

TESIS DOCTORAL



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**LAS VÍAS VERDES COMO POLÍTICA
MULTINIVEL.
LOS CASOS DE GIRONA Y OJOS NEGROS**

Macià Serra i Serra

Director: Salvador Martí i Puig

Tutor: Rodrigo Rodrigues-Silveira

Universidad de Salamanca

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Público General

Área de Ciencia Política

Salamanca 2017

Índice

LISTA DE TABLAS.....	9
LISTA DE FIGURAS.....	10
LISTA DE IMÁGENES.....	11
LISTA DE DOCUMENTOS	12
AGRADECIMIENTOS	13
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	15
CAPÍTULO II. NOTAS TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS.....	19
2.1. Apuntes teóricos.....	19
2.1.1. La gobernanza y las políticas públicas.....	19
2.1.2. Vías verdes: el objeto de estudio.....	23
2.1.3. Las dimensiones	30
Modelo de gestión.	30
Gobierno multinivel.	36
Diseño e implementación.	42
2.2. Diseño de investigación	46
2.2.1. Pregunta de investigación	46
2.2.2. Hipótesis.....	47
El gobierno multinivel.	48
El modelo de gestión.	49
Estilo de políticas.	50
2.2.3. Indicadores de éxito	51
Situación de la vía verde.....	51
Utilización de la vía verde.	52
Impactos económicos generados.	52
Outputs generados por las administraciones.	53
2.2.4. Selección y justificación de los casos.....	53
2.2.5. Fuentes	56
2.2.6. Estructura de la tesis	57
CAPÍTULO III. LAS VÍAS VERDES COMO POLÍTICA PÚBLICA	59
3.1. Antes de las Vías Verdes: Los Ferrocarriles	60
Los ferrocarriles de vía estrecha.	63

3.2. Las políticas públicas de vías verdes	65
3.2.1. El proceso.....	65
Historia.	65
3.2.2. Actores.....	70
Unión Europea.....	70
Administración General del Estado.	72
Comunidades Autónomas.....	74
Diputaciones.	75
Municipios.....	76
Consortios y Mancomunidades.	77
Fundación de los Ferrocarriles Españoles.	79
3.3. Resultados	81
3.3.1. Situación de las vías verdes.....	81
3.3.2. Usos.....	84
3.3.3. Los impactos.....	85
3.3.4. Políticas Públicas.....	88
Aspectos Legales.	88
La inversión.....	91
Planificación.....	93
3.4. La situación en otras zonas geográficas	95
3.5. Resumen del capítulo	99
Un marco legal poco concreto y restrictivo.....	99
Ubicación y entorno geográfico.	99
Una pluralidad de actores.....	100
Las ausencias.....	101
CAPÍTULO IV. LAS VÍAS VERDES DE GIRONA.....	103
4.1. Antes de las vías verdes: las líneas de ferrocarril	103
4.1.1. Sant Feliu de Guíxols – Girona	105
4.1.2. Olot – Girona	108
4.1.3. Palamós-Girona	109
4.1.4. Banyoles – Girona.....	111
4.1.5 Sant Joan de les Abadesses – Ripoll.....	111
4.2. Hacer las vías verdes (1990-2003).....	113
Antecedentes.....	113

Propuestas.....	113
Estado de la vía.	114
4.2.1. La ruta del Carrilet.....	116
Entrada en la agenda y decisión.	116
Itinerario e Implementación.....	120
El Consorci de la Ruta del Carrilet.....	123
4.2.2. Girona - Sant Feliu de Guíxols	126
Entrada en la agenda y decisión.	126
Itinerario e implementación.	127
El Consorci de la vía del tren de Sant Feliu de Guíxols a Girona.....	129
4.2.3. Ripoll- Sant Joan de les Abadesses.....	130
Entrada en la agenda y decisión.	130
Itinerario e implementación.	131
4.3. La Gestión de las vías verdes de Girona (2000-2016)	133
4.3.1. Actores.....	134
El Consorci de les Vies Verdes.	136
Los municipios.	143
Diputación.	144
Consejos Comarcales.....	144
Comunidad Autónoma.	145
Administración General del Estado.	145
Unión Europea.....	146
4.3.2. Proceso	147
Objetivos.....	147
4.4. Resultado.....	148
4.4.1. Políticas Públicas.....	148
a) Mantenimiento.	148
b) Promoción.	148
c) Ampliación.	149
d) Planificación.	151
e) Otras políticas.....	153
f) Estilo de políticas.	155
4.4.2. Situación actual de la vía verde	156
4.4.3. Usos.....	163

4.4.4. Impactos	168
4.5. Conclusiones	170
CAPÍTULO V. LA VÍA VERDE DE OJOS NEGROS.....	177
5.1. Antes de la vía verde: la línea de ferrocarril	178
5.2. Construir la vía verde.....	185
5.2.1. Valencia	188
Proceso.	188
Recorrido.	191
5.2.2. Aragón.....	193
Recorrido	195
5.3. La gestión de la vía verde de Ojos Negros.....	196
5.3.1. Actores.....	196
La Comunidad Autónoma.	197
Los municipios.	198
Estado.	199
Unión Europea.....	200
5.3.2. Proceso	200
Objetivos.....	200
5.4. Resultados	202
5.4.1. Políticas públicas	202
a) Mantenimiento.	202
b) Promoción.....	203
c) Ampliación.	204
d) Planificación.	204
e) Estilo de políticas.	206
5.4.1. Situación actual de la vía verde	208
5.4.2. Usos.....	214
5.4.3. Impactos	216
5.4. Resumen del capítulo.....	217
CAPÍTULO VI. LA COMPARACIÓN.....	223
6.1. Características de las Vías Verdes de Ojos Negros y Girona.....	223
Las líneas de ferrocarril.....	224
El contexto territorial.	227
Las vías verdes.....	230

6.2. Multinivel	232
6.2.1. Actores.....	232
6.2.2. Factores relacionados con la colaboración multinivel.....	235
6.2.2.1. Factores relacionados con la colaboración entre instituciones.	235
6.2.2.2. Factores relacionados con la institucionalización de la colaboración	244
6.2.2.3. La red de gobernanza	247
6.2. Modelo de gestión	250
6.2.1. Aspectos simbólicos.....	251
6.2.2. Aspectos estructurales	252
6.2.3. Aspectos relacionales.....	253
6.2.4. Aspectos sustantivos	254
Mantenimiento.	254
Promoción.....	255
Obtención de fondos.....	257
Ampliación.	258
Planificación.	259
6.2.5. El enfoque	263
6.3. Estilo de políticas.....	265
6.4.1. La decisión y el diseño de las vías verdes	265
6.4.2. La evolución de las vías verdes	268
6.5. Indicadores de éxito.....	270
6.5.1. Estado de la vía verde.....	271
6.5.2. Uso	277
6.5.3. Impactos	280
CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES	283
7.1. Las hipótesis	283
7.2. Las vías verdes en España.....	289
La situación de las vías verdes.....	289
Apuntes finales sobre los dos casos estudiados.	293
Vías Verdes de Girona: la vía verde “como conector”.....	293
Ojos Negros: la vía verde “como otra carretera más”.....	294
7.3. Los ingredientes clave o las recomendaciones	295
Conceptualización sin orejeras.	295
Planificación a distintas escalas.	296

Coordinación con quién quiera aportar.....	297
Evaluar diferentes impactos.....	299
7.4. Nuevas vías de investigación.....	300
La evaluación de las vías verdes.....	300
Ampliar la N y estudiar más vías verdes.....	301
Estudiar la gobernanza de otros ámbitos semejantes.....	301
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	303
ANEXOS.....	313

LISTA DE TABLAS

CAPÍTULO III

Tabla I. Las líneas de ferrocarril en la provincia de Girona.....	104
---	-----

CAPÍTULO IV

Tabla II. Vías Verdes de Girona	115
---------------------------------------	-----

Tabla III. Algunos ejemplos de estaciones rehabilitadas	160
---	-----

CAPÍTULO V

Tabla IV. Ferrocarril minero de Sierra Menera	181
---	-----

Tabla V. Recorrido de la Vía Verde de Ojos Negros	188
---	-----

CAPÍTULO VI

Tabla VI. Líneas de ferrocarril	224
---------------------------------------	-----

Tabla VII. Comparación datos socioeconómicos provinciales.....	227
--	-----

Tabla VIII. Vías Verdes.....	230
------------------------------	-----

ANNEXO

Tabla A1. Entrevistas presenciales	315
--	-----

Tabla A2. Las Tabla A3. Listado Vías Verdes en España en 2016	321
---	-----

de miembros de AEEVV-EGWA en diciembre de 2016.....	325
---	-----

LISTA DE FIGURAS

CAPÍTULO III

Figura I. Las Vías Verdes en España en 2016.....	82
Figura II. Millones de euros invertidos en el programa caminos naturales.....	92
Figura III. Kilómetros construidos en el Programa Caminos Naturales.....	92
Figura IV. Las Vías Verdes en Francia.....	97

CAPÍTULO IV

Figura V. Vías Verdes de Girona.....	116
Figura VI. Fases de las Políticas Públicas de las Vies Verdes de Girona	135
Figura VII. Tipología de Miembros del Consorci de les Vies Verdes	138
Figura VIII. Fuentes de ingresos del Consorci de les Vies Verdes de Girona	141
Figura IX. Gastos del Consorci de les Vies Verdes de Girona.....	142
Figura X. Número de usos anuales en los contadores de las Vies Verdes de Girona.....	164
Figura XI. Variación mensual de personas usuarias de las Vies Verdes.....	166
Figura XII. Cronología de la creación del Consorci de les Vies Verdes.....	173

CAPÍTULO V

Figura XIII. Vía Verde de Ojos Negros	187
Figura XIV. Clasificación de los actores según las fases de las Políticas Públicas, el Caso de Ojos Negros.....	197
Figura XV. Cronología del Caso de Ojos Negros.....	219

CAPÍTULO VI

Figura XVI. Los actores en Figura XVI. Los actores los dos casos.....	233
Figura XVII. Factores relacionados con la colaboración institucional.....	243

LISTA DE IMÁGENES

CAPÍTULO IV

Imagen I. La Vía Verde en Sant Feliu de Pallerols.....	157
Imagen II. Tramos de la Vía verde en les Preses y Salt.....	157
Imagen III. Señalizaciones a lo largo de la ruta I	158
Imagen IV. Señalizaciones a lo largo de la ruta II.....	159
Imagen V. La estación rehabilitada en Sant Feliu de Pallerols.....	161
Imagen VI. La estación de Llambilles.....	162

CAPÍTULO V

Imagen VII. Vista de la estación de Santa Eulalia.....	208
Imagen VIII. Estación de Santa Eulalia.....	209
Imagen IX. Firme en la Vía Verde en Aragón.....	210
Imagen X. Estación de la Puebla de Valverde.....	211
Imagen XI. Estación del Palancar.....	212
Imagen XII. Hitos kilométricos con el mismo diseño a lo largo de la ruta.....	213

CAPÍTULO VI

Imagen XIII. El entorno donde inicia la Vía Verde de Ojos Negros en Santa Eulalia	273
Imagen XIV. Estación donde inicia la Vía Verde de Ojos Negros en Santa Eulalia	274
Imagen XV. Inicio de las Vías Verdes de Girona en Olot	274
Imagen XVI. Fin de la Vía Verde de Ojos Negros entre Algímia y Torres.....	275
Imagen XVII. Fin de las Vías Verdes de Girona en el puerto de Sant Feliu de Guíxols. Antigua estación convertida en museo y servicios para usuarios de la vía.....	276

LISTA DE DOCUMENTOS

ANNEXO

Documento I. Dvd con “Vive la vía”, programa producido por la FFE y emitido en la 2, que recorre y promociona diferentes vías verdes	317
Documento II. Documento fundacional del CVVG. Inscripción en el registro	327
Documento III. Folleto promocional de la Ruta Pirinexus.....	329
Documento IV. Mapa y guías de “Los secretos de las vías”	331
Documento V. Guía de las Vías Verdes. Editada en inglés (muestra, francés, castellano y catalán)	335
Documento VI. Proyectos financiados por la Unión Europea con la participación del CVVG	337
Documento VII. Librito acerca de las Vías Verdes editado por el Patronat de Turisme Girona-Costa Brava. Disponible en inglés (muestra), francés, alemán, holandés, castellano y catalán	339
Documento VIII. Mapa turístico de la Provincia de Girona	343
Documento IX. Folleto promocional de Ojos Negros editado conjuntamente entre la Generalitat Valenciana y el Gobierno de Aragón	345
Documento X. Librito de promoción turística de la Vía Verde de Ojos Negros editado por la FFE.	347

AGRADECIMIENTOS

La finalización de una tesis doctoral representa la culminación de los aprendizajes obtenidos a lo largo del doctorado. Ni los conocimientos adquiridos ni la propia tesis hubieran sido posibles sin la ayuda de muchas personas a las cuales quiero mostrar mi agradecimiento.

