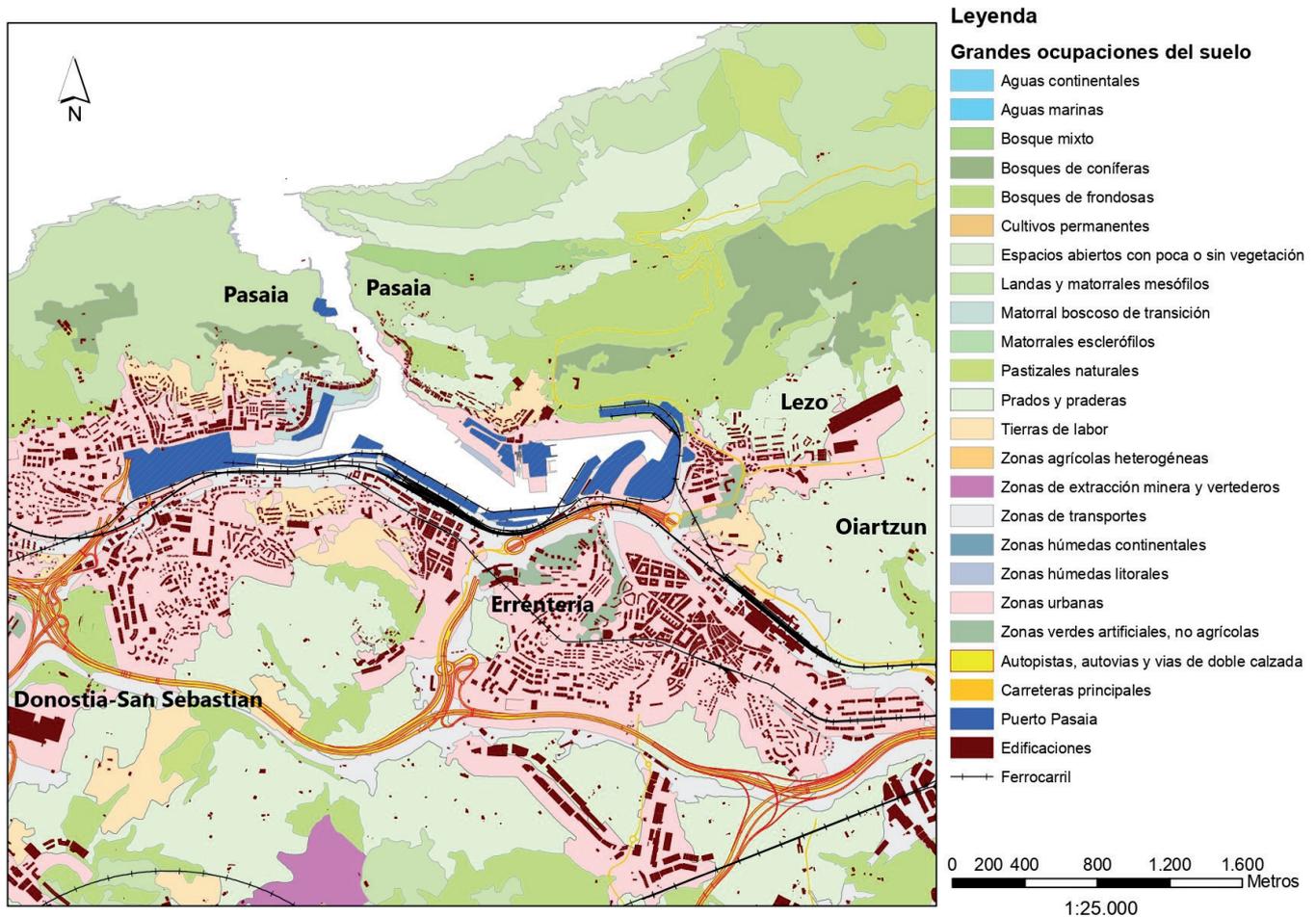
El caso de Pasaia ofrece la oportunidad de cuestionar la trayectoria de estos espacios marginales, en busca de nuevos recursos para relanzar una dinámica. Al asumir que el paisaje y la identidad local pueden estar en el centro de un proyecto de revitalización del territorio, se trata de movilizar las herramientas de la geografía social tales como: la gobernanza, el bien común, los efectos de representación.

Cómo lo hemos comentado, principalmente desde 1990 el declive comienza a ser importante debido a la desindustrialización, el desmantelamiento de la actividad pesquera y la creciente terciarización económica (Gil, 2008; Valdaliso, 2010). Llegados a este punto se encuentra la Bahía de Pasaia, con la necesidad de una regeneración urbana por ser un área degradada. Se propone al mismo tiempo, la idea de sacar el puerto al exterior, y poder actuar en una tabla rasa. Idea que ha existido desde los años treinta planteada por el ingeniero Marquina (Dirección del puerto de Pasajes, 1942), principalmente porque el puerto presenta unas condiciones naturales y paisajísticas singulares, pero tiene una espada de Damocles, su bocana, que no permite entrar barcos mayores de 180 metros de eslora; y, por otro lado, su gran crecimiento producto del desarrollismo, provocando la colmatación del área por la presión urbana. Todo este entramado de circunstancias históricas nos muestra elementos para caracterizar al conjunto de la bahía, su paisaje físico y social, y también actúa como expresión del conflicto de usos e intereses de los municipios. De ese modo, se pone de manifiesto la complejidad de unos mecanismos de diferenciación interior que también se intentan explicar desde los conflictos entre los individuos, los actores económicos afectados y las instituciones que compiten por la utilización del espacio, como tendremos ocasión de observar.

De acuerdo con la tipología de conflictos que propone Redorta, podemos observar que nuestro caso se enmarca en los siguientes tipos (Redorta, 2004): Es un problema de recursos escasos, debido a que el suelo es un factor limitante y no hay suficiente para todos; Es un conflicto estructural debido a que el problema es de tal magnitud que la solución requiere largo tiempo. En menor medida es un conflicto de expectativas, porque no se cumplió o se defraudó lo que uno esperaba del otro. Es un conflicto de intereses, ya que existe una contraposición. Estos intereses se manifiestan a través de luchas de poder también, como se observó en las intervenciones en el congreso de Euskal hiria entre la alcaldesa de Pasaia y el presidente del puerto (noviembre de 2013)<sup>2</sup>.

Esto trae problemas de diversa índole, como demuestra el análisis interdisciplinar, realizado por la Dirección Regional de Salud Pública entre 2012 y 2013. En este informe poco conocido, la falta de regeneración urbana se presenta claramente como un determinante social, un factor de desigualdad, que afecta a cuestiones de salud y equidad (Serrano et al., 2014, 2016). La inacción y el estancamiento del proyecto de regeneración en el área del puerto perpetúan su deterioro, la falta de seguridad y la mala salud, así como el aumento de la frustración social. La opinión publicada en el Diario Vasco comenta que han pasado 15 años de proyectos para nada: el paisaje sigue siendo el mismo que hace 20 años: siniestro, ruinoso y desolador (Ormazabal, 2009).

2. <https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/16928-250-expertos-participan-desde-este-lunes-xii-congreso-euskal-hiria-donostia-san-sebastian?track=1>



**Figura 2.** Grandes ocupaciones del suelo destacando la zona portuaria, las edificaciones e infraestructuras 2018. Fuente: Elaboración propia sobre la cartografía de GeoEuskadi (Cobertura usos del suelo). <https://www.geo.euskadi.eus/cartografia/DatosDescarga/>

El espacio es un recurso, sea cual sea el contexto geográfico. Su disponibilidad y su accesibilidad determinan su valor. El caso de Pasaia ilustra cómo se construye una conflictualidad de carácter profundamente espacial entre la “escasez de posiciones” y la “escasez de recursos”. La primera es una condición por la cual un objeto no puede ocupar dos lugares al mismo tiempo. La segunda es una condición en la cual el suministro de objetos deseados (o estados de cosas) es limitado, de tal modo que las partes no pueden tener todo lo que quieren de algo. Por lo tanto, los valores mutuamente incompatibles, excluyentes u opuestos son características inevitables del conflicto. Asimismo, podríamos traer la referencia de autores que tratan la concepción de porqué se origina un conflicto (Berneth, 2008<sup>3</sup>; Vinyamata, 1999), la percepción sobre las posibilidades o alternativas para resolver el problema (González-Cuéllar et al., 2010), el egocentrismo, centrarse en las posiciones y no en los intereses (Fisher et al., 1991), la escalada irracional del conflicto (Bedoya et al., 2010; Pruitt & Rubin, 1986; Redorta, 2004), el enfoque de transformación de conflictos (Lederach, 2009) como también el dilema del prisionero, acertijo clásico en la Teoría de Juegos, que se resuelve por medio de la cooperación (Axelrod, 1984; Entelman, 2002; Muñoz et al., 2013). Las ciencias sociales aportan evidencias empíricas a un hecho fácilmente detectable en la interacción cotidiana. No es preciso que exista un motivo racional para que se dé un conflicto, basta con que dos partes distintas se relacionen (Calvo, 2014). A su vez, en los conflictos de

3. Este artículo es interesante como marco teórico y también con las tabla síntesis que posee, la territorialidad, la matriz geográfica, el dominio de las relaciones sociedad-naturaleza, la definición de conflicto y el establecimiento de acciones en el campo de la ciencia espacial, o el ciclo sistémico del capitalismo, entre otros temas.



usos del suelo, son las instituciones públicas las cuales arbitran los conflictos por medio de la reglamentación y de la justicia. Con la creciente toma de conciencia de que el medio ambiente está bajo seria amenaza debido al uso y abuso, versus desarrollo sostenible, la explotación de los recursos naturales se está convirtiendo cada vez más en una preocupación y las cuestiones de conservación y preservación son centrales.

En las disputas comunitarias complejas, como es nuestro caso, las partes pueden tener puntos de vista muy distintos acerca del modo en que debe describirse el conflicto. Negociar una definición común con las partes es una importante tarea previa. Es decir, la posición inicial es una referencia comparativa, una especie de criterio normativo que permite ir ajustando la negociación y finalmente aportando criterios para evaluar el resultado final (Bazerman & Neale, 1993).