En primer lugar a mi director y culpable por incitación, Salvador Martí i Puig. Nunca podré agradecer lo suficiente la confianza que depositó en mi desde el primer momento que nos conocimos en la Universitat de Girona. Su aliento para que escribiera la tesis doctoral, su orientación para adentrarme en el proceloso mundo académico, y sus sugerencias y comentarios han sido imprescindibles para que este proyecto llegara a buen término. Sin él, nada de esto hubiera sucedido.

A mi tutor Rodrigo Rodrigues-Silveira por sus ánimos, indicaciones y correcciones continuas y sistemáticas que han contribuido de un modo extraordinariamente relevante a la calidad que pudiera haber en la presente tesis doctoral. En los primeros meses y años, su contribución metodológica me ayudó a encontrar el tono y el método necesarios para que el proyecto llegara a buen fin.

Al conjunto de profesores del grado de Ciencia Política de la Universitat de Girona por sus ánimos y ayuda siempre que la he necesitado, que han sido muchas ocasiones. A Gemma Ubasart, compañera de despacho, de conversaciones y de vida académica, porque ha leído y comentado todos los manuscritos que le he mostrado. Su confianza y comentarios han sido parte inestimable de este trabajo. A Ariel D. Sribman por su complicidad en todo momento, por su ayuda en los aspectos formales de la tesis doctoral, por su confianza y sus ánimos, y porque se ha convertido en uno de los puentes entre Salamanca y Girona. También a todos los compañeros del área de Ciencia Política de la Facultad, Carles Ferreira, Joan Trias, Joan Herrera, Txema Torrent, Anaïs Varo, Ricard Vilaregut, Jordi Bonet.

A Quim Brugué, que leyó el manuscrito y me ayudó a salir del atolladero donde me encontraba. A los participantes en los seminarios doctorales UdG-UAB,

especialmente a Ismael Blanco, que con sus comentarios y sugerencias me ayudaron a enfocar y a pulir el texto.

A los compañeros del programa Estado de Derecho y Gobernanza Global en la Universidad de Salamanca por su disposición continua y desinteresada a ayudar, Carolina, Melany y Dani.

A mis amigos, que han confiado en mí y siempre me han transmitido su aliento y confianza: Quim Ayats, Dante Pibernat, Jordi Vilanova, Christian Alcalá, Pau Llobet y Carles Benguerel. Los buenos amigos son un ingrediente indispensable para que la vida tenga sentido.

A mis padres Francesc y Ma Àngels, que han sentado las bases para que pueda disfrutar de llevar el timón de mi vida. Han apoyado de un modo cerrado todas las decisiones que he tomado y me han dado más apoyo que el que un hijo puede esperar.

A mi hermana Núria, por su aliento, confianzas y apoyo incondicional siempre, en la cercanía y en la lejanía.

A mi pareja, Annabel. Si nuestros caminos no se hubieran cruzado hace ya algunos lustros no sé cómo hubiera sido mi vida, pero seguro que mucho peor. Compartirla a su lado es uno de los privilegios que me han sido concedidos. Con nuestros hijos Olga y Enric, la existencia se llena de sentido.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

Las vías verdes son caminos construidos utilizando el trazado de antiguas infraestructuras actualmente abandonadas, como vías de tren. Son gestionadas por el sector público, su uso es restringido a peatones y ciclistas, son accesibles, sin pendientes pronunciadas y suelen conectar los núcleos urbanos con el entorno natural o agrícola. Los utilizan los vecinos de la zona, pero también pueden ser un reclamo para atraer visitantes a zonas de interior que normalmente no los reciben.

Hay muchas políticas públicas que se pueden gestionar de distintas maneras, ya sea de un modo jerárquico o colaborativo; con un solo actor o con la participación de distintos actores; con la participación de actores no estrictamente públicos o sin ella. La gobernanza y el estilo de gestión enlazan con estos temas y permiten construir marcos teóricos para comprenderlos.

El objetivo de la tesis doctoral es analizar cómo influyen los factores institucionales (qué tipo de estructura gestiona, qué actores participan, como son las relaciones entre los actores) en el desarrollo de una política pública, en este caso la vía verde. Para hacerlo se compararan dos estilos de gestión muy diferentes para observar las similitudes y diferencias en relación al mismo objeto. Desde una perspectiva de gobernanza y estilo de implementación de políticas públicas, la presente tesis

doctoral busca analizar cómo se crearon y cuál ha sido la evolución posterior de dos casos: las vías verdes de Girona y la vía verde de Ojos Negros.

Las vías verdes han atraído la atención de la academia desde distintas perspectivas como el turismo (Mundet & Coenders 2010; Mercat 2009), la economía (Palau et al. 2012) la planificación (Ahern 1995; Searns 1995), o el desarrollo rural (Aycart & Hernández 2007; Picket et al. 2013). Pero las aproximaciones a la cuestión desde un ámbito de políticas públicas se han realizado desde contextos como el anglosajón alejados de nuestro entorno administrativo (Erickson 2008; Hellmund & Smith 2006; Brasier 2011).

Es por ello que la novedad de la presente tesis es adoptar un enfoque de políticas públicas para analizar las vías verdes, y la comparación de dos estilos de gestión diferentes para abordar el mismo objeto. Para realizarlo se recorrerá a la literatura de referencia en aspectos gobernanza (Levi-Faur 2012; Sørensen & Torfing 2007; Dente & Subirats 2014; Blanco et al. 2011), la implementación (Van Meter & Aguilar Villanueva 2000; Sabatier 1986) o las agencias creadas para la gestión de algunas políticas concretas (Martínez-Alonso Camps & Ysa Figueras 2003; Pollitt & Talbot 2004).

De qué manera se deciden, impulsan e implementan las políticas públicas importa. Y afecta de un modo muy importante a los resultados que las políticas pretenden alcanzar. Desde hace muchas décadas es conocido (Pressman & Wildavsky 1973) que para obtener buenos resultados no hace falta solamente tomar las decisiones apropiadas sino que es igual de relevante qué actores intervienen en la implementación y el proceso que se desarrolla.

Es por ello que algunas preguntas pertinentes que la tesis tratará de responder son ¿Tiene sentido crear una nueva institución para que se encargue específicamente de una infraestructura o zona?, ¿Es mejor que una sola institución se encargue de todo lo relacionado con la vía verde o de lo que se trata es de que participen coordinadamente el mayor número de actores posibles? ¿Cuál es la escala de gestión óptima para planificar una red de vías verdes? ¿Y para diseñar una vía verde

concreta? ¿Cuáles son los tipos de objetivos que puede perseguir la creación de una vía verde?

A veces, las políticas que más afectan a los ciudadanos no son las que mayor espacio ocupan en los medios de comunicación, ni las que centran el debate político. A veces son gestionadas por administraciones relativamente cercanas con una notoriedad política y social modesta. Pero no por ello son menos relevantes. Y en esta línea, disponer de una infraestructura accesible y gratuita que permita gozar de la naturaleza al aire libre es una manera de crear valor público y contribuir a aumentar la calidad de vida de los vecinos de los pueblos por donde pasa.

Más allá de las políticas públicas, también la elección de las vías verdes merece una justificación. En primer lugar porque el número de vías verdes ha ido aumentando año tras año en casi todos los estados de la Unión Europea. Cada vez más administraciones crean caminos no motorizados y normalmente lo hacen sin coordinación entre ellas ni con una visión integral.

Además, las vías verdes conectan y tienen relación con distintos ámbitos relevantes política, social y económicamente, pero que no suelen estar en la agenda política. Ejemplos de ello son el desarrollo rural, el turismo, el medio ambiente, la movilidad sostenible o la promoción de los hábitos saludables. ¿Qué estilo de gestión será capaz de extraer el potencial a la inversión realizada en la construcción de la vía verde y conseguir que genere impactos en todos los ámbitos?

Finalmente, el autor debe reconocer también algunos aspectos personales en la decisión del tema escogido porque lo conoce desde hace años, desde el rol de usuario pero también desde la labor profesional. Finalmente, las políticas públicas más cercanas territorialmente siempre han sido objeto de interés académico de quién escribe estas líneas.

La estructura de la tesis se divide en diferentes capítulos. En el segundo capítulo se construye el marco teórico y se describe el diseño de la investigación. El tercero describe la situación de las vías verdes en España. El cuarto y quinto describen los casos estudiados. El sexto compara los casos siguiendo los parámetros expuestos en

el capítulo 2. Y finalmente el séptimo aborda las conclusiones más relevantes así como algunas recomendaciones para el futuro.

CAPÍTULO II. NOTAS TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

2.1. Apuntes teóricos

2.1.1. La gobernanza y las políticas públicas

Las sociedades occidentales en el inicio del siglo XXI son cada vez más fragmentadas, plurales y cambiantes. Muchos de los problemas a los que se enfrentan no tienen fácil solución, y están marcados por la complejidad y la incertidumbre (Bauman 2003; Sennett 2000). En este escenario, la administración pública a veces no es capaz de ofrecer las respuestas que la sociedad espera, ya sea en contenido, rapidez, flexibilidad o alcance (Bovens & Hart 2011; Scott 1998).

Hoy aparecen muchos problemas para los cuales no hay una receta clara, conocida y con éxito asegurado que pueda ofrecer la administración. El ejemplo más paradigmático son los *wicked problems*, o problemas malditos (Brugué et al. 2015). Este tipo de problemas son difíciles o imposibles de “solucionar” porque son contradictorios, cambiantes y no se ajustan a las respuestas para la cual la administración está preparada. Otros autores (Koppenjan & Klijn 2004) también afirman que los problemas malditos son caracterizados por la complejidad y la indeterminación. Esta incerteza estratégica no es fácil de reducir e imposible de eliminar en una sociedad compleja.

En segundo lugar, conviene destacar que la administración actual, heredera de la administración burocrática que describió Max Weber (1944), es eficiente y eficaz en la aplicación del procedimiento previsto, pero tiene serios problemas para abordar de una forma más relacional –y seguramente más inteligente- los retos que la sociedad actual plantea.

En otras palabras, la idea de estado soberano gobernando desde una posición jerárquica superior con una planificación completa, una acción programada y una regulación detallada en muchos ámbitos pierde peso para abrir paso a nuevas ideas sobre gobernanza pluricéntrica, basada en la interdependencia, la negociación y la confianza (Sørensen & Torfing 2007; Levi-Faur 2012; Kjær 2004a). Todo ello ha dado lugar a *policy networks* y *governance networks* (Blanco et al. 2011).

El concepto de gobernanza será uno de los que guiará la presente tesis doctoral. El concepto sugiere que las decisiones públicas tienen menos que ver con las jerarquías de las burocracias organizadas y más con las relaciones a largo plazo entre distintas organizaciones de distintos niveles institucionales, de distintos ámbitos de la administración y de la participación de actores privados (John 2001). Por lo tanto, uno de los elementos más destacables de la gobernanza es la necesidad del trabajo conjunto entre distintos actores sin una relación jerárquica o de sumisión entre ellas.

Forester (1999), en un libro de planificación territorial, entiende que la deliberación, esto es la discusión y debate desde diferentes lógicas para llegar a una visión compartida, es una buena manera (sino la única en muchos casos) de crear valor público. En el mismo libro diferencia conceptualmente tres niveles de políticas relacionales. Así,

- a) cuando intervienen actores privados se define como participación.
- b) cuando intervienen distintos departamentos o perspectivas sectoriales el concepto que se usará es el de transversalidad y finalmente
- c) cuando intervienen diferentes niveles institucionales, diferentes instituciones, se usa el concepto de gobierno multinivel.

Estos tres niveles serán analizados y aplicados a los casos de la presente tesis doctoral para averiguar si existen en alguno de ellos y en qué medida.