Si el asunto ya ha polarizado a la comunidad, las definiciones del problema parecerán más bien soluciones. Una parte describirá el conflicto preguntando “¿Cómo pueden detenerse las obras junto al puerto?”; otra parte expresará la cuestión así: “¿Cómo pueden acelerarse las obras junto al puerto?”. Aquí el mediador puede redefinir el asunto como “¿Cuál debe ser el futuro del puerto?”. Esta definición permitirá a las partes discutir e integrar sus respectivos intereses en relación con el desarrollo, el ritmo de cambio, el carácter de la comunidad, las características que los ciudadanos quisieran ver preservadas, y otras opciones a la obra propuesta.

Con estas bases conceptuales y contextuales, se entiende la necesidad de un conocimiento detallado del conjunto de actores implicados. El análisis de los procesos de conflicto permite descubrir estas interacciones y sentar así los fundamentos de una posible mediación. El otro interés del análisis es de carácter fundamental. Si muchos trabajos sobre los espacios portuarios se han interesado por las dinámicas de la regeneración del frente marítimo, la mayoría de estas aportaciones al conocimiento se han centrado en espacios urbanos de ámbito internacional, conectados a circulaciones de orden mundial, más o menos cercanas al modelo de la ciudad global (Sassen, 2004) tales como Barcelona, Bilbao, Rotterdam, Río de Janeiro o los puertos de la costa atlántica norteamericana (Clemente, 2021; Cozic, 2009; Ducruet, 2008; Prelorenzo, 2010; Talesnik & Gutiérrez, 2002). Interesarse por la pequeña ciudad portuaria, que opera a escala local y nacional, se convierte ahora en una cuestión estratégica. En un contexto en el que las apuestas ecológicas invitan a repensar las circulaciones comerciales globalizadas, la cuestión del futuro de estas infraestructuras locales puede estar en el corazón de una reflexión sobre la manera de optimizar la trama territorial en una doble perspectiva: la de una mejora del entorno de vida, a través de la remodelación del paisaje costero; o la necesaria descarbonización del transporte de mercancías. Ambas son impulsoras de conflictos potenciales. Este artículo pretende abordar la primera cuestión; muchos son los estudios sobre los grandes puertos, pero no así los pequeños y medianos como es nuestro caso.

### 3. METODOLOGÍA

Mientras que la técnica de la entrevista es la base para comprender los mecanismos de producción de problemas, el uso de textos por medio de textos periodísticos permite satisfacer los objetivos de medición de los fenómenos, para calificar la naturaleza, la intensidad, la trayectoria y el carácter sistémico de la controversia. En términos generales, la metodología se basa en la combinación de diferentes fuentes y métodos de recolección de datos. Los datos como método de análisis e identificación de los conflictos de uso del espacio sobre el estado del conflicto son escasos y, a menudo, incompletos, por dos razones principales, según Torre et al. (2010): El primero se vincula con el escaso interés en este campo hasta la década de 2000. El segundo se asocia con la forma compleja que toman los conflictos, que prohíbe el uso de una sola variable representativa. En efecto, los conflictos de uso del espacio presentan diversas expresiones (juzgados, mediatización, violencia...), que prohíben toda simple representación y llevan a apelar a diversas disciplinas en su definición. El conflicto que da origen al análisis es un constructo, que se desarrolla a partir de información recopilada de distintas fuentes. Sin embargo, se basa en una interpretación amplia de los artículos ya que se trata, para cada individuo interrogado, de arbitrar entre varios métodos de respuesta predefinidos. Se analiza el tema del conflicto, según cuatro campos de observación: temporalidad, actores, motivos e intensidad (Foulquier, 2009).



Para ello, se ha creado una base de datos con el programa FileMaker, en la que se han volcado artículos del periódico *El Diario Vasco*, en su edición digital desde 1998 a 2017, suministrados en formato html, debido a una petición personal y que el archivero, gustosamente brindó de manera generosa. En concreto, en la base se han introducido los siguientes parámetros: año, sección, página y título. El total de textos periodísticos proporcionados por el archivo de *El Diario Vasco* es de 3.713. Como material metodológico hemos utilizado a Hernández Sampieri et al. (2006).

Contar con una base de datos permite hacer búsquedas rápidas por palabras clave: (Puerto exterior, paisaje, regeneración, conflicto, entre otras) y se han obtenido 145 artículos que sirven para realizar una muestra. Asimismo, se crea una variable de intensidad del conflicto, que contempla cinco grados (diálogo de intereses, polémica, tensión, conflicto y ámbito judicial (figura 5), de acuerdo con la metodología de Foulquier (2009, 2016). También se tienen en cuenta los actores por nombre y por tipo. Todos estos elementos son devueltos por el programa en una matriz binaria (tabla 1), para poder ser trabajado luego como una matriz de entrada doble y tener en cuenta los diferentes actores y las diferentes escalas (local, regional, nacional o Unión Europea).

Según Calvo Soler (2014) los elementos estructurantes constituyen el esqueleto del conflicto: (1) los sujetos (¿Quién está en el conflicto?), (2) los intereses y objetivos (¿Qué quieren los sujetos y como pretenden conseguirlo?), (3) el poder (¿con que recursos cuentan los sujetos para obtener sus intereses?). En todo este marco es importante la filosofía que hay detrás. Una negociación comprendiendo el porqué de las actuaciones y posiciones propias y ajenas, debería servir para ayudarnos a diseñar la estrategia, los criterios de decisión y las tácticas más favorables al acuerdo y a los intereses de las partes en un proceso negociador.

**Tabla 1.** Matriz binaria que representa las interacciones de los actores del conflicto

	Asociaciones	Autoridad Portuaria	Ayuntamiento	Científico	Ciudadano	Cofradía de pescadores	Comisión interinstitucional	DFG	Empresas	Estado nacional	Gobierno Vasco	Jaizkibia	ONG	Organización Patronal	Sindicato	UE
Asociaciones	0	4	1	0	1	1	0	4	1	2	0	0	0	0	0	0
Autoridad Portuaria	4	0	10	1	1	0	3	13	18	10	16	2	1	2	4	0
Ayuntamiento	1	10	0	2	2	0	4	13	3	4	9	3	0	0	1	1
Científico	0	1	2	0	1	0	0	1	1	0	2	1	0	0	0	0
Ciudadano	1	1	2	1	0	1	1	4	1	0	2	1	0	0	0	0
Cofradía de pescadores	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comisión interinstitucional	0	3	4	0	1	0	0	4	0	3	4	0	0	0	1	0
DFG	4	13	13	1	4	0	4	0	6	10	21	6	0	0	1	0
Empresas	1	18	3	1	1	0	0	6	0	1	7	3	0	0	0	0
Estado nacional	2	10	4	0	0	0	3	10	1	0	17	2	0	0	1	0
Gobierno Vasco	0	16	9	2	2	0	4	21	7	17	0	2	1	0	2	0
Jaizkibia	0	2	3	1	1	0	0	6	3	2	2	0	0	0	0	0
ONG	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
organización Patronal	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sindicato	0	4	1	0	0	0	1	1	0	1	2	0	0	0	0	0
UE	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos tratados en prensa de El Diario Vasco.



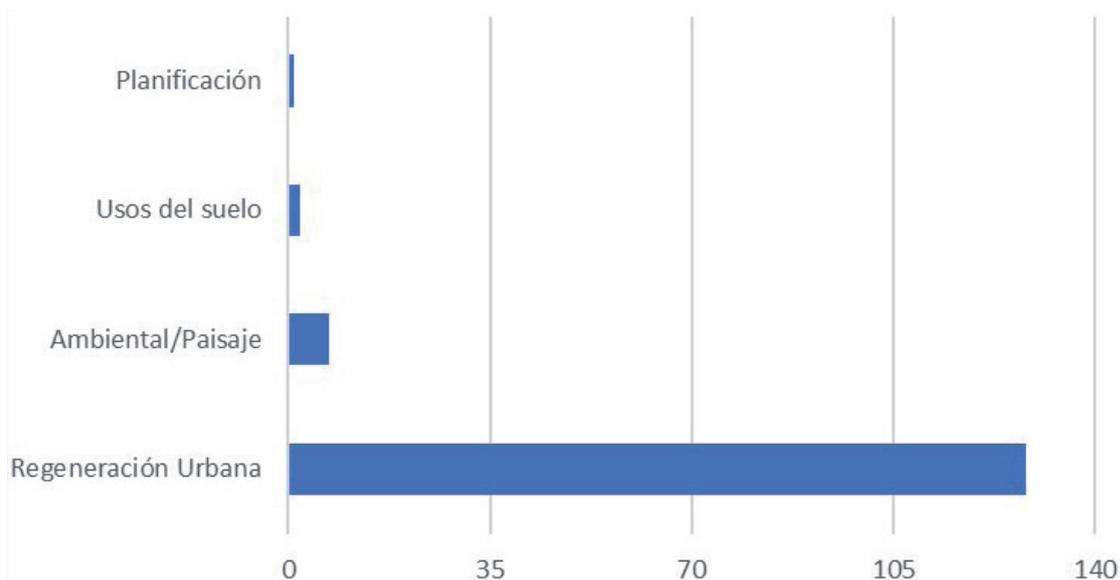
Un análisis temático de conflictos corresponde a la cuestión ¿a qué tipo de conflictos pertenece éste que se va a analizar? el cual nos permite cuantificar o contabilizar las evoluciones de esas temáticas en el tiempo, con la perspectiva de observar una trayectoria: ¿qué son?, ¿cómo y por qué surgen? y ¿cómo y por qué evolucionan?

Al considerar la controversia en su duración, permite probar la hipótesis de una transferencia desde una gobernanza territorial sectorizada, dominada por el enfoque portuario, a una estrategia de planificación más inclusiva, preocupada por la cohabitación de actividades potencialmente antinómicas.