Una de las herramientas conceptuales del análisis de políticas públicas es la perspectiva del ciclo de las políticas públicas (Hill 2009; Harguindéguy 2013; Subirats 2008). Ésta perspectiva temporal enfatiza distintos aspectos en cada una de las fases de la política pública. Normalmente se diferencian: la aparición y definición del problema, la entrada en la agenda política, la formulación de alternativas, el diseño, la decisión, la implementación y la evaluación. Es una tipología secuencial útil a efectos teóricos. Clarifica y separa diferentes acciones que se llevan a cabo en las políticas públicas. y clarificadores. Pero muchas veces en la realidad las fases se mezclan y se yuxtaponen.

No obstante la visión del ciclo es útil en muchos casos porque permite separar y analizar cada una de las fases como elementos diferentes. De hecho, en la mayoría de manuales de ciencia política que tratan las políticas públicas o los libros introductorios sobre las políticas públicas utilizan la visión del ciclo de las políticas públicas por su claridad conceptual. (Bosch & Orriols Galve 2011; Harguindéguy 2013; Subirats 2008; Vallès & Martí i Puig 2015). En la mayoría de ellos, cuando se aborda la fase de implementación de las políticas públicas, se citan dos grandes perspectivas: el enfoque *top-down* o de arriba a abajo, y el enfoque *bottom-up* o de abajo a arriba.

La visión *top-down*, fue la primera que apareció, junto con los primeros estudios específicos sobre la implementación en los años 70 del pasado siglo (Pressman & Wildavsky 1973; Sabatier 1986; Bardach 1977). Esta visión enfatiza la importancia del diseño y la toma de decisiones políticas, y las separa claramente de la implementación, de la que se encargan otros actores que tienen que procurar ceñirse a lo que las instancias superiores han diseñado. Esta visión ve con desconfianza la posibilidad que intervengan numerosos actores en el proceso de implementación dado que con ello aumentan las posibilidades de que no se consiga implementar tal y como está previsto. Esta visión también implica relaciones jerárquicas entre los

diferentes actores que deben participar en las fases del ciclo de las políticas públicas. Se nutre de la tradición burocrática clásica que entiende la administración como una cadena de mando donde las unidades subordinadas deben obediencia a las superiores, y no se espera que “piensen” o se adapten la política a la realidad con la que lidian.

Esta perspectiva *top-down* también cosechó críticas desde distintas perspectivas (Hjern & Hull 1982; Hill 2009). En primer lugar, que no tiene en cuenta la naturaleza *política* de las políticas públicas. Después de la decisión política propiamente dicha, casi nunca hay un proceso neutral políticamente donde la administración ejecuta lo decidido, sino que la política, entendida como disputa y confrontación de intereses, nunca deja de estar presente en todas las fases.

Como confrontación a la visión *top-down* se han construido otros análisis habitualmente conocidos como *bottom-up* o de abajo a arriba. En esta visión, no sólo son relevantes las decisiones que se toman al inicio del proyecto sino el proceso que se desarrolla a través de la red de actores implicados o necesarios en la implementación.

La contraposición entre los dos enfoques será uno de hilos conductores de la presente tesis doctoral. Como indica Téles (2016), es oportuno mirar las políticas públicas no como un escenario donde algunas entidades controlan el proceso desde una perspectiva *top-down* sino como una estructura de poder compartido que construye la colaboración entre diferentes entidades.

En la literatura cada vez es más evidente el rol importante y destacado del diseño y la formulación de actores que en una perspectiva *top-down* serían meros implementadores subordinados, por lo tanto esta perspectiva de arriba abajo, aun siendo útil en algunos casos, no alcanza a advertir la totalidad del escenario.

Esta reflexión se relaciona con la aproximación teórica de las redes de gobernanza, ya que no separa categóricamente las fases del diseño y la implementación, ya que

enfatisa la negociación conjunta y permanente entre distintos actores. Es por ello que buena parte del análisis de la presente tesis se centrará en el desempeño general de la política pública de vías verdes incluyendo las decisiones, el desempeño y la gestión de los casos analizados. También, aunque en menor medida, se apuntarán los resultados obtenidos.

En definitiva, y como apuntan algunos autores (Dente & Subirats 2014; Hill 2009), aunque la dicotomía entre los enfoques *top-down* y *bottom-up* es útil porque muestra las diferencias y ayuda a clarificar, para realizar un análisis rico y completo se pueden y deben integrar las dos perspectivas. Esto es lo que pretende desarrollar la presente tesis doctoral, usando distintos elementos de cada enfoque para expresar analíticamente los casos estudiados.

Una vez introducidos algunos elementos teóricos, que se profundizarán en el apartado 2.1.3, es pertinente definir el objeto de estudio de la presente tesis doctoral: las vías verdes.

2.1.2. Vías verdes: el objeto de estudio

En el siguiente apartado se muestra en qué contexto aparece el concepto de vías verdes, cómo se ha definido en la literatura académica, cómo se define por parte de los actores implicados y finalmente se ofrece la definición operativa que se propone en esta tesis.

En la literatura académica ha habido distintas aproximaciones al concepto de la vía verde. Todas comparten un mínimo común denominador: una porción de tierra que se extiende longitudinalmente por un territorio. Pero existen numerosos matices, condiciones y elementos añadidos a estos elementos centrales desde diferentes visiones.

Los primeros estudios relativos a las vías verdes se realizaron en Norteamérica en los años 90. Es cuando aparece el concepto “greenways” vinculado a disciplinas como

la geografía, la planificación territorial, el diseño de paisaje y la gestión de espacios abiertos (Ahern 1995; Fabos 1995; Searns 1995).

Se apuntaron distintas aceptaciones del concepto vía verde, que pueden referirse a corredores ecológicos que conectan distintas zonas naturales, o de uso recreativo, normalmente cerca de ríos, otros caminos y en la naturaleza, o que transcurren por tramos con un importante patrimonio histórico y cultural.

El segundo y el tercer tipo de vías verdes no tienen unas diferencias claras entre ellas y en numerosos casos aparecen solapadas, ofreciendo un uso recreativo a la vez que acceso al patrimonio cultural y natural. Ésta es la aproximación que más se acerca al objeto de estudio de esta tesis, ya que los corredores ecológicos tienen una lógica diferente dado que el uso humano no es el principal (Labaree 2000).

Ahern propone una definición de vías verdes como líneas de tierra planificadas, diseñadas y gestionadas para conseguir diferentes objetivos ecológicos, recreacionales, culturales, estéticos u otros compatibles con el concepto de uso sostenible de la tierra. Es oportuno detenerse en algunos matices de la definición. El primero de ellos es que una vía verde no es cualquier camino. Es un camino planificado, diseñado y gestionado desde lo público buscando distintos beneficios mediambientales y sociales. Las vías verdes no tienen la ambición de controlar o transformar el paisaje entero sino que se adaptan fácilmente al paisaje ya existente y son complementarias a múltiples usos que se le quieran dar.

Otra definición entiende las vías verdes como líneas en el territorio, diseñadas para usos naturales, recreacionales o de otro tipo (Hellmund & Smith 2006). En el libro recoge hasta 31 conceptos diferentes de vías verdes según los objetivos perseguidos y contextos donde se encuentran. Así, muestra desde corredores biológicos, espacios abiertos, corredores perimetrales en los parques o vías puramente recreacionales. Algunos de ellos circulan por dentro de las ciudades, otras conectan las urbes con su entorno natural, y también las hay que discurren completamente alejadas de los entornos urbanos, en espacios rurales o naturales.

Ericksson (2008), entiende las greenways como líneas en el paisaje expresamente diseñadas persiguiendo distintos objetivos. Abarcan desde caminos en las ciudades hasta los entornos rurales o boscosos, aunque la mayoría se encuentran en áreas suburbanas. Están diseñadas expresamente, tienen un nombre oficial y los habitantes las reconocen.

Fuera del ámbito académico también se encuentran definiciones de las vías verdes. La *Asociación Europea de Vías Verdes* (AEVV) es la organización que agrupa instituciones que planifican, mantienen o promocionan vías verdes en su territorio. En el año 2000 su asamblea aprobó la definición que sigue vigente. Así, las vías verdes *“Son vías de comunicación autónomas reservadas a los desplazamientos no motorizados, desarrolladas en un marco de desarrollo integrado que valore el medio ambiente y la calidad de vida, cumpliendo las condiciones suficientes de anchura, pendiente y calidad superficial para garantizar una utilización en convivencia y seguridad a todos los usuarios de cualquier capacidad física. En este sentido, la utilización de los caminos de servicio de canales y de las vías ferroviarias abandonadas constituyen un soporte privilegiado para el desarrollo de Vías Verdes”* (AEVV 2000).

Esta definición es relevante porque es la aceptada por casi todos los actores en el diseño, impulso y gestión de las verdes en Europa. Por lo tanto es oportuno detenerse a analizar la definición de una manera más detallada.

Se diferencia de las definiciones vistas hasta hora en el énfasis en los desplazamientos no motorizados. Por lo tanto prohíbe el acceso con vehículos a motor, lo que garantiza una mayor seguridad a los usuarios. También señala las condiciones técnicas que debe tener el camino, el nivel de anchura y el tipo de firme para permitir la accesibilidad de un gran número de personas independientemente de su capacidad para desplazarse. En este sentido, es muy relevante el interés para que las personas en silla de ruedas también puedan usar la vía verde.

También la posibilidad de construirlas utilizando antiguas infraestructuras abandonadas, citando las vías de tren y los canales. Es importante destacar que la definición deja abierta la puerta a multitud de caminos que no discurren sobre antiguas infraestructuras, y este es un elemento clave para acercarse al fenómeno

con una visión amplia y apegada a la realidad. La definición escogida en la presente tesis doctoral, explicitada más abajo, es claramente deudora del enfoque de la EGWA/AEVV.

Una de las organizaciones de referencia y más influyentes en el ámbito de la movilidad sostenible en el Reino Unido apunta otra definición. Así, las vías verdes son *“rutas no motorizadas que son atractivas, generalmente separadas del tráfico motorizado y continuas. Típicamente discurren por antiguas vías de tren, caminos al lado de los ríos o canales, bosques, o lenguas de espacio abierto que penetran en las áreas urbanas. Aunque las vías verdes normalmente se encuentran en un entorno rural, muchas de las más usadas conectan con espacios urbanos.”* (Sustrans, 2016).

En este caso destaca que las rutas no deben estar obligatoriamente cerradas al tráfico motorizado. Y apunta de manera muy interesante la preeminencia del entorno rural sin dejar de lado el urbano. Precisamente la conexión de los entornos rurales con los urbanos es una de las mayores características de las vías verdes.

En el ámbito español el concepto *vía verde* fue patentado por la *Fundación de Ferrocarriles Españoles* el año 1994. En este caso el concepto se restringe a los caminos no motorizados recuperados donde anteriormente había una línea —o el proyecto de ferrocarril ahora en desuso. Esta perspectiva por un lado clarifica el concepto, puesto que es necesario que el actual camino se construya sobre un antiguo trazado ferroviario. Pero también limita su alcance puesto que deja fuera la inmensa mayoría de caminos existentes en el territorio, que no se asientan sobre antiguas líneas de tren. En definitiva, facilita la existencia de un universo concreto y analizable, teniendo en cuenta que en la actualidad es imposible obtener información de todos los caminos no asfaltados de una zona, no hay ningún catálogo disponible. En cambio sí existe para las vías verdes según la definición de la FFE¹.

Pero no sólo en España hay problemas relacionados con la nomenclatura. Aunque Francia es uno de los estados europeos que más ha promocionado las vías verdes y más kilómetros construidos tiene, hay autores que apuntan a una atención

¹ Se puede acceder al catálogo de la FFE, usado también en la presente tesis, aquí: <http://www.viasverdes.com/>.

insuficiente y una carencia en la planificación de las vías verdes y sus potencialidades, mayormente por desconocimiento. Así, muchas veces se ejecutan infraestructuras semejantes pero no se les otorga el nombre de vías verdes, lo que según el autor disminuye su potencial en muchos aspectos como la promoción turística o la conexión (Pollet 2010).

Habiendo repasado algunas de las definiciones de vías verdes más relevantes desde distintos puntos de vista geográficos, sectoriales y académicos, la definición de vía verde que la presente tesis doctoral propone es la de un

camino de uso no motorizado, construido mayoritariamente sobre antiguas infraestructuras en desuso, con pendiente suave y anchura suficiente para permitir el acceso a todo tipo de usuarios.

La definición enfatiza su uso exclusivo para caminar, ir en bicicleta, silla de ruedas, o a caballo y prohíbe el uso de vehículos a motor. Las características lo deben convertir en accesible para todos los públicos, y por lo tanto alejarlo de las dificultades que algunos senderos montañosos entrañan para las personas con menos capacidades físicas. Finalmente, el concepto se restringe a las vías que reutilizan infraestructuras, y por ende inversiones, ahora en desuso, aunque no obliga a que todo el recorrido transcurra exactamente por donde lo hacía la antigua infraestructura.