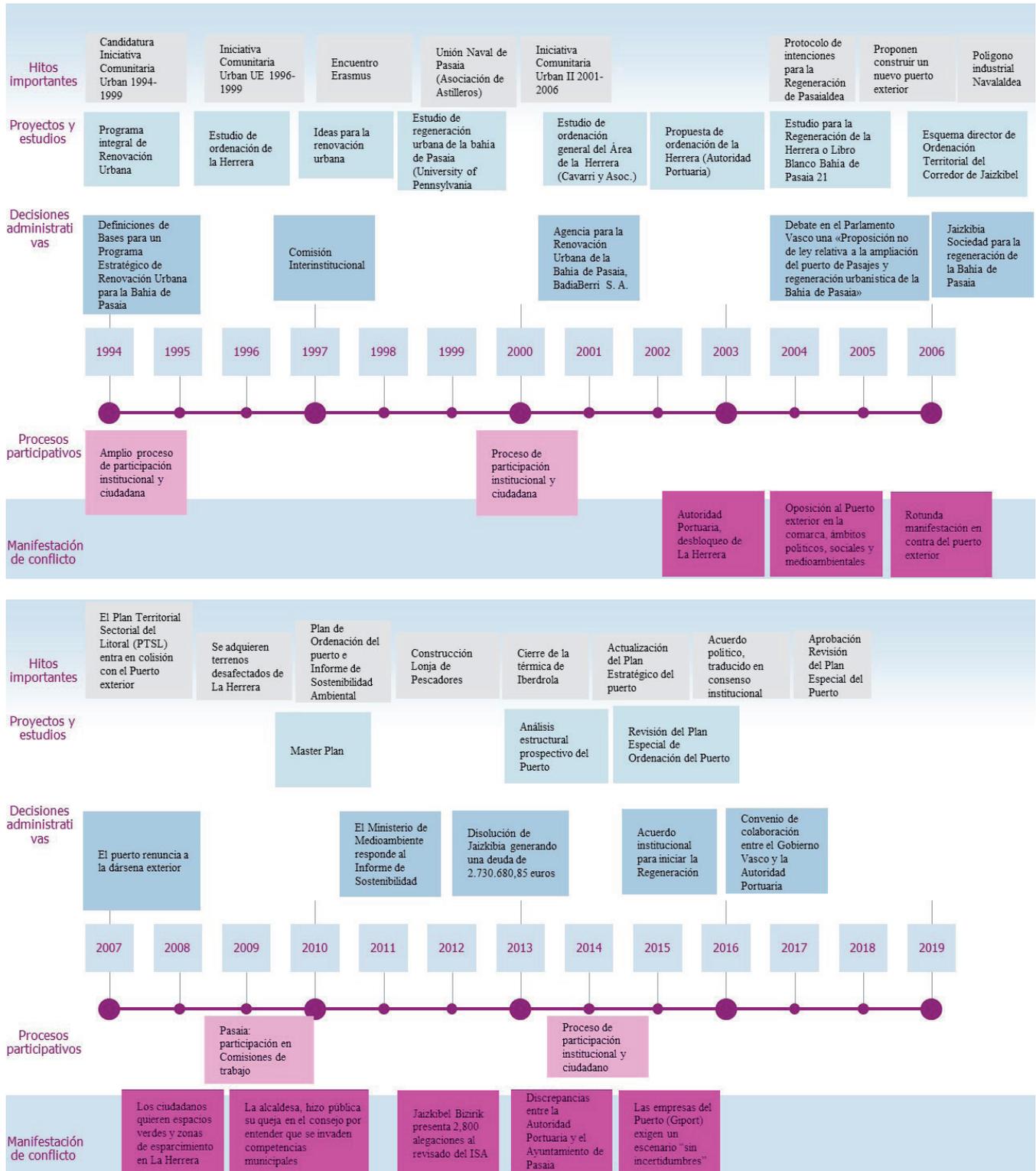
Así, cada artículo de prensa recogido se considera como un individuo al que se dirigen una serie de preguntas para extraer datos cuantificables. La mayoría de las preguntas con las que se consultan los artículos son cerradas. Por lo tanto, la validez del *modus operandi* se basa en el dominio del investigador tanto del lugar estudiado como del hecho del puerto en general.

Como se puede apreciar en la figura 3, haciendo un análisis más exhaustivo de las principales fuentes del conflicto reportadas por la prensa en relación con el puerto y los municipios de la bahía, serían los conflictos asociados a la regeneración urbana los que estarían afectando a dichas áreas en los últimos años. Le siguen los problemas asociados al paisaje, la utilización del suelo (desmonte y quema de bosques principalmente), así como los problemas agrupados por contaminación, y otra serie de conflictos de menor grado en torno a la planificación.

A partir de todo esto se pretende buscar un indicador para poder describir los hechos ocurridos: partiendo de identificar los actores vinculados a las decisiones de la relación puerto-ciudad, se observan de manera sintética en un mapa conceptual en la figura 4, las manifestaciones de conflicto. Mayor relevancia tiene el hecho de que éstas, se van acentuando desde el 2003 cuando proponen construir el puerto exterior hasta el 2015, donde un nuevo acuerdo institucional apuesta por el puerto interior y busca mejorar la relación puerto-ciudad, traducido en una revisión del plan de ordenación portuaria que permitirá su desarrollo.



**Figura 3.** Temas conflictuales. Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos tratados en prensa de El Diario Vasco.



**Figura 4.** Cronología del conflicto de regeneración urbana en la bahía de Pasaia desde 1994 a 2017. Fuente: Elaboración propia a partir de diversos documentos, planes y proyectos de distintas administraciones públicas.



#### 4. RESULTADOS

El puerto de Pasaia es un puerto ágil, flexible y seguro, presenta conexiones con el tren y se caracteriza por un tráfico de mercancías general convencional (siderometalúrgicos, vehículos, elementos de transporte y papel), por una parte y graneles sólidos (abonos, productos químicos, agroalimentario), principalmente. Se pone de manifiesto la capacidad de la dársena guipuzcoana para recibir el 85% de los barcos dedicados al Short Sea Shipping.

Hacia noviembre del 2005, el puerto de Pasaia suponía el 1,65% del PIB de Gipuzkoa y el 1,6% del empleo. Hacia 2007 el número de empleos directos e indirectos que generaba el Puerto de Pasaia era de 4.500 y, tras la ampliación, se calculaba que ascendería a un total de 7.500 empleos directos e indirectos (Aldaz, 2007). Por ello, la ampliación exterior era uno de los proyectos más emblemáticos que se plantearon en su momento y que hoy parecen superados, cuestiones que no se pueden tener en cuenta en el análisis actual.

La Autoridad Portuaria de Pasaia realizó en 2006 un estudio intitulado "Proyecto básico de la dársena exterior del Puerto de Pasaia". Contrariamente a lo que se podía esperar para la información de una Ordenación de Territorio de envergadura, el estudio se presentó en las Jornadas Españolas de Ingeniería de Puertos y Costas que en junio de 2007 se organizaron en Donostia, con un máximo de discreción cercano a la confidencialidad (Lafont, 2014). Se muestra así la actitud de los responsables, que efectúan "la gestación del puerto exterior al margen de las instituciones representativas y de la ciudadanía". "Probablemente, informes hechos a posteriori vayan a justificar una opción tomada ya de antemano", alerta la asociación en defensa del espacio natural protegido de Jaizkibel y en contra del puerto exterior, que integra a agentes sociales, medioambientales y sindicales. Otros estudios proponían maximizar las actividades de regeneración urbana del actual puerto, transfiriendo la mayor parte de las actividades portuarias existentes, no a un puerto nuevo exterior, sino a otras infraestructuras portuarias existentes que las asuman (Bilbao, Baiona, Bermeo, etc.) (Pozueta, et al., 2004).

El proyecto de la operación de extensión del puerto exterior se fundamentaba en el hecho de que la infraestructura de Pasaia estaba al límite de su capacidad, con un tráfico de mercancías manipuladas del orden de 6 millones de toneladas, hacia 2003, de las que más de la mitad eran productos de poco valor añadido. En cambio, debido a la crisis de 2008, se produce un descenso y pasa al 2018 a tener 3 millones de toneladas, cayendo la actividad portuaria casi un 50 por ciento<sup>4</sup>. Por el contrario, la ciudadanía y diversos agentes sostienen que el problema del puerto es de gestión, no de espacio. La actividad puede mantenerse y crecer siendo compatible con el entorno urbano. Los argumentos de que el puerto está al límite de capacidad no se corresponden con la realidad. Tanto es así que surgen dos crisis simultáneas (figura 2); la primera afecta a las viejas instalaciones fabriles del entorno de la bahía y la segunda, urbanística, afecta a los municipios del entorno (Martín, 2007). En la actualidad, el fuerte deterioro urbanístico con la formación de enclaves que presentan grados de marginalidad, el déficit de zonas verdes y el problema de aparcamiento son los que más preocupan a los vecinos; Le siguen los problemas del entorno degradado de la ría de Molinao (contaminación, suciedad, malos olores, edificios ruinosos, mala imagen en general), las ruinas industriales en la zona de la empresa *Victorio Luzuriaga* (solares abandonados, edificios en ruinas), el impacto negativo de la antigua carretera nacional N-1, el trazado ferroviario y la A-8, por una parte y del puerto (suciedad por carga y descarga de chatarra, efecto barrera respecto a la lámina de agua del ferrocarril y el puerto).

El análisis a lo largo del tiempo pone de manifiesto las interacciones entre los diversos agentes que cambian de color, o se puede medir el pulso del conflicto. Así, observamos en la figura 5 como se pasa de un diálogo de intereses, en el cual no se presenta ningún conflicto (apaciguamiento), a una polémica entre actores porque sus objetivos son contrapuestos, y empiezan a surgir disputas y controversias. El siguiente estadio, cuando se torna en una tensión, la confrontación y las discrepancias se hacen evidentes, en los actos públicos, en los medios de comunicación, etc.