Aunque muchas de las afirmaciones, análisis y conclusiones presentes en esta tesis son aplicables a caminos que no transcurren por antiguas infraestructuras, a efectos analíticos es conveniente diferenciarlas de las vías verdes porque éstas tienen unas características que las hacen diferentes a otros caminos no motorizados:

- a) no hay tantas opciones en el diseño ya que en buena parte viene marcado por la antigua infraestructura;
- b) el abaratacimiento de la construcción, ya que los elementos más costosos como puentes, túneles, taludes, se pueden reutilizar de la antigua infraestructura;
- c) el proceso administrativo puede ser más fácil ya que en muchos casos no es necesario expropiar a un gran número de propietarios porque el suelo ya es público;

d) sigue una ruta que históricamente tenía un sentido y por lo tanto suele conectar poblaciones con relaciones ya existentes.

Las vías verdes son una política pública con algunos elementos que la definen, la caracterizan y la diferencian de otros tipos de políticas públicas con las que puede tener semejanzas. Las características más destacadas son:

- a) suelen transcurrir por distintos términos municipales, lo que implica que si se quiere abordar la totalidad del recorrido es necesaria la cooperación entre distintos ayuntamientos y/o la intervención de una institución de escala superior.
- b) El marco legal es poco restrictivo, y numerosos actores pueden impulsar y gestionar las vías verdes
- c) Está conectada con distintos tipos de política pública. Medio ambiente, transportes, deporte, salud o turismo son ámbitos que normalmente se gestionan desde unidades distintas de la administración.

Estas características muestran que las políticas públicas de vías verdes encajan bien en la perspectiva de la gobernanza. Esta perspectiva focaliza el análisis en los escenarios de poder compartido que se construyen a partir de la colaboración entre diferentes actores. Además, las vías verdes persiguen multitud de objetivos sectoriales al mismo tiempo, y se deben diseñar y gestionar a distintas escalas, como mínimo la regional y la local.

En algunos trabajos sobre las políticas públicas sectoriales en España (Gomà & Subirats 1998; Grau Creus & Mateos 2002), se señala que los nuevos tipos de política, entre los que están las vías verdes, conllevan un grado muy elevado de confluencia intergubernamental, convirtiéndose en la “*máxima expresión de la política multinivel*”. Un elemento recurrente en todos los nuevos sectores es la presencia de entramados de actores. Todos ellos con distintos grados de institucionalización, continuidad, e incluso de asunción de responsabilidades en la gestión de políticas

específicas. En este tipo de políticas lo local es especialmente relevante (Blanco & Gomà, 2003).

En las últimas décadas han entrado en la agenda de gobierno y en la estructura de la administración nuevos campos que hasta entonces eran ajenos a la acción gubernamental. Entre ellos se pueden citar las políticas de medio ambiente, de turismo, participación, etc. En el caso de las políticas públicas de medio ambiente “*se han diseñado a) en un marco de débil relevancia política y social (...) y b) en un marco de gobierno multinivel y complejidad decisional(...)*” (Gomà & Subirats, 1998: 392).

Esta afirmación encaja a la perfección también a las vías verdes. Nunca han gozado de notoriedad política, y persiguen muchos objetivos diferentes. Desde aproximaciones similares también se han abordado las políticas públicas de sostenibilidad en las ciudades (Nuss 2015)

A nivel europeo, existen pocos trabajos con los que comparar. Algunos apuntes al respecto los podemos encontrar en García Martín (2007), donde el autor describe sucintamente diferentes modelos exitosos de gestión de infraestructuras de lenta velocidad sobre viejas infraestructuras, de los que concluye que desde distintos sistemas se han logrado resultados similares.

Cita los principales actores del proceso de las políticas públicas en distintos Estados. Así, en Estados Unidos y el Reino Unido destaca el papel de las organizaciones privadas sin ánimo de lucro mientras que en Francia resalta la diversidad de actores que intervienen en las políticas públicas de vías verdes y en España expone el papel de la administración local en el mantenimiento de las vías verdes. También destaca el ámbito europeo de la cuestión, citando los programas de cooperación transfronteriza.

En el contexto francés encontramos una buena aproximación a las vías verdes centrada en los actores y el proceso decisional (Marchais-roubelat et al. 2014). En el artículo indican que en el proceso de construcción de una infraestructura como la vía verde encaja mal en el esquema de reflexión, decisión, acción, propio de otras políticas públicas. La multitud de actores que intervienen y las distintas

competencias y roles provocan diversas dinámicas. Apunta también a las distintas lógicas: de la construcción de la infraestructura, la lógica política, la institucional y destaca la relevancia de la coordinación de los distintos actores.

Por todo ello, la presente tesis pretende mostrar que las políticas públicas de vías verdes necesitan de un enfoque basado en la gobernanza y las redes entre actores para explotar a fondo su potencial.

2.1.3. Las dimensiones

Para analizar con mayor detalle las implicaciones que el análisis de las políticas públicas de vías verdes bajo un enfoque de la gobernanza pueda ofrecer, se analizará la literatura académica que ha tratado algunos de los aspectos clave de la cuestión. Para ello se analizarán las dimensiones relativas al modelo de gestión, el gobierno multinivel, la transversalidad y las fases de diseño e implementación de las políticas que puedan ser útiles para el análisis de las vías verdes.

Modelo de gestión.

La primera mirada se dirige hacia quién gestiona la vía verde. ¿Qué agencia es la más apropiada para programar y ejecutar redes de caminos en espacios abiertos? ¿Cuáles lo han hecho en el pasado? ¿Quién lo mantendrá y de quién será la propiedad? ¿Cómo trabajan juntos los distintos niveles de gobierno?

Ericksson (2008) intenta abordar estas preguntas a partir de diez casos de vías verdes en grandes ciudades de EEUU y Canadá. El contexto es totalmente diferente con el que analiza esta tesis. Por un lado hay una regulación legal y tradición política distinta. Por el otro, el entorno también difiere dado que el libro analiza vías verdes que cruzan o rodean grandes metrópolis en Norteamérica. Pero también hay elementos que se asemejan como las características de la vía: accesibilidad, uso no motorizado, intervención en el entorno, o algunos aspectos políticos como la diversidad de métodos para la gestión. En este sentido, el libro propone una

tipología de tres modelos de estructuras organizativas en función del alcance y de la institución que ostenta el control del proyecto.

- a) Nivel local coordinado entre sí sin presencia de niveles superiores. Este modelo permite una aproximación global, transversal, desde distintos departamentos del ayuntamiento, pero tiene dificultades para expandirse y conectarse con otros.
- b) Una institución no local tiene un rol superior a los otros. Facilita la coordinación y la planificación global así como obtener más fondos. Por otro lado no favorece la implicación de los actores locales.
- c) Una institución supralocal coordina las instituciones locales. A diferencia de los anteriores ningún actor tiene el control absoluto, y posibilita la conexión entre muchos y la visión global. También destaca que la coordinación entre los locales puede ser difícil, y la implementación va a ser más larga porque requiere de una construcción de consensos mayor.

La autora afirma que los modelos b y c son más robustos ya que posibilitan un alcance geográfico mayor, y muchos de los que se encuentran en el modelo buscan avanzar hacia los otros modelos.

De este trabajo se pueden extraer preguntas e hipótesis relevantes para esta tesis doctoral. Se deberán adaptar algunos elementos ya que los casos estudiados aquí se encuentran en un entorno europeo y alejado de las grandes ciudades. Pero se usaran como punto de partida teórico para investigar si los modelos de gestión producen resultados semejantes.

Esta tesis doctoral considera muy relevante la diferencia entre los modelos b) y c), a saber, la existencia o ausencia de una institución específica para la creación y gestión de la vía verde. Así, como se detalla en la justificación de la selección de los casos de estudio, se ha optado deliberadamente por dos casos diferentes en el modelo de gestión para mostrar las diferencias en el proceso de creación y la gestión de la vía verde.

El debate alrededor de cuál es la mejor forma de institucionalizar la gestión de la vía verde en la literatura académica norteamericana las vías verdes han sido objeto de análisis de caso por parte de una de las instituciones de referencia como la *Kennedy School of Government*, de la *Harvard University*. En la ciudad de Boston se abrió la posibilidad de construir una gran vía verde que cruzara la ciudad, la abriera al frente marítimo y conectara barrios diferentes. Dos casos fueron redactados a partir de esta situación. En primer lugar un caso gira alrededor de las distintas opciones institucionales para conseguir fondos, diseñar y gestionar la vía verde (Lundberg 2006a). Así, se describen y analizan distintas arquitecturas institucionales, con la presencia del sector privado o sin ella, o con la presencia del Estado, de la ciudad y de diferentes niveles institucionales en distintos roles e intensidades. El segundo caso de estudio plantea, una vez tomada la decisión acerca de la estructura que tendrá la institución que gestionará la vía verde, los retos a los que se enfrenta la persona que lo dirige y cuáles son los primeros pasos a seguir (Lundberg 2006b).

Como en el libro de Eriksson, en este caso si bien es cierto que hay algunos elementos que alejan el caso de las vías verdes en el ámbito europeo, como las grandes ciudades en lugar del entorno rural, el importante papel del sector privado en vez de actores casi únicamente públicos, también hay algunas preguntas o cuestiones que pueden servir para trazar algunos problemas comunes como ¿cuáles son los actores más relevantes de los que hay que obtener el apoyo?, ¿cuáles son los factores clave en el diseño de la vía?, ¿qué proceso seguir a la hora de tomar las decisiones e implementar?, etc.

En el ámbito norteamericano también se pueden encontrar otros ejemplos de estudio de casos de vías verdes centrados en los retos del diseño y la gestión de vías verdes en entornos urbanos y grandes ciudades (Brasier 2011; Melville 2014). En todos ellos, la cuestión de recabar los fondos necesarios se alza como uno de los principales temas, a consecuencia de que la participación del sector privado en este aspecto es clave e ineludible.

En el ámbito europeo una de las más recientes aportaciones al ámbito de las vías verdes es la tesis doctoral “*Nuevos Métodos para la planificación y el diseño de vías verdes*”

para ciclistas’ (Manton 2016). Redactado en el *College of Engineering and Informatics* de la *NUI Galway*, en la República de Irlanda.

La tesis profundiza en cuatro aspectos: a) los factores que los ciclistas perciben como peligrosos y de qué manera mejorarlos, b) las preferencias de diseño de los usuarios de las vías verdes, c) el cálculo del ahorro en emisiones de CO2 que produce una vía verde (donde incorpora también las emisiones generadas en la construcción), y d) el impacto económico generado por km de vía verde en relación con su coste.

Todos estos elementos fueron usados para analizar la red nacional de vías ciclistas irlandesas (NCN) y específicamente el tramo Oranmore-Mullingar de la vía verde quizá más emblemática de la isla, que conectará Galway en la costa este con Dublín en la costa oeste.

La tesis no centra su análisis, por lo tanto, en la gestión de las vías verdes, aunque sucintamente señala algunas cuestiones que influyen de una manera determinante en el éxito: la estructura gubernamental, la propiedad de la tierra, los acuerdos con otros actores y la planificación.

También es relevante destacar que en relación a los próximos horizontes que puede tomar la investigación académica, apunta un aspecto que encaja perfectamente con el trabajo aquí propuesto: *“In-depth greenway planning study. A substantial contribution to the greenway planning field would be to undertake a detailed study of the development of one greenway project from pre-planning stakeholder engagement through construction, maintenance and monitoring.”* Exactamente esto es lo que pretende la presente tesis doctoral.

Retomando la discusión sobre la existencia o no de un órgano de gestión específico de gestión, es relevante destacar que el sólo hecho de crear una institución ya demuestra como mínimo la clara voluntad de impulsar la política en cuestión. Dicho en otras palabras, *“la reorganización ha adquirido un fuerte valor simbólico”* (Longo & Ysa 2007).

Pero la creación de órganos de gestión adhoc se enmarca en una tendencia más amplia. En la nueva gestión pública, “*se entiende que la eficiencia reside en unidades organizativas reducidas, descentralizadas, flexibles y autónomas, dirigidas por jerarquías menos altas y que son más propensas a facilitar la participación de los peldaños más bajos de la estructura o que están en contacto directo con los problemas*” (Ballart & Ramió, 2000: 73).

Así, en muchos casos la administración crea nuevas instituciones para poder operar sin el encorsetamiento del procedimiento administrativo característico de la administración pública burocrática. A este respecto se ha señalado esta tendencia como una “*fuga del derecho público*” (Martínez-Alonso Camps & Ysa Figueras, 2003: 39). En este sentido alejarse de las rigideces propias del derecho administrativo debería conducir a una mayor flexibilidad en la gestión.

La creación de una institución ad hoc para realizar una política pública no es algo inaudito sino algo habitual en muchos entornos geográficos diferentes. En el contexto mayormente anglosajón se ha utilizado el término *quango* (*quasi-autonomous non-governmental organisation*) u organización no gubernamental casi autónoma (Flinders & Smith 1999), para denominar instituciones como los consorcios, mancomunidades, agencias, etc.

Algunas de las conclusiones más habituales en el estudio de los *quangos* o agencias es la ausencia de interés por parte de los mismos gobiernos o instituciones de los que dependen en evaluarlos, medirlos y poner en relación los resultados y los costes (Pollitt & Talbot, 2004: 338).

Será interesante analizar en qué punto del continuum entre la institucionalización de la colaboración multinivel y la agencialización de algunas funciones de la Diputación se encuentra el *Consorti de les Vies Verdes de Girona*. ¿Hasta qué punto el Consorcio es una nueva organización o una reestructuración de una organización anterior?

En relación a las agencias o quangos, suele haber algunas ideas habituales (Pollitt & Talbot, 2004: 6): la creación de organizaciones para tareas, la definición de objetivos explícitos y la desregulación de los controles sobre el personal, finanzas u otros

elementos de gestión. A lo largo de la tesis se podrá comprobar si el Consorcio encaja en esta perspectiva de análisis..

La creación de estas instituciones ha sido prototípica de lo que se ha llamado Nueva Gestión Pública, una concepción de la gestión pública que intenta alejar a la administración de las características burocráticas para orientarla hacia los objetivos de eficacia y eficiencia.

Una de las consecuencias del proceso de agencialización es la “fuga del derecho público. Así, una de las razones más habituales para justificar la creación de una agencia es la mayor flexibilidad en los procedimientos teniendo en cuenta que no se deberá sujetar a los mismos procedimientos administrativos que la administración común.

Las últimas reformas legislativas, y en especial la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) han acentuado esta dinámica y, de hecho, han convertido a los Consorcios participados mayoritariamente por las diputaciones, como es el caso del CVVG, en un organismo más de la misma diputación, por lo que a nivel financiero y de dependencias del personal aún quedan más ligados a la misma diputación.

En la literatura académica también encontramos algunos elementos que explican la creación de una nueva institución. Como apuntan Subirats y Dente (2014) a veces el camino escogido para facilitar la solución de un problema y para marcar discontinuidad con lo anterior es la institucionalización, eso es la creación de una nueva organización ad hoc. También destacan su fuerte carácter simbólico pero advierten que no siempre garantiza las competencias ni los recursos. Lo recomiendan en algunos casos como los parques naturales ya que así se previene de ser constantemente discutido. En cierta medida, la afirmación puede servir en el caso de las vías verdes ya que comparten algunas características con el ejemplo señalado como el ámbito natural, la relación con distintos términos municipales, las potencialidades en diferentes ámbitos sectoriales como la salud, el turismo o el desarrollo rural.

Desde el punto de vista jurídico (Canals Ametller 2000; Martínez-Alonso Camps & Ysa Figueras 2003), también se ha abordado la oportunidad de constituir un consorcio como personificación jurídica de la colaboración entre los distintos ayuntamientos. También se apuntan algunos elementos que ayudaran a explicar porque la figura del consorcio fue la escogida. Por ejemplo, a diferencia de la mancomunidad, permite la participación de órganos de escala superior a la municipal, y también la participación de actores no públicos.

La literatura en relación a las vías verdes no se restringe a los autores del ámbito académico, sino que hay organizaciones que han tratado de poner en común el conocimiento acumulado en la gestión de vías verdes o caminos no motorizados. La existencia de una institución encargada de gestionar la vía verde en su integralidad es un aspecto destacado en la mayoría de recomendaciones para mejorar la gestión de las vías verdes (Davies & Weston 2014; Sustrans 2016; Aycart & Hernández 2007).

Gobierno multinivel.

En este apartado se mostrarán algunas herramientas que la literatura ofrece para estudiar los actores y las relaciones que establecen. Para hacerlo se recorrerá a la literatura en relación a los actores y a los factores que explican los distintos grados de cooperación institucional, en un continuo que va de la simple colaboración a la institucionalización de esta colaboración, pasando por la red de gobernanza.

Para abordar el análisis del gobierno multinivel es imprescindible antes que nada señalar y describir los actores que intervienen en el proceso de la política pública. El análisis de los actores se apoyará en el marco propuesto por Subirats (2008). Parte de una definición de actor amplia, que incluya a todos aquellos grupos con una única voz respecto a la política pública. Quiere ser exhaustiva, por lo tanto amplia el foco a todos aquellos actores que intervienen en el proceso, sea en mayor o menor medida.

Para analizar cada uno de los actores, más allá de su naturaleza jurídica o formal, se interesa por los recursos de los que disponen y por sus preferencias u objetivos. Detalla y describe los distintos tipos de recursos como son el jurídico, los recursos humanos, los recursos financieros, la información, la confianza, el tiempo, las infraestructuras, el apoyo político y la fuerza.

Excepto el último recurso, que no entra en juego en ningún momento en el escenario aquí analizado, el resto de recursos se reparten de desigual manera entre los actores participantes y será necesario señalar de qué recursos dispone cada actor, que instrumentos utiliza y qué rol desempeña.

Las relaciones de colaboración institucional multinivel, es decir las relaciones no jerárquicas, se pueden entender como un continuo que va desde la colaboración puntual a la integración entre distintas organizaciones (Hill, 2009: 245).

Uno de los trabajos recientes más interesantes acerca de un ámbito de la colaboración especialmente relevante en el presente estudio como la cooperación local es el de Téles (2016). En él señala que *“la colaboración entre municipios es más larga, es más dura, cuesta más, pero a veces significa el éxito”* p. 2.

Su trabajo destaca algunos factores que favorecen las relaciones de colaboración entre los municipios. Los que más útiles pueden ser para esta investigación son los siguientes:

- a) Naturaleza del problema. Hay algunos problemas que no se dejan abordar colaborativamente, en cambio hay otros en los que la colaboración es necesaria.
- b) Historia previa de colaboración. Si entre los municipios existe una tradición relacional y colaborativa hay más posibilidades de establecer nuevas relaciones
- c) Identidad. Si existe una identidad común, aunque sea tenue o no explicitada, favorece la colaboración entre unidades que pertenecen a la identidad.
- d) Relaciones de poder razonables entre los miembros. Funcionan mejor las relaciones donde los que se relacionan no son extremadamente desiguales. En

ese sentido, si la colaboración avanza hacia la institucionalización, es importante ponderar el voto y los recursos para que todos los actores se sientan tratados justamente.

- e) Contexto institucional. El marco normativo puede favorecer o dificultar las relaciones de colaboración entre los ayuntamientos, y también la institucionalización de la colaboración. Instituciones superiores pueden ofrecer incentivos para el fomento de la colaboración.
- f) Outcomes esperados. Beneficios o resultados que sólo se pueden obtener si hay colaboración entre diferentes actores.
- g) Confianza. Para que la colaboración sea estable y duradera es fundamental construir relaciones entre los miembros basadas en la confianza.
- h) Liderazgo. Aunque la colaboración es horizontal, en la mayoría de casos se puede identificar a las personas u organizaciones que ejercen el liderazgo.

La gobernanza como se ha descrito al inicio del capítulo se refiere a un modo de desarrollar las políticas públicas relacionando una multiplicidad de actores. En la mayoría de ocasiones se articula en redes. En las redes de gobernanza el outcome es el resultado de un proceso de gobierno que no está totalmente controlado por ningún gobierno. En lugar del control gubernamental *top-down*, está sujeto a negociaciones con actores públicos, privados o semipúblicos. Estas interacciones generan relaciones estables que constituyen una forma de coordinación o hasta regulación.

Ha habido distintas grupos de teorías que buscan explicar las redes de gobernanza (Sørensen & Torfing 2007; Levi-Faur 2012; Kjær 2004b; Rhodes 1981; Agranoff 2007). Aún con algunas diferencias en sus clasificaciones, se puede afirmar que la mayoría señalan varios grandes enfoques para abordar las redes de gobernanza que se señalan sucintamente: a)La elección racional, que entiende que cada actor cooperará sólo si lo ve beneficioso desde una óptica de coste-beneficio, b)la teoría de redes, que se basa en la confianza entre los actores a largo plazo y la creación de

una visión conjunta o c) la teoría de la acción colectiva, que tiene en cuenta los beneficios de cooperar a otras escalas.

Cabe destacar que de las distintas perspectivas dentro de las teorías de las redes de gobernanza, es la teoría de la interdependencia la que mejor se adapta al caso y al esquema de análisis propuesto. Se inspira en el institucionalismo histórico, y por lo tanto otorga relevancia a la configuración institucional y a la evolución histórica, adopta el enfoque *bottom-up* y pone el acento en la visión compartida de los distintos actores. Se define como teoría de la interdependencia ya que enfatiza el hecho de que ningún actor tiene el suficiente poder como para impulsar él sólo la política y conseguir los objetivos deseados.

Según la mayoría de autores de la teoría de redes, para poder afirmar que existe una red de gobernanza, es necesario que:

- a) La articulación de actores sea horizontal e interdependiente. Se enfatiza el carácter horizontal de la relación, que se podría contraponer a la relación de arriba a abajo de otros enfoques.
- b) Los actores interactúan a través de negociaciones. En una red de gobernanza la mayoría de relaciones no son, a diferencia de la estructura clásica de las administraciones públicas, de sumisión de un actor a otro. Obviamente esto no significa que todos los actores tengan los mismos recursos y poder. Así, el análisis del rol, los intereses y los recursos de los actores tratado anteriormente aún adquiere mayor relevancia.
- c) Las relaciones producen un marco cognitivo conjunto o como mínimo, se comparte una visión general. Las redes de gobernanza, pues, son una forma de construir una visión conjunta y compartida entre diferentes actores relacionados con una política pública.
- d) Se autorregula con los únicos límites impuestos por los propios participantes. Es, por lo tanto, una relación voluntaria, si bien en muchos casos con una relación de interdependencia entre participantes.
- e) Contribuye a la creación de valor público. El resultado final esperado es un impacto en las políticas públicas.

Todos estos factores ayudaran a responder la pregunta: ¿Existe una red de gobernanza en relación a los casos de vías verdes estudiados?

La literatura académica también ha señalado algunas dimensiones para que las redes de gobernanza se mantengan en el tiempo y evolucionen hacia formas de institucionalización. En este sentido se han destacado algunos factores que contribuyen a la institucionalización (Sørensen & Torfing 2007):

- a) el nivel de interdependencia entre los miembros.
- b) el nivel de compromiso entre los miembros
- c) la capacidad de generar una visión conjunta y producir resultados *hacia afuera*
- d) el número y tipo de organizaciones que participan de la red. Así pues, a mayor similitud entre los participantes, mayor posibilidad que la red genere resultados suficientes para todos los participantes.

Pero en las redes de gobernanza multinivel no es todo fácil ni los actores siempre colaboran. Los primeros autores que se centraron en la implementación advirtieron de las dificultades del trabajo con multitud de actores y es por esto que tomaban una perspectiva que después se ha denominado “*top-down*”. En este sentido, uno de los libros clásicos de la implementación (Bardach 1977), con un subtítulo sugerente como *What happens after a bill becomes a law*, señala cuatro elementos que se encuentran en el juego entre actores y pueden dificultar la implementación de la política: la capacidad de vetar la política hasta que se satisfagan algunas reclamaciones del actor en cuestión; la lógica de cada organización es la defensa de la jurisdicción y competencias propias y contrapuestas a las de las otras organizaciones; la reputación, Las organizaciones normalmente buscan aumentar su presupuesto y personal, pero no su carga de trabajo. Por lo tanto son resistentes a entrar en procesos que les supongan una mayor carga. En definitiva, resalta algo muy evidente que son las reticencias a la colaboración entre las distintas instituciones públicas.