4. Según la Memoria Anual de la Autoridad Portuaria de Pasaia (2018).

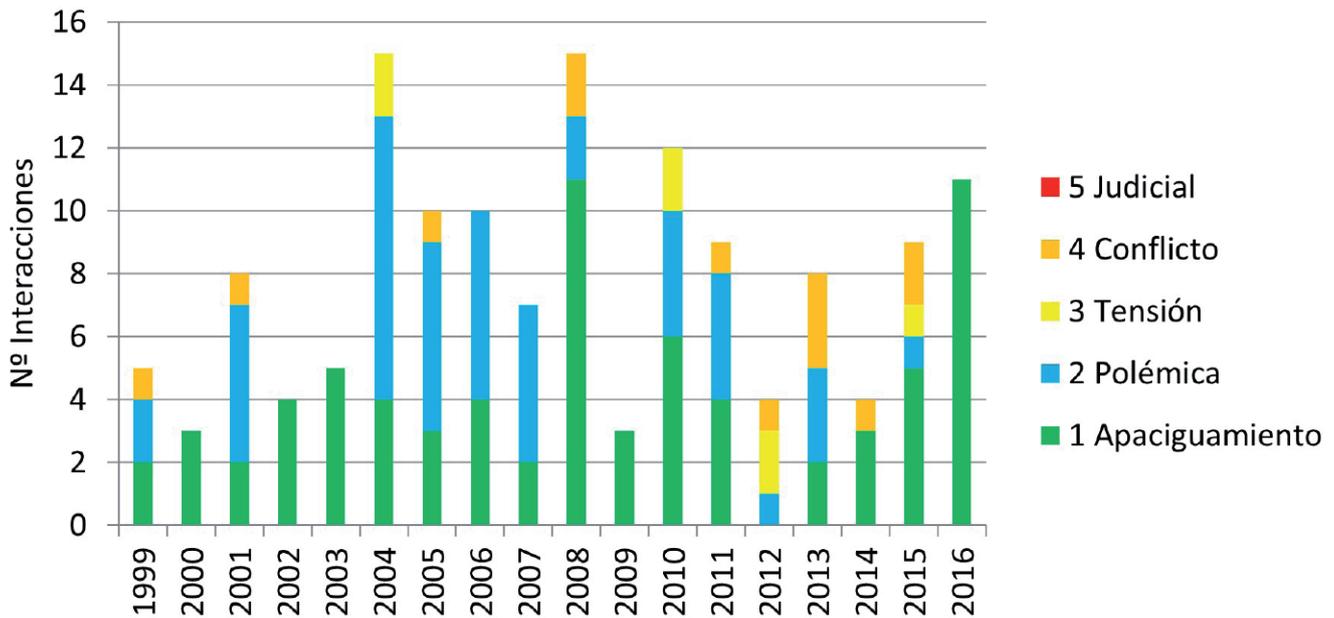


Figura 5. Intensidad del conflicto 1999-2016. Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos tratados en prensa de El Diario Vasco.

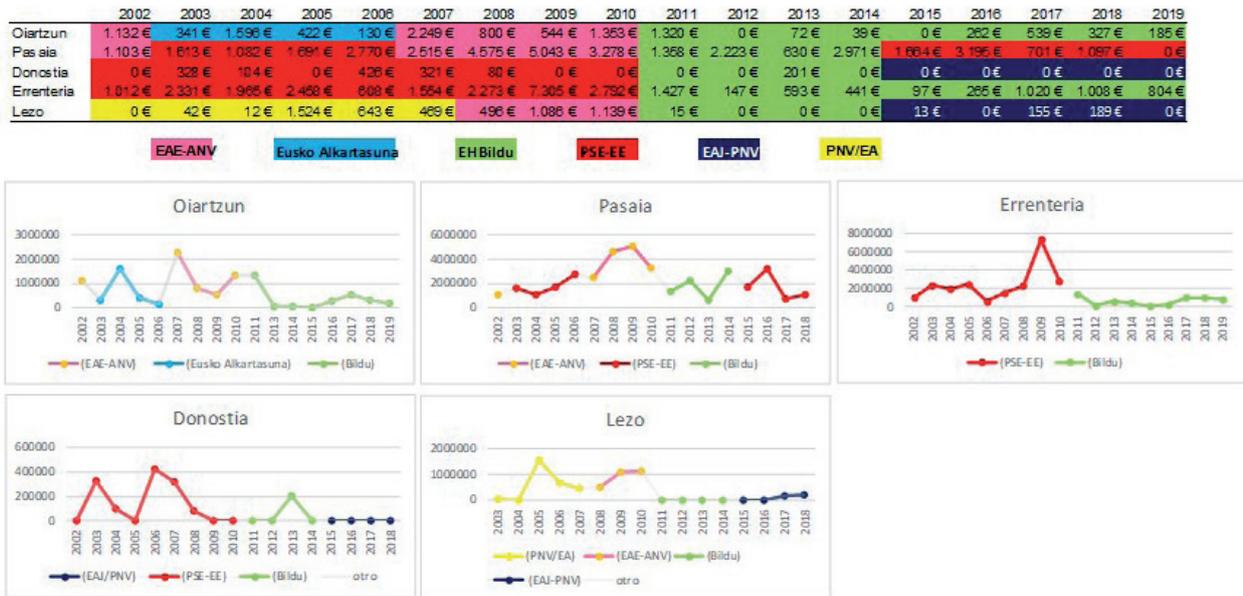
El siguiente estadio, el conflicto, se produce cuando las partes tienen intereses contrapuestos, entran en confrontación y se emprenden acciones antagonistas. Se llegó a un punto en el que, por el solo hecho de estar vinculado a un partido político, ya se sabía qué postura iban a tomar determinados agentes en el acuerdo. El último de los estadios es el judicial, en el que se lleva el asunto a los tribunales, hecho que no ha sucedido en este caso. Y es notoria, a lo largo del tiempo estudiado, la sensación que manifiesta la ciudadanía al repetir insistentemente que el puerto existe y vive al margen de sus vecinos más próximos, mostrando una clara invitación al conflicto y al desencuentro. Siguiendo este orden de cosas, la figura 5 muestra los altibajos en las decisiones administrativas tomadas y la influencia en el conflicto de factores contextuales (crisis económica, burbuja inmobiliaria, períodos legislativos, elecciones, etc.), que ayudan a explicarlo y dicho estudio llama a otros métodos de análisis en ciencias humanas, como es el caso de Vigo en Galicia (E. Foulquier & Ortiz, 2014) o a nivel europeo (Foulquier, 2009, 2014; Guillaume & Guineberteau, 2021). Lo que es cierto es que a cada puerto le corresponde su conflictividad, la cual revela su personalidad e identidad.

La evolución del indicador de ingresos destinados para la regeneración urbana de la Bahía de Pasaia, (figura 6), muestra los momentos en que se desarrolló un empuje tractor. Igualmente, también señala los períodos donde hubo un repliegue de ingresos, como los observados entre el 2011 y el 2014. Estas tendencias coinciden con las señaladas en la citada figura a propósito de la evolución del conflicto político. Así pues, cuantitativa y cualitativamente, se observa una relación bastante clara entre los ingresos municipales destinados a la regeneración de la bahía y el recrudecimiento del conflicto.

El comentario de estos gráficos parte de la idea de que existe una relación entre los fondos recibidos<sup>5</sup> por los ayuntamientos de la bahía en un año determinado y el partido político que ocupaba la alcaldía del municipio en ese momento. Este análisis pondrá también de manifiesto cómo ha evolucionado la relación entre la gestión de las inversiones y la gobernanza puerto-ciudad. Fundamentalmente los ingresos se deben a acuerdos que se han llevado a cabo, pero, por encima de todo, debido a la coyuntura económica del país.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones tratadas en los hechos ocurridos, por medio de planes y proyectos que no se llevaron a cabo y descritos en los artículos periodísticos, planteamos las características de la crisis de gobernanza portuaria en los términos que aparecen en la tabla 2, la cual presenta un fenómeno que se manifiesta en la bahía interrelacionado como un sistema.

5. Datos correspondientes a los ingresos municipales desde el año 2002 a la actualidad, facilitados por los ayuntamientos.



**Figura 6.** Total de ingresos recibidos por los ayuntamientos para la regeneración urbana y la relación con el partido político en la alcaldía, 2002-2019. Fuente: Elaboración propia a partir de Ingresos recibidos por los ayuntamientos. Los valores de la tabla están en millones de euros.

**Tabla 2.** La crisis de gobernanza portuaria y urbana: fenómeno, manifestaciones y posibles estrategias.

	Autoridad Portuaria	Ciudadanía/Instituciones
Fenómeno	Conflictos acerca del tema portuario y la gobernanza puerto-ciudad	Manifestaciones de rechazo en contra del puerto exterior, considerado una justificación económica utilitaria.
Crisis de gobernabilidad	Impacto de los cambios de gobernanza a través del puerto por medio de huelgas. Falta de respuesta de apoyo nacional, al posible crecimiento exterior. Dificultades de consenso por las diferentes orientaciones políticas e internas dentro de los propios partidos/personales, organizativos, e institucionales.	Resistencia por los movimientos ecológicos o asociaciones de vecinos. No hay un debate. No hay información. Se lleva de manera secreta, en el silencio y con la sombra. No hay un estudio de viabilidad económica serio.
Crisis medioambiental y paisajística	Debe combinar el desarrollo económico, la industrialización de la actividad portuaria, la ecología y el respeto por el medio ambiente, para minimizar el daño ambiental inherente al desarrollo del puerto y su zona de influencia	Es la perjudicada. Existen Informes de Técnicos del Ministerio de Medio Ambiente del Estado, de la Cámara de Comercio de Baiona y de los ayuntamientos
Manifestaciones	Reducción de tráfico portuario: Problemas al entrar buques mayores a 180 metros. Descenso a los últimos puestos de Puertos del Estado. Competencia con el puerto de Bilbao y Bayona (Francia). No dispone de fondos propios para el funcionamiento del puerto y las mejoras adecuadas. Los pequeños puertos en un mundo globalizado. Conjunto portuario que no tiene futuro en el esquema manifestado de globalización	Pocos puestos de trabajo en la comarca. Déficit urbano de zonas verdes y equipamientos. Segregación residencial y envejecimiento. Conservación de elementos patrimoniales. Edificios que al estar abandonados con el tiempo desaparecen. Se pide una compensación económica.
Estrategias (respuestas)	En el esquema portuario, los pequeños puertos tienen un importante significado en el circuito de distribución (sistema corto de cabotaje por medio del Transporte Marítimo de Corta Distancia TMCD). Es una herramienta posible de acercamiento de los circuitos cortos de mercancías y los clientes. En el contexto ecológico actual, crear una red de pequeños puertos para acercar las ciudades	Es imprescindible tener en cuenta la participación ciudadana. Necesidad de una economía de futuro en I+D+i. Ocio, Paisaje y Turismo de calidad.