La transversalidad es otro de los aspectos relevantes en las vías verdes. Una de las acepciones de transversal en el diccionario de la RAE hace referencia al adjetivo “*que atañe a distintos ámbitos o disciplinas en lugar de un problema concreto*”. Así, las políticas públicas se refieren a la articulación de las distintas aproximaciones sectoriales de un problema. O dicho de otro modo, del trabajo conjunto de distintos departamentos de una misma institución en relación a una política pública. Normalmente se concreta en una relación horizontal donde se deben relacionar lógicas diferentes y tradiciones dispares para abordar un problema común.

La transversalidad o interdepartamentalidad es algo complejo y para el cual la administración burocrática weberiana no está diseñada. Cualquiera que haya estado cerca de las administraciones públicas puede certificar que la lógica de la relación y la colaboración es difícil de llevar a la práctica.

Así, es útil y clarificadora la diferenciación entre coordinación y transversalidad propuesta por Brugué (2010). Así, la coordinación es la puesta en común, el debate y el conocimiento de lo que cada departamento hace por separado, para conocerlo y mejorar. La transversalidad, en cambio, va más allá, ya que es la creación conjunta. Asimismo, la transversalidad implica un nivel de integración superior a la coordinación entre los distintos departamentos para enfocar el problema desde todas las perspectivas y de un modo integral.

Subirats ya plantea una hipótesis en relación a la ausencia de transversalidad “hipótesis 3.1 *Si un servicio administrativo se apropia de manera prácticamente exclusiva de la definición de un problema público, los objetivos del ppa se definirán según los términos tradicionales de la política pública de este servicio que ya tiene a su cargo*”(Subirats, 2008: 256).

En contraposición al enfoque reduccionista que señala la hipótesis, si se quiere adoptar una perspectiva transversal es clave tener en cuenta e integrar la pluralidad de objetivos al inicio del proyecto y durante su posterior gestión. Hay autores (Hellmund & Smith 2006) que ponen de relieve que para construir una vía verde que recoja todo el potencial que permite su contexto se debe abordar desde una

reflexión acerca de la ecología, el urbanismo, la población que lo utilizará, en qué contexto social se implementa, etc.

Y esta multiplicidad de perspectivas es más fácil de conseguir con una perspectiva de abajo arriba, que conecte con el territorio y relacione los distintos actores que aporten su perspectiva. En definitiva, se trata de tener en cuenta todo el valor público que se puede crear a partir de una infraestructura (Moore 1995).

Para impulsar políticas de un modo transversal existen diferentes caminos y alternativas. En instituciones de nivel supralocal uno de los escogidos para trabajar transversalmente son las comisiones interdepartamentales. Una de las voces más autorizadas sobre la cuestión, Quim Brugué, las estudió en la Generalitat de Catalunya (Brugué et al. 2010). Una de las formulaciones que construye es la que apunta que *“los mejores o peores resultados de una comisión interdepartamental dependen de la intensidad y el tipo de liderazgo que se ejerce, de la capacidad de generar unas condiciones adecuadas de confianza y de las dinámicas y relaciones que se sean capaces de propiciar.* pág. 17.

En los factores señalados por Brugué destaca un elemento recurrente entre los elementos analizados: el liderazgo. De los distintos tipos de liderazgo, el que mejor puede encajar en un marco transversal es el que se ha descrito como liderazgo relacional, para diferenciarlo de otros más tradicionales y jerárquicos (Sanchez Montalban et al. 2014). La perspectiva del análisis del papel del liderazgo será relevante para analizar la evolución de la gestión de las vías verdes.

Diseño e implementación.

También es preciso orientar el foco hacia las perspectivas que analizan la política pública por fases. Y desde este enfoque, las fases más relevantes para la presente tesis son el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Los aspectos relativos al diseño de las políticas públicas de vías verdes han sido abordado por distintos autores (Hellmund & Smith 2006; Searns 1995; Erickson 2008; Ahern 1995). En este caso el diseño de la política pública es el proceso

mediante el cual se deciden los objetivos que se pretenden conseguir con la vía verde.

En primer lugar, es necesario constatar las ventajas y a la vez las limitaciones que supone reutilizar una antigua infraestructura. Por un lado la reutilización de antiguas infraestructuras en desuso abarata los distintos costes de construcción, ya sean económicos, de tiempo o procedimentales. No obstante, reduce drásticamente la cantidad de alternativas disponibles. No se trata una línea en el territorio partiendo desde cero y por lo tanto adaptándola a los objetivos que se han descrito, sino que el trazado ya viene dado, y en su mayor parte no se puede discutir. Es un elemento a la vez facilitador y limitador.

Todos los autores señalan la necesidad y a la vez dificultad de compaginar distintos objetivos al mismo tiempo. Enfatizan la necesidad del consenso entre el mayor número de actores para diseñar una vía verde que conjugue distintos objetivos a la vez. Algunos de los objetivos señalados por la literatura como claves en las vías verdes se podrían agrupar en la siguiente tipología:

a) Medioambientales.

La reutilización de antiguas infraestructuras abandonadas tiene beneficios ambientales diversos. En primer lugar, es una manera de combatir el abandono y en ocasiones la utilización de parte del territorio como basurero descontrolado. La intervención en el recorrido normalmente va relacionado con las intervenciones para recuperar o adecentar los terrenos adyacentes, favoreciendo la conservación de los espacios.

b) Económicos.

Los impactos económicos de la vía verde se producen mayoritariamente a través de los visitantes que atrae. Es en este campo, de los impactos turísticos, donde la mayor parte de los estudios académicos han centrado su atención.

c) Sociales.

El número de usuarios de la vía verde, sean locales o visitantes, lo recorran a pie, en bicicleta, a caballo o en silla de ruedas, son el objetivo fundamental por el que se realiza la vía verde. Sin usuarios, la política pública carece de sentido.

d) Otros.

También se pueden describir otros objetivos, todos ellos relacionados con los apuntados anteriormente, como son el desarrollo rural, la promoción de la salud, el deporte o la planificación urbanística. Algunos autores norteamericanos también destacan que las vías verdes se pueden usar para intervenir en barrios degradados ya que su sola construcción revaloriza las viviendas situadas en los alrededores de la vía verde.

Es bien sabido que durante gran parte del siglo XX, para muchas aproximaciones en ciencia política la implementación de las políticas carecía de interés. Se entendía que la fase *política* de las políticas públicas es el diseño o programación de la política pública, no lo que ocurre después, que sólo sería la aplicación del diseño previsto por los funcionarios competentes.

No fue hasta los años setenta del pasado siglo cuando despertó y aumentó el interés de la academia en el desempeño de la política pública. Uno de los clásicos de referencia, como es Pressman y Wildavsky (1973) en muchas ocasiones ha sido considerado como el punto de partida de la disciplina de estudio sobre la implementación.

En la obra se investiga cómo y por qué un programa del Gobierno Federal que busca revitalizar una ciudad de California deprimida invirtiendo millones de dólares, años después ha fracasado ya que sólo se han gastado una pequeña parte de lo previsto y no ha surgido ningún efecto. Para responder a la cuestión apuntan a “*the complexity of joint action*” p. 49. Así, descubren que existe una multiplicidad de participantes, con sus perspectivas e intereses, y muchos de ellos con capacidad de veto, o cuyas acciones son necesarias para el desempeño exitoso del proyecto. Y

consideran que cuantas menos decisiones se deban tomar para la implementación de la política mayor será la posibilidad de que se implemente. Dicho de otro modo, cuantos más actores sean necesario para la implementación, más necesaria será la cooperación entre ellos y más fácil será que se produzca el déficit de implementación.

Entienden que la implementación son las acciones que se realizan para lograr los objetivos. Por lo tanto, la implementación no se puede tildar de éxito o fracaso sin un objetivo con el que juzgarlo.

La literatura académica ofrece un amplio abanico de definiciones de implementación. Para Berman en Van Meter & Aguilar Villanueva (2000), el análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados. Así, la implementación no es algo automático ni cierto, sino un proceso lleno de incertidumbres. Subirats (2008) define la implementación como el “*conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública.*”

Paul A. Sabatier (en Van Meter & Aguilar Villanueva, 2000) apunta a multitud de distintas variables a tener en cuenta en la implementación. Para el tipo de políticas que son objeto de esta tesis doctoral son relevantes algunas de ellas como la existencia de las condiciones socioeconómicas relevantes o el grado de apoyo u oposición de la ciudadanía. También enfatiza la necesidad de objetivos claros, jerarquizados y priorizados. Así, según el autor, a mayor claridad en la formulación de las intenciones, mayor será la posibilidad de conseguirlas. Su visión es claramente jerárquica, o como se ha descrito con posterioridad *top-down*. Esta perspectiva tiene una visión muy jerarquizada, en la que lo relevante es la decisión del decisor político y la relación entre los demás actores institucionales que tienen que intervenir debe ser clara y desigual, en la que las instituciones o personas implicadas en el desempeño de la cuestión se sometan a las directrices marcadas en el diseño. Ésta

no es la perspectiva adoptada en la presente tesis doctoral, pero es útil describirla y tenerla en cuenta.

2.2. Diseño de investigación

Las vías verdes han centrado la atención de la academia desde perspectivas diversas como la planificación (Ahern 1995; Searns 1995), el turismo (Mundet & Coenders 2010; Mercat 2009), la economía (Palau et al. 2012) o el desarrollo rural (Aycart & Hernández 2007; Piket et al. 2013). Y así, aunque muchos de ellos tratan tangencialmente la cuestión de las políticas públicas, no hay ninguno que lo aborde como objeto central de la investigación. En el otro lado de la moneda, en la literatura de políticas públicas, si bien se pueden establecer conexiones con ámbitos cercanos como el medio ambiente (Gomà & Subirats 1998) o la implementación de políticas complejas sobre el territorio (Brugué, 2010) entre muchas otras (Agranoff 2010), tampoco hay una aproximación teórica específica sobre la cuestión, al menos en un contexto institucional semejante.

Así pues, se ha detectado un camino en la literatura que permite profundizar en el conocimiento sobre la implementación de una política pública como las vías verdes. Y en lugar de recorrer a un estudio cuantitativo sobre la totalidad de las vías verdes existentes en un ámbito geográfico concreto, se ha optado por el estudio de dos casos en toda la profundidad y amplitud temporal para mostrar las implicaciones y diferencias resultantes.

Para ello se explicitará la pregunta de investigación, se describirán las variables o dimensiones estudiadas y se construirán las hipótesis de partida. Después se justificaran los casos escogidos, así como las fuentes utilizadas.

2.2.1. Pregunta de investigación

¿Cómo afectan los modelos de gestión, las relaciones entre los actores y el estilo de políticas públicas al desarrollo de las vías verdes?

Esta pregunta es la que guiará la presente tesis doctoral. La investigación tratará de explicar qué factores institucionales están relacionados con la implementación de las vías verdes. Las formas de gestión, los actores, con sus preferencias y recursos y en definitiva el estilo de políticas públicas serán los elementos que ayudan a explicar el resultado que obtiene una vía verde. Algunas preguntas relevantes también serán las siguientes: ¿Desde dónde se impulsó la creación de la vía, cuál ha sido su evolución?, ¿Existe coordinación entre las distintas instituciones que intervienen? Han sido capaces de construir una ¿visión integral de la vía verde atendiendo a las diversas potencialidades? También se mostrará cómo los diferentes modelos de gestión producen impactos diferentes en la implementación de las políticas.

Para desarrollar la pregunta se plantean algunas proposiciones teóricas que guiarán el análisis en la presente tesis doctoral. Cada una de ellas pretende conectar con discusiones abiertas en el ámbito de la implementación de las políticas públicas. No son hipótesis cerradas sino que todas se relacionan entre sí y con los resultados obtenidos. Al estudiar la creación y gestión de las vías verdes es (casi) imposible aislar completamente algunos elementos para darles factor único en relación a los resultados. Lo que se quiere obtener es una visión poliédrica de los factores que explican el proceso de las políticas públicas de vías verdes.

2.2.2. Hipótesis

En este apartado se formulan las hipótesis que guiarán la investigación así como las dimensiones que llevan asociadas. Pero aunque esta tesis se centre en los aspectos institucionales y de gestión de las vías verdes, no quiere ni puede negar que el contexto geográfico, económico y social donde se ubican, determina en parte las potencialidades de la vía verde. No contemplar la vía verde en su entorno conduciría a un conocimiento parcial y sesgado. Para obtener una visión en su contexto, pues, también hay que observar algunos factores de la zona por donde transita así como el potencial demográfico de la zona, el potencial turístico, el tipo de municipios que recorre o su proximidad al centro urbano de cada uno de los municipios.