Fuente: Elaboración Propia.



En esta relación puerto-ciudad existen diferencias de intereses y de fuerzas de estos agentes, los cuales orientan sus estrategias de actuación y convierten a la bahía de Pasaia en un espacio de disputa política (De Rosa, 2016). Y es en este planteamiento que la Teoría de Juegos se pone de relevancia, como elemento explicativo sintetizado a unas pocas variables que entran en movimiento como observamos en el dilema del prisionero, compatible con los modelos de decisión desde una estrategia egoísta, o favorecer la cooperación creativamente.

Podemos resumir en la figura 7, los diferentes actores que los entrevistados pusieron de manifiesto y que es preciso tener en cuenta para poder analizar el juego de intereses y conflictos que se ha llevado a cabo en la Bahía de Pasaia desde la década de 1990 hasta el 2017, período durante el cual damos por concluida la investigación.



**Figura 7.** Actores intervinientes por relación de actividad y ámbito geográfico en la Bahía de Pasaia. Fuente: Elaboración propia.

Para poder valorar los diferentes actores intervinientes en la relación puerto-ciudad, teniendo en cuenta el comentario de los entrevistados, se propone la utilización del modelo de cuatro cajas, que tiene como variables: La dependencia de su actividad con respecto al puerto de Pasaia (y no de otros competidores como Bilbao o Bayona) y el hecho de que el lugar de residencia de su fuerza de trabajo sea el área de estudio. Como se puede observar, el modelo refleja perfectamente la distinción entre la Comunidad Portuaria, caracterizada por su empleo local y máxima dependencia de la actividad del puerto, y los Clientes Comerciales, que presentan distintos grados de dependencia en relación con su actividad y su ámbito geográfico. De cara al análisis de las alternativas de desarrollo del puerto, el modelo sirve para establecer la siguiente casuística:

- Operadores más frágiles: aquellos que tienen un empleo más local y son más dependientes de la actividad del Puerto (Atraque, Estibadores, Industria Naval, Autoridad Portuaria).
- Operadores más flexibles: con empleo menos local y actividad menos dependiente (Industria de automoción y, en menor medida, industria siderúrgica).



- Operadores flexibles, si se ofreciera una alternativa de localización próxima: empleo local con una actividad menos dependiente (Almacenes y pequeña industria instalada en el puerto, pero no relacionada con su actividad, Iberdrola, CLH).
- Operadores flexibles, si se ofreciera una alternativa laboral: empleo menos local, y actividad más dependiente (no hay casos).
- En la sociedad civil que convive con el puerto, algunos forman parte de la Comunidad portuaria por trabajo o los sindicatos que cuestionan sus actuaciones y defienden los derechos de los trabajadores. Es la ciudadanía, que cada vez más en la práctica, tiene un mayor grado de participación real. Las plataformas ambientales, que pueden ser locales, o como Greenpeace, a nivel nacional o internacional, junto a ella, también aparecieron otros actores del País Vasco francés, (colectivos ecologistas, asociaciones vinculadas con la naturaleza, el sector de la pesca y toda la industria que rodea al mundo del surf han presentado alegaciones en contra de la ejecución de la dársena).
- La academia y el sector público completan el esquema, a pesar de llegar a ser menos dependientes, facilitan el conocimiento, la detección temprana de errores sobre las prioridades, líneas estratégicas y la rendición de cuentas.

En nuestro caso, la Autoridad Portuaria de Pasaia, integrante del organismo público Puertos del Estado, gestiona y coordina las funciones y competencias que le son establecidas por Ley (Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general; Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante) entre las que destacamos:

- Planificación y ejecución de las obras de infraestructura necesaria para la realización de las actividades relacionadas con el tráfico marítimo comercial, así como la coordinación de este medio de transporte con el transporte ferroviario o terrestre.
- Gestión y ordenación de los usos de las distintas zonas de servicios del puerto: gestión del dominio público portuario mediante el otorgamiento de concesiones y autorizaciones.
- Recaudación de las tasas y tarifas por utilización de instalaciones y servicios comerciales portuarios.
- Velar por el desarrollo armonioso del puerto de Pasaia: búsqueda continua del equilibrio entre la rentabilidad y eficiencia del puerto como espacio logístico y su integración y convivencia con el espacio urbano. La convivencia puerto + ciudad es una variable importante para esta entidad en el horizonte del año 2025.
- Todos los puntos que indiquen las funciones de la Autoridad Portuaria.

Todas estas funciones, están recogidas en el Plan Estratégico 2015-2025 (Teirlog Ingeniería, 2015a, 2015b), que ponen en evidencia los objetivos de la Autoridad Portuaria, responsable de representar y garantizar la regulación de la zona portuaria, y se torna democrática, en cuanto el Gobierno es el que elige al presidente de la Autoridad Portuaria, quien representa y garantiza la regulación de la zona homónima. Pero, por otra parte, existe un "Consejo de Administración" que se compone de un representante del Ministerio de Estado, un representante del gobierno local, representantes de la Cámara de Comercio, representante de los grupos profesionales operativos en el puerto, representantes de los trabajadores o estibadores, en la cual las decisiones se toman por mayoría. El presidente es designado por la Comunidad Autónoma, por lo tanto, el papel del presidente es controlar la gestión de los puertos, es decir, que se faciliten los debates y las confrontaciones entre todas las partes en el Consejo de Administración y que se llegue a un consenso para la promulgación de normas y procedimientos que favorezcan su desarrollo.

Sin embargo, es muy incierto que este modelo sea eficaz; de hecho, la democracia del puerto se encuentra con un obstáculo: si la Autoridad Portuaria es responsable de desarrollar de manera consensuada los planes maestros de desarrollo portuario, no cuenta con los medios financieros para ponerlos en práctica. En otras palabras, para que tomen forma, las decisiones de inversión tomadas por la Autoridad Portuaria,



como parte del proceso de deliberación encomendada al órgano de dirección, requiere en primer lugar la adjudicación de fondos por parte de Puertos del Estado, que depende de Ministerio de Fomento. Cuestión que priva de una verdadera autonomía en la toma de decisiones, ya que no dispone de fondos propios para poner en práctica las decisiones que estime necesarias para el funcionamiento del puerto y las mejoras adecuadas.

La propiedad de la tierra es en realidad del Gobierno de España, pero éste la cede a las Autoridades Portuarias. Por otra parte, también se las considera como el Landowner, ya que son las encargadas de realizar las concesiones del terreno a los operadores privados. Estas concesiones tienen una duración mínima de 3 años y podían extenderse hasta los 50 años, pudiéndose incluso realizar prórrogas en determinados casos fijados por la norma (Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia).

Antiguamente, en el modelo tradicional, el sector público centralizaba todas las funciones generalmente en una única institución. En cambio, en la actualidad el sector privado va adquiriendo mayor protagonismo (Debrie, 2010). En el estudio de la gobernanza portuaria, nos permite, como ciencia, examinar los diferentes enfoques involucrados (figura 5), de las formas complejas de interacción entre los actores pertenecientes a diferentes ámbitos (políticos, empresariales, sociedad civil), como también una mayor complejidad de relaciones cuando los actores y su nivel de acción se desarrollan en un entorno de globalización, regionalización y descentralización que modifica las fronteras tradicionales de la acción política.

Se necesita una metodología cualitativa que permita la descripción a través de entrevistas y un trabajo de investigación, logrando captar la realidad del puerto vivida por los actores, institucionales, empresariales o asociativos. Y por otra parte lograr una medición de la conflictividad. El análisis de la prensa permite esbozar el inventario de sujetos y actores del conflicto en un período determinado. El acoplamiento de estas dos fuentes de información permite comprender mejor los procesos en funcionamiento y aprehender la singularidad del lugar portuario, no según el enfoque tradicional de las funciones desarrolladas y los volúmenes de tráfico producidos, sino por la relación como un sistema que lo caracteriza.

El resultado es un enfoque social, incluso cultural del hecho portuario específico para captar su identidad. También es importante buscar una participación territorial, planteando acciones que articulen la intervención de las diversas esferas de agentes. En este sentido, la sociedad civil –habitualmente protagonista de estos procesos– se une a otros grupos, con un peso igual o mayor al de ésta: las instituciones y administraciones públicas; los organismos competenciales en las distintas materias y órganos de representación –de la propia sociedad como de otras organizaciones– a escala municipal, provincial y autonómica.

Realizando una comparación con el puerto de Vigo (Foulquier & Ortiz, 2014), observamos en éste la sujeción a una doble presión: medioambiental y urbanística. Como parte de una ría donde acuicultores y ecologistas luchan juntos por la preservación del medio ambiente, se plantea la inserción del puerto en su territorio, de manera “naturalmente conflictiva”. En esto, el conflicto no debe ser percibido como una anomalía o una disfunción sino mucho más como un proceso normal, un pasaje obligado o incluso un objeto recurrente, la manifestación de oposiciones con capacidad de expresarse; oposiciones que, aunque variables en el tiempo y el espacio, presentan hoy ciertas constantes, ya se trate de los propios espacios portuarios y sus periferias cercanas o de las complejas relaciones ciudad-puerto, emblemáticas de algunas de estas conflictivas relaciones territoriales según lógicas industriales, logísticas, inmobiliarias o recreativas.

Esquemáticamente, los conflictos entre los promotores del desarrollo portuario y los demás actores del territorio ven, por tanto, el desarrollo de argumentos recurrentes. Para unos, la necesidad de anticiparse al futuro, de disponer de suficiente espacio portuario o industrial, de limitar la pérdida de tiempo, de adaptarse a los cambios de los buques y a las necesidades de los operadores, deben ser los motores de la disposición de este espacio. Para los demás, cuestiones sobre el coste y la rentabilidad de las inversiones portuarias, el respeto por los elementos de la naturaleza o las necesidades de otros usos, la necesidad de ser económicos en el consumo del espacio debe conducir a una mejor reflexión colectiva para una buena gestión de este limitado espacio.

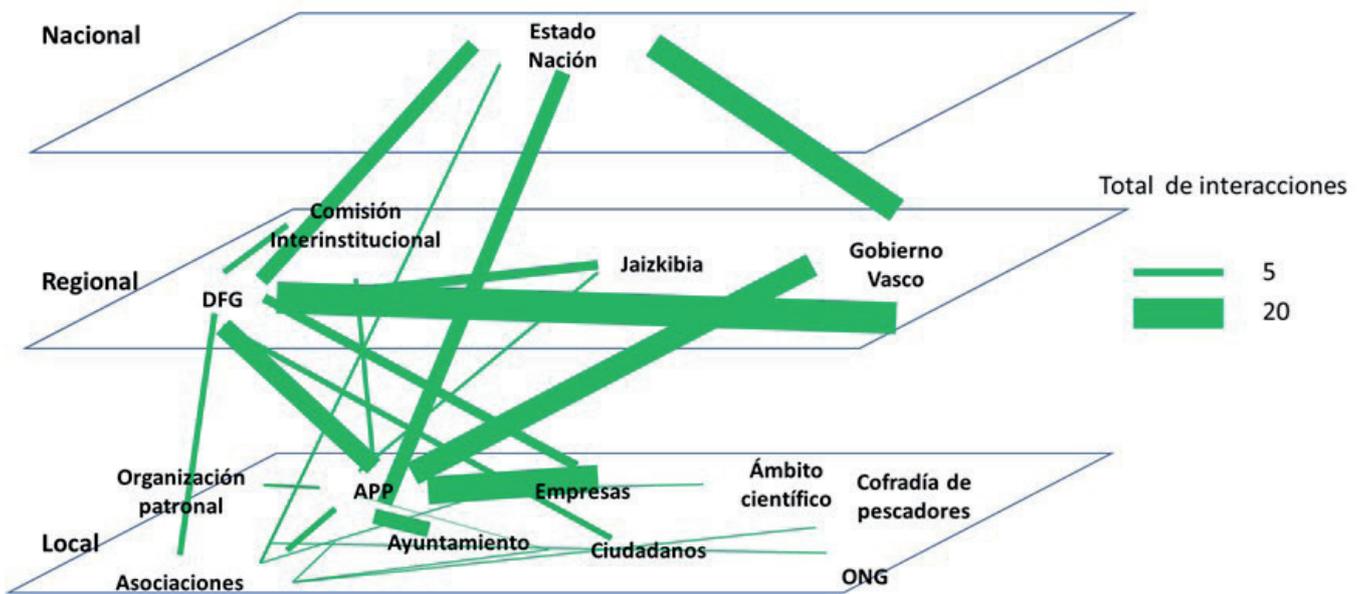
El caso de Vigo, encajonado entre la ciudad y su ría, muestra que la estrechez de los lugares lleva al surgimiento de una “crisis espacial” o lo que hemos denominado de manera teórica para la Bahía de Pasaia como



una crisis de maritimidad (De Rosa et al., 2021), revelando una conflictividad de orden institucional y que se expresa en la necesidad de sacar el puerto al exterior, modelo que se puede observar en otros puertos y problemáticas. En ambos lados, estos argumentos se construyen y defienden en múltiples escalas que van desde el nivel local de un sitio portuario hasta el nivel supranacional de un complejo portuario de dimensión internacional.

Se necesita una nueva gobernanza territorial que permita coordinar y articular estos procesos de decisión y el impacto de estos sobre el territorio a través de mecanismos multinivel, tanto en su dimensión vertical (de lo local a lo regional) como desde la perspectiva horizontal y transdisciplinar (entre ámbitos temáticos, departamentos y áreas de las correspondientes administraciones, universidades, etc.).

Asimismo, se puede demostrar en la figura 8 que el conflicto tiene mucho que ver con un ambiente local y regional. Por tres razones: 1. Institucional: El contexto descentralizado de España; 2. Cultural: A cada puerto su conflictividad. La naturaleza del conflicto portuario tiene que ver con la historia local, la identidad del territorio. 3. Sistémica: La mediación, depende de un juego complejo de interacciones entre actores.



**Figura 8.** Red de actores relacionados al conflicto de regeneración urbana. Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos tratados en prensa de El Diario Vasco.

Este sistema de actores compone una “complejidad decisional”, impulsada por diferentes registros de legitimidad. Los actores institucionales y políticos tienen competencias territoriales y la ventaja de las disposiciones legales. Los actores empresariales tienen la legitimidad de la dinámica económica y, en primer lugar, del empleo local. Se podría dar legitimidad democrática a los habitantes y a otros sectores asociativos. Pero en las relaciones de poder, esto suele estar matizado por la cuestión de la representatividad. Al fin y al cabo, las asociaciones sólo representan a sus propios miembros. Y los elegidos pueden cuestionar la legitimidad de las protestas callejeras porque, por definición, tienen un mandato popular, resultado de un proceso electoral.

De este modo, el concepto de gobernanza es eminentemente político, aunque sus orígenes se encuentren en la empresa internacional, cuando el accionista estableció todos los principios de supervisión y control de la gestión para mantener un derecho de control sobre la forma en que el capital invertido era utilizado por la dirección de la empresa (Maugeri, 2014).

Así, mientras que el proceso conflictivo en torno a las ciudades portuarias suele caracterizarse por largas secuencias temporales, el ritmo electoral de la democracia no contribuye necesariamente a la estabilidad



de los puntos de vista capaces de establecer una estrategia de compromiso a largo plazo. Sin embargo, no son los principios democráticos los que hay que cuestionar, sino la incapacidad de ciertos actores de ir más allá de las posturas partidistas para defender la idea de que porciones de territorios deben ser consideradas como bienes comunes. El caso de la interfaz ciudad-mar es uno de ellos. Aquí, el paisaje y el sentimiento patrimonial hacen del espacio geográfico un “bien común”, lo cual sobrepasa la visión de un simple recurso al servicio de intereses sectoriales y, por tanto, necesariamente momentáneos.

## 6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La relación puerto-ciudad se torna conflictiva en cuanto a la protección del medio ambiente, el desarrollo urbano, las condiciones de trabajo, el interés por parte de la ciudadanía, y el desarrollo económico. Temáticas para tener en cuenta pero, aquí se comprueba efectivamente como la teoría que proponía la European Sea Ports Organization (ESPO, 2016), dista mucho de lo que realizan las autoridades portuarias, porque, a pesar de que buscan desarrollar formas para contrarrestar las tensiones, como se pone de manifiesto en esta investigación, éstas se tienen que lograr en un ámbito de cooperación y diálogo.

Hablamos de aceptabilidad social de un bien común, el derecho a disfrutar del paisaje. Las normas de uso del suelo y edificación más recientes se esfuerzan en proteger el bien común y el uso eficiente de la infraestructura, determinando los usos y densidad de construcción de las fincas urbanas. Con ese objetivo, se definen usos exclusivos (por ejemplo, residencial o industrial) o mixtos (comercial y de servicios) y áreas de protección ecológicas o peligrosas. La finalidad es evitar conflictos de uso que afecten al bienestar de los habitantes o usuarios (Rojas, 2004). Las distintas formas de aprovechar el espacio geográfico introducen la cuestión de la existencia o no de una democracia urbano-portuaria. En otros términos, esos intereses múltiples, cuestionan la legitimidad de tal o cual actor en fomentar una trayectoria de ordenamiento territorial en estos espacios híbridos. Al corazón de la problemática está el hecho portuario y la idea de que puede constituir o no un bien común. Por un lado, las funciones portuarias de naturaleza industrial componen unas series de molestias, en particular de un punto de vista ambiental y paisajístico. Por otro lado, estas actividades constituyen fuentes de empleo y de valorización económica (tabla 2). Es entre estos dos extremos que se construye el compromiso de la aceptabilidad del hecho portuario, la cual pasa sin lugar a duda por procesos de mediación entre distintas esferas, institucionales, empresariales, y de ciudadanía.

¿Qué medidas de compensación recibe la ciudad del puerto? A juicio de la alcaldesa de Pasaia Izaskun Gómez, esta localidad debe ser compensada de alguna forma por tener la infraestructura portuaria en su término municipal. «Yo siempre he defendido que el puerto es bueno para la economía guipuzcoana y para otros municipios, pero quien verdaderamente “soporta” esta infraestructura y sus inconvenientes somos los pasaitarras. También ocupa un suelo que no nos permite crecer en mayor número de habitantes. Si es bueno para la economía de Gipuzkoa, alguien nos tendrá que compensar», sostiene<sup>6</sup>.

Uno de los actores más relevantes que puede resolver este problema de coordinación es el gobierno de la ciudad, quien además es responsable de cuidar el espacio público y facilitar el transporte y los servicios de utilidad pública. Todo esto lleva a la conclusión de que para prevenir o revertir el deterioro urbano y, por lo tanto, abocar a una necesaria mejora del paisaje en su sentido integral, urbano, rural y natural como fórmula también de consenso social y de aportación a resolver el conflicto de la bahía, se requiere una acción pública potente que neutralice las fallas de mercado, elimine los problemas que genera el mal gobierno urbano y resuelva el problema de coordinación que enfrentan los inversores privados.

Es vital que se aporten mecanismos más efectivos para la legitimación democrática del planeamiento. Y ello supone que la participación ciudadana se conciba como un elemento esencial que coadyuve a que el diseño del planeador encuentre elementos de juicio y de análisis más y mejor contrastados, permitiendo incorporar las necesidades y visiones heterogéneas de la población y facilitar un proceso de toma de

6. Tomado del periódico <https://www.diariovasco.com/oarsoaldea/pasaia/izaskun-gomez-defiende-20180128003216-ntvo.html>



decisiones guiado por el bien común, no solo más transparente, sino también más racional y acertado; en este punto la participación no es preguntar a la gente lo que quiere.