En definitiva factores que permiten situar la vía verde en su entorno para poderla abordar desde todos los puntos de vista. Todos estos factores serán analizados para cada caso y se tendrán en cuenta en todas las hipótesis. Para verificar la proposición será necesario abordar distintas dimensiones de análisis, que se desarrollaran en los capítulos 4 y 5, y se compararan en el capítulo 6.

El gobierno multinivel.

Una de las hipótesis que guiará la investigación se refiere a los actores que participan de las políticas públicas de vías verdes. Por sus características, la vía verde encaja con un enfoque colaborativo y multinivel. Así la hipótesis planteada es:

Cuando existe una colaboración entre distintos actores, y hasta una institucionalización de la misma colaboración, la vía verde produce más y mejores resultados.

- 1) En primer lugar es relevante señalar el número de actores que participan de una política pública. A mayor número seguramente habrá más dificultades pero también más potencialidades para alcanzar los objetivos. Se realizará un análisis de los actores (naturaleza, recursos y preferencias) y del rol que ejercen en las distintas fases del proceso.
- 2) Los factores que explican la colaboración o no colaboración entre los actores.
- 3) Los factores que explican que la colaboración se institucionalice, esto es dé lugar a la creación de una nueva institución.
- 4) A partir de todo ello se analizará si en alguno de los casos ha aparecido una red de gobernanza multinivel.

El modelo de gestión.

Para construir la hipótesis en relación al modelo de gestión de la vía verde, se partirá de las tipologías e hipótesis de Eriksson con algunas variaciones. La autora afirma que cuando una institución supralocal controla la gestión, los resultados son la coordinación interdepartamental, la planificación y la obtención de mayores recursos financieros. Mientras que cuando una institución específica coordina el proyecto, posibilita mayores conexiones con otros actores y la construcción de una visión global, pero es más laborioso, difícil y largo. Este enfoque se combina también con la literatura sobre las agencias y las personificaciones instrumentales, que apuntan a los riesgos, costes y resultados de dichas creaciones del sector público.

En este caso, la hipótesis que se plantea es la siguiente:

Cuando existe una institución específica encargada de las vías verdes se obtienen mejores resultados que cuando no la hay: se produce un mayor número de acciones en relación a la vía, consigue que un mayor número de actores participen, y facilita la construcción de una visión integral, conjunta y compartida.

Las dimensiones que se tendrán en cuenta para validar la hipótesis son

- 1) La existencia o no de una institución específica
- 2) Los aspectos simbólicos
- 3) Los aspectos estructurales
- 4) Los aspectos relacionales
- 5) Los aspectos sustantivos

Pero también el enfoque con el cual se observa la vía verde será clave, y por lo tanto la visión integral y transversal será muy relevante. La transversalidad podría considerarse una subhipótesis del gobierno multinivel y la gobernanza, pero en este ámbito tiene más que ver con la existencia o no de una institución específica. En la hipótesis de Subirats en relación a la transversalidad “*Si un servicio administrativo se apropia de manera prácticamente exclusiva de la definición de un problema público, los objetivos del ppa se definirán según los términos tradicionales de la política pública de este servicio que ya tiene a*

su cargo”(Subirats, 2008: 256) es relevante quién se encarga de la definición (y hasta podríamos añadir la implementación) de la política pública.

En este sentido se analizarán los “términos tradicionales” de cada institución encargada de la gestión de la vía verde. Adaptando la anterior, se puede apuntar una hipótesis para esta tesis doctoral:

Si un departamento administrativo se apropia de manera prácticamente exclusiva de la definición e implementación de las vías verdes, los objetivos, la gestión y los resultados se acercaran a los términos tradicionales de la política pública que ya gestiona este departamento.

La proposición enfatiza los límites de la perspectiva sectorial e invita a comparar la misma política pública abordada desde un prisma transversal y desde un prisma de servicio administrativo sectorial. En el primer caso, se enumeran y clasifican por sectores las acciones realizadas por los gestores de la vía. En el segundo caso, se investigará si efectivamente los objetivos y gestión de la política se ciñen de manera casi exclusiva a los términos tradicionales del servicio que ha monopolizado la gestión.

Es por ello que las dimensiones relevantes serán

- a) La diversidad de políticas sectoriales relacionadas con la vía verde impulsadas por la institución que la gestiona, es decir si hay una visión integral o no.
- b) La diversidad de departamentos relacionados con la vía verde.
- c) La diversidad de objetivos explicitados en el diseño y gestión de la vía.

Estilo de políticas.

Las vías verdes son un tipo de políticas relativamente recientes en el catálogo de la administración, de no más de un cuarto de siglo. No obstante, en este tiempo los modelos de gestión de algunas de ellas han divergido considerablemente. Y el estilo

de políticas con el que se aborda es extraordinariamente relevante. Sus características las convierten en un espacio privilegiado para políticas las políticas públicas colaborativas y en red. Es por ello que se puede formular la siguiente hipótesis:

Las características de las vías verdes favorecen un estilo de políticas públicas bottom-up, basado en la gobernanza y la colaboración entre distintos actores y departamentos administrativos, especialmente la administración local.

El enfoque con el que se abordan las vías verdes debe adaptarse a sus características. Si se toma el enfoque clásico donde un decisor, normalmente a cientos de kilómetros es el único que participa en el diseño del recorrido, en la fijación de objetivos y en su gestión posterior, no se podrán expresar todas las potencialidades que alberga la vía verde. En cambio si la demanda parte desde abajo, desde lo local, los objetivos son más plurales y se diseña e implementa desde una perspectiva más integral.

2.2.3. Indicadores de éxito

Las políticas públicas de vías verdes persiguen diferentes objetivos, muchos de ellos poco claros y confusos, por lo que es difícil encontrar indicadores claros, fiables y comparables. En esta investigación se proponen cuatro grandes grupos de resultados para comprobar el alcance de las políticas públicas de vías verdes. A través del análisis de estos elementos se obtiene una aproximación importante a los resultados obtenidos por la vía verde.

Situación de la vía verde.

Una vez construida la vía, el mantenimiento de la misma es la condición necesaria pero no suficiente para poder calificar de éxito la misma. El firme debe estar en buen estado para permitir el uso accesible y seguro a todo tipo de usuarios.

Otro buen indicador son las estaciones. A lo largo de las vías verdes se encuentran numerosas estaciones, herencia afortunada del abandono de la antigua línea del ferrocarril. Su estado de conservación y uso actual, muestran el interés de las administraciones implicadas.

También la señalización muestra el estado y el enfoque de la gestión. El tipo de señalización, las superposiciones y la integración entre las distintas tipologías indican el grado de colaboración entre las instituciones y el enfoque que toman.

Utilización de la vía verde.

El número de usuarios de la vía verde es un buen indicador del valor social generado por la infraestructura. En un caso los contadores proveerán esta información, y cuando esto no sea posible, la suma de apreciaciones de los distintos actores, ofrecerán una aproximación razonable del uso de la infraestructura. Aunque en algún caso no haya contadores que proporcionen datos fiables, se realizará una aproximación al uso de la infraestructura.

También es importante señalar el tipo de usuarios de la vía, sean locales o visitantes, por los distintos impactos económicos producidos por cada uno de ellos.

También los usos solicitados por parte de actores privados. En este aspecto, el uso de la vía para la realización de eventos deportivos o sociales es una muestra de las potencialidades de la infraestructura.

Impactos económicos generados.

La vía verde pretende contribuir a la actividad económica de diferentes maneras. En primer lugar el turismo, la atracción de visitantes a la zona, puede suponer una inyección económica en las zonas por donde transita y generar beneficios económicos y creación de puestos de trabajo. Así pues, el número de empresas que ofrecen servicios relacionados con la vía o participan del instrumento de gestión de la vía serán las dimensiones usadas para aproximarse a los impactos económicos.

Outputs generados por las administraciones.

Las políticas públicas en relación a las vías verdes pueden ser de distinto tipo e intensidad. Los recursos destinados a la vía verde, además del mantenimiento, pueden dirigirse hacia la promoción, el turismo, el fomento de la vida saludable, el ocio activo, el deporte, la educación, etc. La diversidad e intensidad de actuaciones realizadas en relación a la vía verde son una buena muestra de explotar todas las facetas de su potencial.

2.2.4. Selección y justificación de los casos

No abunda la literatura sobre las políticas públicas en relación a las vías verdes. Es por esto que se ha considerado más oportuno optar por el estudio de caso que no un estudio cuantitativo sobre numerosas vías verdes. Este enfoque permitirá una aproximación a fondo en el caso para desentrañar las lógicas que explican los procesos y poder generar dimensiones relevantes para estudios posteriores.

La literatura metodológica dedicada a los estudios de caso (Coller 2000; Caiš 1997; George & Bennett 2005) ha sido muy útil para enfocar el estudio. Destaca la importancia de la selección, así como del método, para poder obtener resultados válidos.

Las razones para realizar estudios con una N pequeña se pueden resumir en dos: “primero, porque los casos estudiados son interesantes de forma intrínseca; y segundo, porque son relevantes para mostrar relaciones causales y contestar cuestiones teóricas” (Caiš, 1997: 51). La opción de escoger pocos casos también encaja con gran parte de la literatura que explicita la necesidad de ser exhaustivos con los casos escogidos.

A la hora de escoger los casos entre la multitud de casos posibles, cabe apuntar que uno de los autores clásicos en la comparación de casos afirma que, a veces, es oportuno escoger “*el caso ideal*” del fenómeno a estudiar (Goertz & Mahoney, 2009:

310). De acuerdo con esto, las vías verdes de Girona son una referencia, y han obtenido distintos reconocimientos internacionales².

En contra del análisis de casos se puede argumentar que es de difícil generalización, y es una crítica cierta y justa en muchos casos. Quizá las explicaciones que se pueden apuntar en una investigación como ésta sean plausibles para los casos estudiados pero puede haber un largo trecho hasta la generalización. Para contrarrestar este posible peligro que siempre acecha el estudio de casos, y más cuando son con una N pequeña, la validez debe lograrse mediante una correcta selección de casos (Harguindéguy 2013).

En relación a los casos de esta tesis doctoral, en primer lugar se escogió el caso de las vías verdes de Girona por distintos motivos: la creación e implementación es resultado de la cooperación local (desde abajo, *bottom-up*), hay una institución creada *ad hoc* para la gestión de la vía, distintos actores participan de su implementación convirtiéndola en una política multinivel, es un caso de éxito reconocido, la existencia de literatura académica aunque no sea de políticas públicas (Mundet & Coenders 2010; Palau et al. 2012; Canals Ametller 2000; Torrellas 2010) y el conocimiento previo del autor sobre la cuestión.

Para seleccionar el otro caso se realizó un breve análisis de distintas vías verdes europeas. Se recopiló información referente al año de creación, usuarios y métodos de gestión de distintas vías verdes en Europa así como de la bibliografía existente. Algunos ejemplos son el río Danubio a su paso por Austria (Meschik 2012), símbolo del éxito turístico, La Galway to Dublin Greenway de la República de Irlanda, actualmente en construcción (Manton 2016), La Loire a Vélo, con 800 kilómetros ciclables a lo largo del río Loire (Coupy & Pinson 2015; Mercat 2011) o la vía verde de Montpellier (Benissan 2013). Todos estos ejemplos tendrían mucho potencial

² La AEVV-EGWA cada dos años otorga reconocimientos a distintas vías verdes en Europa. Las vías verdes de Girona han obtenido:

-En 2003 el 2º premio de las vías verdes europeas

-En 2007 la Mención Especial en la categoría “Desarrollo y Turismo”

-En 2011 el Primer Premio a la categoría “Iniciativas Ejemplares”

Además, en el 2014, la ruta Pirinexus quedó finalista en la “Mejor ruta Europea de Cicloturismo” que otorga la feria neerlandesa “Fiets and Wandelbeurts”

investigador, pero para la presente tesis se descartaron las de fuera del territorio español para mantener los aspectos legales e institucionales dentro del mismo marco y por lo tanto que no puedan interferir en las diferencias en la implementación. Dicho de otro modo, la comparación será entre dos implementaciones sujetas al mismo marco legal español.

También se analizaron y se recopiló información sobre casos, con distintas características, en el territorio español. La vía verde de la Jara, que después de la creación ha tenido una implementación muy débil, la vía verde del Ebro, o las vías verdes con una gestión similar a la de Girona también con un consorcio, como la Vía Verde del Plazaola en Navarra o la Vía Verde de la Sierra, en Cádiz (Tineo Sánchez 2012).