La participación es construir con la gente lo que quiere; descubriendo en el proceso nuevas necesidades y deseos, que suplanten a aquellos que se desvelen como superfluos o atávicos. De esta forma, se puede entender la participación como una acción colectiva de una comunidad para la mejora de su entorno y sus relaciones.

Prevenir y transformar los conflictos sociales a través de espacios basados en el diálogo y la búsqueda de consenso ayuda a establecer otras formas de relacionamiento alternativas a la violencia y a la confrontación, lo cual favorece una mejor gobernanza. La presencia de la sociedad civil en los órganos de gobierno, a través de comités de vecinos, asociaciones de vecinos, de salvaguarda del medio ambiente, etc., no puede ser ignorada por más tiempo, principalmente, en los temas tendentes a la relación puerto-ciudad y las molestias en las poblaciones circundantes. El recinto portuario debe por tanto formar parte de un proceso de mejora paisajística, reducción de molestias, accesibilidad (permanente o en el contexto de eventos) y seguridad para las poblaciones, conservando los elementos de eficiencia esenciales a su vocación económica (AIVP, 2014; Guillaume & Guineberteau, 2021).

La revisión de episodios conflictivos es fundamental, ya que permite caracterizar la gobernanza territorial de la Bahía de Pasaia, y establecer vínculos entre los diferentes actores y a diferentes escalas (local, regional, nacional). Se puede observar de manera general que una amplia participación de los actores favorece la construcción colectiva de un proyecto, y con ello su asimilación y más aún el involucramiento de todos en su implementación. Se supone entonces que el conflicto se anticipa y regula en el marco de estos enfoques concertados. Sin embargo, el poder de debatir, de confrontar, de consensuar, no es necesariamente el poder de decidir.

Podemos observar cómo la ciudadanía no está en la esfera de las decisiones, que pasa por la mayor interacción entre los organismos de poder, (figura 5).

Teniendo en cuenta todos estos factores, podemos decir que la contribución de esta investigación a la literatura científica aporta por medio del estudio de un puerto pequeño, con un grado de menor complejidad, temas o fenómenos visibles sobre el conflicto, la gobernanza y la trayectoria de la relación puerto-ciudad que ocurren en puertos mayores. Al final, el enfoque permite evaluar el estado de la aceptabilidad social y su evolución en el tiempo. Los problemas sociales no sólo son la fuente de los conflictos sociales, sino que constituyen la base de su solución.

El reto radica en generar las condiciones necesarias para que los aspectos emocionales implícitos en los conflictos no influyan negativamente en las capacidades cognitivas de los actores en conflicto como para que estos tomen decisiones erróneas. Dado que el espacio, suelo o territorio es un bien limitado y su ordenación y su uso condicionan las posibilidades de desarrollo futuro, debe procurarse una coherencia al conjunto de actuaciones a realizar sobre él, por medio del diálogo y la cooperación entre todos los agentes intervinientes, incluida la participación ciudadana.

## Declaración responsable y conflicto de intereses

Todos los autores se comprometen a comunicar cualquier conflicto de intereses existente o potencial con relación a la publicación de su artículo. Enrique De Rosa junto a Eric Foulquier realizaron las tareas de conceptualización, metodología, software, validación, investigación, escritura, redacción y revisión.

## REFERENCIAS

- AIVP. (2014). *Port-City Governance* (ems). Fondation SEFACIL. <https://www.sefacil.com/wp-content/uploads/2021/02/port-city.pdf>
- Alberdi Collantes, J. C. (2013). Reurbanización de la Bahía de Pasaia: Aproximación a los proyectos y desencuentros acaecidos las dos últimas décadas. *Lurralde*, 36, 135-158.



- Aldaz, A. (2007, noviembre 4). El Puerto de Pasajes genera 300.000 euros al día y emplea a 4.500 trabajadores. *El Diario Vasco*. <https://www.diariovasco.com/20071104/al-dia-local/puerto-pasajes-genera-euros-20071104.html>
- Amundarain Mendizabal, A. (2004). Estudio de renovación y regeneración urbana del entorno de la Bahía de Pasaia. *Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza*, 12, 13-44.
- Amundarain Mendizabal, A. (2009). *Antecedentes e iniciativas institucionales en torno a la regeneración de la bahía de Pasaia*. Departamento de Ordenación y Promoción Territorial de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Autoridad Portuaria de Pasaia. (2018). *Memoria Autoridad Portuaria de Pasaia*. Pasaia Port. [https://www.pasaiaport.eus/images/MEMORIA\\_2018.pdf](https://www.pasaiaport.eus/images/MEMORIA_2018.pdf)
- Axelrod, R. M. (1984). *The evolution of cooperation*. Basic Book.
- Bafoil, F. (2016). *L'énergie éolienne en Europe*. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bafoi.2016.01>
- Bazerman, M. H., & Neale, M. A. (1993). *La negociación racional: En un mundo irracional*. Paidós.
- Bedoya, C., Caravedo, J., Moreno, G., Puma, L., & Salazar, K. (2010). *Guía para la Transformación de Conflictos Socioambientales*. Fondo para el logro de los ODM. <http://prodialogo.org.pe/node/3556>
- Berneth Peña Reyes, L. (2008). Reflexiones sobre las concepciones de conflicto en la geografía humana. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 17, 89-115. <https://doi.org/10.15446/rcdg.n17.10921>
- Beuret, J.-E., & Cadoret, A. (2014). De l'analyse des conflits à l'étude des systèmes conflictuels: L'exemple des conflits environnementaux et territoriaux dans les trois plus grands ports maritimes français (Marseille-Fos, Le Havre et Dunkerque). *Géographie, économie, société*, 16(2), 207-231. <https://doi.org/10.3166/ges.16.207-231>
- Broussolle, D. (2015). The case for the Strasbourg ring road: The acceptability of an urban toll, implemented at the same time as a toll highway. *Revue d'Economie Regionale Urbaine*, 3, 501-532. <https://doi.org/10.3917/reru.153.0501>
- Cadoret, A. (2006). *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux: Enjeux d'une gestion intégrée? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon* [Phdthesis, Université Paul Valéry - Montpellier III]. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00176681>
- Cadoret, A., Darly, S., Kirat, T., & Lavaud-Letilleul, V. (2012). Conflits d'usage littoraux et intérieurs: Une géographie du contentieux de seconde instance dans le département de l'Hérault. *Noréis. Environnement, aménagement, société*, 225, 29-46. <https://doi.org/10.4000/noroi.4328>
- Calvo Soler, R. (2014). *Mapeo de conflictos: Técnica para la exploración de los conflictos*. Gedisa.
- Chaline, C. (1994). *Ces ports qui créèrent des villes*. (R. R. Malta, Ed.). L'Harmattan.
- Clemente, M. F. (2021). Repensar el frente marítimo de Barcelona en el siglo XXI: Riesgo climáticos y postpandemia. *QRU: Quaderns de Recerca en Urbanisme*, 11, 77-90.
- Cozic, B. (2009). *Les relations ville-port à Rio de Janeiro: Les défis de la mondialisation dans l'émergence et la construction de territoires* [These de doctorat, La Rochelle]. <http://www.theses.fr/2009LAROF024>
- Darly, S. (2008). La spatialité des conflits d'usage au sein des zones périurbaines en Île-de-France: Analyse empirique d'une modalité peu connue de la gouvernance des territoires. *Noréis. Environnement, aménagement, société*, 209, 127-146. <https://doi.org/10.4000/noroi.2691>
- De Rosa Giolito, E. R. (2016). Las complejas relaciones entre paisaje, puerto, ciudad y sus efectos en el patrimonio cultural en la bahía de Pasaia. *Espacio Tiempo y Forma. Serie VI, Geografía*, 0(8-9), 77-101. <https://doi.org/10.5944/etfvi.8-9.2016.16357>
- De Rosa Giolito, E. R., Foulquier, E., Leberre, I., & David, L. (2021). La maritimización y su huella territorial: Una trayectoria sociotécnica. El caso de la Bahía de Pasaia (País Vasco, España). *Finisterra. Revista portuguesa de Geografía*, 56(117), 175-197. <https://doi.org/10.18055/Finis23746>
- Debie, J. (2010). Different tiers of government in port governance: Some general remarks on the institutional geography of ports in Europe and Canada. In W. C. on T. R. Society (Ed.), *12th World Conference on Transport Research* (p. 16). <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00615146>
- Dirección del puerto de Pasajes. (1942). *Memorias del Puerto de Pasajes 1927-1941*. Dirección del Puerto de Pasajes; Archivo del Puerto de Pasajes.
- Domínguez Bilbao, R., & García Dauder, S. (2003). *Introducción a la teoría del conflicto en las organizaciones*. Universidad Rey Juan Carlos. Servicio de publicaciones. <http://biblioteca.esucomex.cl/RCA/Introducci%C3%B3n%20a%20la%20teor%C3%ADa%20del%20conflicto%20en%20las%20organizaciones.pdf>



- Ducruet, C. (2008). Typologie mondiale des relations ville-port. *Cybergeog: European Journal of Geography*, 417. <https://doi.org/10.4000/cybergeog.17332>
- Duffy, K. Grover., Grosch, J. W., & Olczak, P. V. (1996). *La mediación y sus contextos de aplicación: Una introducción para profesionales e investigadores*. Paidós.
- Entelman, R. (2002). *Teoría de conflictos: Hacia un nuevo paradigma*. Gedisa.
- Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante., Pub. L. No. 26146, 32 (1992). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-26146>
- Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante., Pub. L. No. 27988, 13 (1997). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-27988>
- Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general., Pub. L. No. 21615, 113 (2003). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-21615>
- Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia., Pub. L. No. 7064, 172 (2014). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-7064>
- Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante., Pub. L. No. 16467, 213 (2011). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-16467>
- ESPO. (2016). *Trends in EU Ports Governance 2016* (p. 15). European Sea Ports Organisation. [https://www.espo.be/media/Trends\\_in\\_EU\\_ports\\_governance\\_2016\\_FINAL\\_VERSION.pdf](https://www.espo.be/media/Trends_in_EU_ports_governance_2016_FINAL_VERSION.pdf)
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (1991). *¡Sí, de acuerdo!: Cómo negociar sin ceder* (5ª). Colombia Nueva Ltda. [https://www.uchile.cl/documentos/si-de-acuerdo-como-negociar-sin-ceder-fisher-ury-y-patton-pdf\\_90753\\_1\\_5938.pdf](https://www.uchile.cl/documentos/si-de-acuerdo-como-negociar-sin-ceder-fisher-ury-y-patton-pdf_90753_1_5938.pdf)
- Foulquier, E. (2009). Tensions, conflits et gouvernance dans les ports de commerce français (2004-2007). En *Les ports européens et la mondialisation. La réforme française* (pp. 97-118). L'Harmattan.
- Foulquier, E. (2014). Mondialisation des transports et dynamiques des espaces portuaires. *Questions internationales*, 70, 47-64.
- Foulquier, E. (2016). Prendre la mesure de la conflictualité portuaire. *L'Information géographique*, 80(4), 56-75. <https://doi.org/10.3917/lig.804.0056>
- Foulquier, E., & Ortiz, M. (2014). Vigo, du conflit institutionnel à l'institutionnalisation du conflit. En C. Lamberts (Ed.), *Gouverner les ports de commerce à l'heure libérale: Regards sur les pays d'Europe du Sud* (pp. 245-265). CNRS Éditions. <https://doi.org/10.4000/books.editions-cnrs.45102>
- Gil Álvarez, E. (2008). *La comarca de San Sebastián (Donostialdea): De zona industrial en declive a medio innovador*. Fundación Kutxa.
- González Laxe, F. (2002). Economía marítima y tipologías portuarias. *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, 2717, 21-33.
- González-Cuéllar Serrano, N., Sanz Hermida, A. M., & Ortiz Pradillo, J. C. (2010). *Mediación: Un método de ? conflictos: estudio interdisciplinar*. Editorial COLEX.
- Gramaglia, C. (2002). Humains et goélands: Interactions et conflits de proximité en Languedoc-Roussillon. *Espaces et sociétés*, 110-111, 167-188.
- Grisoni, A., & Némoz, S. (2013). La sociologie, discipline experte des controverses environnementales? *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 13(2), 13(2). <https://doi.org/10.4000/vertigo.14157>
- Guillaume, J., & Guineberteau, T. (2021). Conflictualité et gouvernance portuaires. En É. Foulquier & C. Lamberts (Eds.), *Gouverner les ports de commerce à l'heure libérale: Regards sur les pays d'Europe du Sud* (pp. 125-146). CNRS Éditions. <https://doi.org/10.4000/books.editions-cnrs.45027>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación* (4ª. ed). McGraw-Hill. <https://seminariodemetodologiadelainvestigacion.files.wordpress.com/2012/03/metodologic3a-da-de-la-investigac3b3n-roberto-hernc3a1ndez-sampieri.pdf>
- Lafont Mendizabal, A. (2014). *Epistemología de la ordenación del territorio. Enfoque geopolítico* [Tesis Doctoral, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco]. <http://hdl.handle.net/10810/12298>
- Lederach, J. P. (2009). *El pequeño libro de transformación de conflictos*. Justapaz.
- Martín Ramos, Á. (2007). Bahía de Pasaia: Hacia un nuevo puerto Urbano. *Portus*, 14, 66-71.
- Maugeri, S. (2014). *Gouvernance(s)*. Dunod.



- Mayaux, P.-L. (2015). The production of social acceptability. *Revue française de science politique*, 65(2), 237-259. <https://doi.org/10.3917/rfsp.652.0237>
- Melot, R. (2006). Conflits d'usage et de voisinage. *Natures Sciences Sociétés*, 14(3), 308-309. <https://doi.org/10.1051/nss:2006045>
- Mormont, M. (2006). Introduction: Conflits d'usage et conflits d'environnement. *Geographie, économie, société*, 8(3), 299-318.
- Muñoz, H. S., Morales, E. C., & López, C. R. (2013). *Mediación y resolución de conflictos: Técnicas y ámbitos* (2ª). Tecnos.
- Nogué, J. (2014). Sentido del lugar, paisaje y conflicto. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 5(2), 155-163. [https://doi.org/10.5209/rev\\_GEOP.2014.v5.n2.48842](https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2014.v5.n2.48842)
- Olivier, D., & Slack, B. (2006). Rethinking the Port. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 38(8), 1409-1427. <https://doi.org/10.1068/a37421>
- Ormazabal, M. (2009, mayo 25). Pasaia: 15 años de proyectos urbanísticos para nada. *El País*. [http://elpais.com/diario/2009/05/25/paisvasco/1243280400\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/05/25/paisvasco/1243280400_850215.html)
- Pelletier, M. (2014). La décision territoriale en conflit: Un outil d'évaluation de la participation citoyenne? *Géocarrefour*, 89(4), 271-282. <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.9598>
- Pozueta Echavarrri, J., Cabezas Tejero, G., Jaspe Ortiz, I., & Lamíquiz Daudén, F. (2004). *Estudio comparado de las alternativas de desarrollo del puerto de Pasajes en relación con su grado de impacto medio-ambiental y sostenibilidad*. Instituto Juan de Herrera, de la Universidad Politécnica de Madrid. <https://www.nodo50.org/jaizkibel/?p=115>
- Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. INAP. <https://books.google.es/books?id=hKeODQAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=De+la+burocracia+al+Management&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjPo83ztpJAhW0QEEAHVFCOQ-Q6AEIKTAA#v=onepage&q=De%20la%20burocracia%20al%20Management&f=false>
- Prelorenzo, C. (2010). Le retour de la ville portuaire. *Cahiers de la Méditerranée*, 80, 157-167. <https://doi.org/10.4000/cdlm.5239>
- Pruitt, D. G., & Rubin, J. Z. (1986). *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. Random House.
- Redorta, Josep. (2004). *Cómo analizar los conflictos: La tipología de conflictos como herramienta de mediación*. Paidós.
- Ribot, C. (2019). Évaluation environnementale et participations citoyennes. *Revue juridique de l'environnement*, 44(3), 535-548.
- Rojas, E. (2004). *Volver al centro: La recuperación de áreas urbanas centrales*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Volver-al-centro-La-recuperaci%C3%B3n-de-%C3%A1reas-urbanas-centrales.pdf>
- Sassen, S. (2004). Introduire le concept de ville globale. *Raisons politiques*, 15(3), 9-23. <https://doi.org/10.3917/rai.015.0009>
- Serrano, E., Baixas, M. D., Basterrechea, M., Aldasoro, E., Losa, J., Martínez, M. D., Bacigalupe, A., Urkiola, J. M., Goikolea, J., Areizaga, M. M., Esnaola, S., & Larrañaga, I. (2014). *Evaluación del impacto en la salud de dos intervenciones de regeneración en la Bahía de Pasaia* (1ª, septiembre 2014). Departamento de Salud del Gobierno Vasco. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2014.06.009>
- Serrano, E., Larrañaga, I., Morteruel, M., Baixas de Ros, M. D., Basterrechea, M., Martínez, D., Aldasoro, E., & Bacigalupe, A. (2016). Urban regeneration as population health intervention: A health impact assessment in the Bay of Pasaia (Spain). *International Journal for Equity in Health*, 15(1), 145. <https://doi.org/10.1186/s12939-016-0424-7>
- Talesnik, D., & Gutiérrez, A. (2002). Transformaciones de frentes de agua: La forma urbana como producto estándar. *EURE (Santiago)*, 28(84), 21-31. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008400002>
- Teirlog Ingeniería. (2015a). *Plan estratégico del Puerto de Pasaia 2015 - 2025. Documento I* (p. 132) [Diagnóstico Estratégico]. Teirlog Ingeniería. [http://www.pasaiaport.eus/images/el-puerto/autoridad-portuaria/planificacion-portuaria/Plan-Estrategico/Doc1\\_analisis\\_estrategico.pdf](http://www.pasaiaport.eus/images/el-puerto/autoridad-portuaria/planificacion-portuaria/Plan-Estrategico/Doc1_analisis_estrategico.pdf)
- Teirlog Ingeniería. (2015b). *Plan estratégico del Puerto de Pasaia 2015 - 2025. Documento II* (p. 84) [Formulación Estratégica y Plan de Acción]. Teirlog Ingeniería. [http://www.pasaiaport.eus/images/el-puerto/autoridad-portuaria/planificacion-portuaria/Plan-Estrategico/Doc2\\_plan\\_accion.pdf](http://www.pasaiaport.eus/images/el-puerto/autoridad-portuaria/planificacion-portuaria/Plan-Estrategico/Doc2_plan_accion.pdf)
- The World Bank. (2007). *Port Reform Toolkit Second Edition* (Modulo 3 N.º 29797; Alternative port management structures and ownership models, p. 68). The World Bank. [https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/pdf/modules/03\\_TOOLKIT\\_Module3.pdf](https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/pdf/modules/03_TOOLKIT_Module3.pdf)
- Torre, A., & Kirat, T. (2008). *Territoires de conflits: Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*. Editions L'Harmattan.



- Torre, A., Melot, R., Bossuet, L., Cadoret, A., Caron, A., Darly, S., Jeanneaux, P., Kirat, T., & Pham, H. V. (2010). Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace? Eléments de méthode et de repérage. *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 10(1). <https://doi.org/10.4000/vertigo.9590>
- Valdaliso Gago, J. M. (Ed.). (2010). *Los orígenes históricos del clúster de la industria marítima en el País Vasco y su legado para el presente*. Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad; Eusko Ikaskuntza.
- Vinyamata Camp, E. (1999). *Manual de prevención y resolución de conflictos: Conciliación, mediación, negociación*. Ariel.