El análisis exploratorio permitió la familiarización con las vías verdes, sus características comunes y las diferencias, tanto sustantivas como institucionales en cada uno de los casos. Después de analizar la situación y las potencialidades para la investigación de cada vía verde se optó por la estrategia de comparar dos modelos diferentes de implementación y se escogió la vía verde de Ojos Negros.

En este caso, la vía verde es la más larga de España, fue impulsada y es gestionada por la Dirección General de Transportes y Carreteras de las comunidades autónomas de Aragón y Comunidad Valenciana. Por lo tanto, comparado con el otro caso, tiene una perspectiva “*top-down*”, desde arriba, en este caso regional. La implementación se realiza desde una sola perspectiva, la de movilidad, y prácticamente sólo interviene un actor. También será oportuno poner de relieve las diferencias entre las dos comunidades autónomas.

Los casos escogidos encajan razonablemente en la tipología de Eriksson (2008). Por un lado una vía verde gestionada principalmente por una organización supralocal y por otro una institución local como el consorcio coordina las instituciones locales. Según la tesis de la autora el primer caso facilita la coordinación y la planificación global así como obtener más recursos. En el segundo, facilita la construcción de una visión global fruto de la coordinación, mientras que la implementación será más dificultosa

2.2.5. Fuentes

Para realizar la presente tesis ha sido necesaria la obtención de distintos tipos de información: la literatura académica de referencia, los documentos oficiales, otros tipos de documentación como noticias en los medios de comunicación, o mapas, guías y folletos turísticos, las entrevistas y la visita *in situ* a las dos vías verdes escogidas.

Para construir el marco metodológico, se han manejado tres grandes tipos de literatura académica en función de su temática. En primer lugar la referente a la gobernanza, en segundo lugar la relativa a las políticas y especialmente la fase de implementación de las políticas públicas y finalmente la literatura específicamente dedicada a las vías verdes.

Para obtener información acerca de los dos casos escogidos, la literatura académica es muy limitada. Así pues, se ha recorrido a otras fuentes documentales como guías, páginas web, noticias y también documentos oficiales.

Pero la historia no hubiera sido completa, en un estudio que pretende profundizar en un par de casos abordándolos en todas sus dimensiones, sin otras fuentes de información. En primer lugar la visita sobre el terreno. El autor ha recorrido las vías verdes deteniéndose en los pueblos, estaciones y apeaderos para comprobar los servicios complementarios a la ruta así como el estado de conservación o el tipo de usuarios que la recorren.

En segundo lugar, las entrevistas a los protagonistas. Se han realizado entrevistas presenciales semiestructuradas (ver Tabla A1. Entrevistas Presenciales en Anexo) a los actores más relevantes en la creación y gestión de las dos vías verdes, así como a otros actores relevantes en el contexto de las vías verdes en España. Si el investigador busca explicar las causas de las diferencias entre las distintas maneras de gestionar, es necesario obtener diferentes puntos de vista del proceso y los resultados obtenidos por las políticas públicas de implementación de la vía verde. En otras palabras, para el enfoque de esta tesis es más relevante lo que pasa antes de la firma del documento oficial, y cómo se convierte después en realidad, que no el

documento en sí. Es por esto que las entrevistas han sido una fuente de información imprescindible.

2.2.6. Estructura de la tesis

La presente tesis doctoral se organiza en diferentes capítulos, que se detallan brevemente a continuación.

1. Introducción

El primer capítulo de la tesis introduce el tema de las vías verdes y justifica la elaboración de la tesis doctoral. Describe la relevancia del tema escogido y señala la situación de las vías verdes en distintos contextos las líneas de la investigación.

2. Metodología

El segundo capítulo enmarca teóricamente la presente tesis doctoral. Recorre la literatura de gobernanza, de la implementación de políticas y se señalan algunas aproximaciones académicas sobre las vías verdes. Las aportaciones de los distintos autores en forma de hipótesis o dimensiones de análisis relevantes sirven de punto de partida para adaptarlas al objeto de estudio de la tesis doctoral. El capítulo también muestra el diseño de la investigación que se lleva a cabo, con la pregunta de investigación, las hipótesis propias, las dimensiones de análisis así como la justificación de los casos escogidos.

3. Las vías verdes en España

El tercer capítulo profundiza en el concepto de vía verde y sus implicaciones, su situación a nivel internacional y en el territorio español. Se debate el concepto de las vías verdes en la literatura y se describe el número de vías en Europa y en España. Su evolución en el tiempo, el número de vías y se proponen algunas clasificaciones. También se describen los aspectos legales más destacados así como algunos actores relevantes en el ámbito estatal y europeo.

4. El caso de las vías verdes de Girona

El cuarto capítulo se adentra en el caso de las vías verdes de Girona. Se describirá el proceso histórico de construcción y abandono de la línea ferroviaria, el proceso de creación de la vía verde y su evolución posterior. También se enmarcará en el contexto económico y social de la zona. En la explicación del caso tendrá un papel relevante la creación y desarrollo de la institución encargada de la gestión de la vía, sus actuaciones y los resultados obtenidos.

5. El caso de la vía verde de Ojos Negros

El quinto capítulo estudia el caso de la vía verde de Ojos Negros. Como en el capítulo anterior, se realiza un recorrido histórico por la antigua vía de tren y la construcción de la vía verde, con especial atención a las administraciones con un papel clave en el impulso y gestión de la vía.

6. La comparación

El sexto capítulo analiza y compara las dimensiones de análisis propuestas en el capítulo 2 en los casos descritos en los capítulos 4 y 5.

7. Conclusiones

El último capítulo describe las dimensiones de análisis y las vincula con los resultados obtenidos. Así se dan respuesta a las proposiciones o propuestas formuladas en el capítulo 2. También se apuntan algunos elementos clave en relación a la gestión de las vías verdes y se formulan algunas recomendaciones para los gestores de las mismas, para terminar apuntando algunas vías de investigación futuras.

CAPÍTULO III. LAS VÍAS VERDES COMO POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo busca contextualizar los dos casos que centran la presente tesis doctoral, la Vía Verde de Ojos Negros y las Vías Verdes de Girona, dentro de un marco superior, el conjunto de vías verdes en España. Para ello se recorrerá la historia del ferrocarril y muy especialmente la construcción y abandono de miles de kilómetros de vías de tren; el proceso político que conlleva el impulso, la construcción y la gestión de cientos de kilómetros de vías verdes; los principales actores que participan del proyecto; y los distintos resultados que ha obtenido, ya sean substantivos o institucionales.

Hay un elemento que recorre todo el capítulo y tiene que ver con la conceptualización. Actualmente el Programa Caminos Naturales diferencia numerosos tipos de caminos: itinerarios naturales no motorizados (“Estudio de la situación de los caminos naturales e itinerarios no motorizados en España,” 2014), vías verdes, senderos señalizados y homologados, Camino de Santiago, vías pecuarias, sendas litorales, itinerarios no motorizados por espacios naturales protegidos, anillos verdes, caminos fluviales, itinerarios temáticos de especial relevancia histórica, itinerarios señalizados para BTT, rutas hípcas, senderos accesibles, e incluso algunas otras. A esta amplia tipología se deben añadir las

denominaciones que han creado las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, con lo que la lista se alargaría considerablemente.

Todas ellas tienen algunos elementos en común como el acceso prohibido a los vehículos a motor, la adecuación y gestión por parte de las administraciones públicas, el entorno natural y rural, etc. Pero también diferencias notables entre ellas, como el grado de accesibilidad, las constricciones en el diseño o el tipo de usuarios a los que va dirigida.

Por lo que respecta a las vías verdes, ahondando en la definición propuesta en el capítulo anterior, se pueden señalar algunas características que las convierten en singulares. La principal es que el recorrido sigue un antiguo trazado ferroviario abandonado. Ello conlleva algunas consecuencias como pendientes muy suaves, de un 3% como máximo, una anchura que permite la diversidad de usuarios, y la accesibilidad universal. Así mismo, el coste de construcción es más reducido ya que generalmente aún es suelo público, y se pueden usar inversiones precedentes como túneles, puentes, etc.

Las vías tienen una autonomía física real en relación con la red de carreteras, excepto en los tramos urbanos. Normalmente comunican zonas urbanas y entornos rurales o naturales. Y a lo largo de su recorrido se pueden apreciar elementos propios de su origen, como estaciones, señalizaciones, etc.

Por todo ello, aunque gran parte del análisis desarrollado a continuación es aplicable a todo tipo de caminos no motorizados, se tendrán muy en cuenta los elementos específicos de las vías verdes.

3.1. Antes de las Vías Verdes: Los Ferrocarriles

Antes de abordar las vías verdes es pertinente analizar de qué manera se desarrolló la infraestructura sobre la que se asientan, los ferrocarriles. El tren fue el medio de transporte por excelencia de la revolución industrial. Se convirtió en uno de los símbolos de la modernidad que a través de la técnica abría nuevas fronteras a la acción humana. Su expansión territorial fue pareja a la industrialización de los

distintos países y zonas geográficas, así como a la capacidad inversora de los promotores. El ferrocarril fue palanca de aceleración de la industrialización en todo el mundo.

Se ha afirmado que una de los ejemplos clásicos del creciente papel del estado en la vida social, económica y política en el siglo XIX fue precisamente el impulso de las líneas de ferrocarril (Ballart & Ramió, 2000). Así era en el primer momento donde el estado superaba sus tres funciones básicas que históricamente había tenido: mantenimiento de la seguridad, mantenimiento y defensa de las fronteras y la regulación de la sociedad y su entorno. A lo largo de los años el estado fue ampliando el abanico de ámbitos en los que intervenía. En las últimas décadas el estado ha ampliado su campo de actuación en los ámbitos relevantes para las vías verdes: el fomento del desarrollo económico sostenido, la ordenación del territorio, el turismo o la protección del medio ambiente.

La primera línea de ferrocarril se construyó en Inglaterra el 1825 para uso industrial y cinco años después ya se abría la línea entre las ciudades inglesas de Manchester y Liverpool. Rápidamente el ferrocarril salta el Canal de la Mancha y se despliega imparable por Europa: Francia, Bélgica, el Imperio Austrohúngaro, para luego extenderse en América, Asia, etc. El 1840 había 7.679 kilómetros de vías férreas en el mundo, 206.000 el 1870 y 790.000 en el año 1900 (Macías i Arau 2011). Un crecimiento abrumador que se explica por el crecimiento de la demanda en transporte y la ausencia de alternativas de transporte eficientes.

En el caso español, la red ferroviaria –y la industrialización– se inició e impulsó años más tarde que en la mayoría de estados europeos. Aunque el 1837 se inauguró el primer ferrocarril en suelo español, el de Güümes a la Habana, en la isla de Cuba, construido por la Junta de Gobierno de la Habana, esto es la administración pública, en territorio peninsular hubo que esperar hasta el 1848 para ver a una locomotora en funcionamiento. La primera línea fue de iniciativa privada y unió la ciudad de Barcelona y la de Mataró.

Sin intención de describir la manera en qué se desplegó la red nacional de ferrocarriles sino de resaltar los aspectos que ayudan a entender las oportunidades y los condicionantes de las vías verdes, se puede afirmar que la red de ferrocarriles en la España peninsular se caracterizó por su radialidad, un ancho de vía diferente al europeo y el protagonismo de la inversión privada (Artola 1978).

Otra característica relevante es el ancho de vía. Aunque como hemos visto el inicio del desarrollo ferroviario en España fue décadas más tarde que en Europa, se optó por un ancho de vía diferente al de la mayoría de países de Europa, incluida Francia, que era la frontera determinante para la conectividad peninsular con el resto del continente. El ancho de vía lo decidió la comisión gubernamental conocida como “Subercase” el año 1944. Esta comisión, formada por tres miembros de la Escuela de Ingenieros de Caminos, y presidida por Juan Subercase decidió que el ancho de vía sería de “seis pies castellanos”, el equivalente a 1668 milímetros. Esta decisión tuvo una consecuencia muy relevante que sus efectos duran hasta hoy: el aislamiento ferroviario de la Península Ibérica.

La época dorada del ferrocarril en España fue la Restauración, ya que una vez se terminaron las guerras carlistas, hubo el período más largo con estabilidad política desde hacía décadas. Es en este contexto que desde la década de 1880 hasta el 1929 se construyeron la mayoría de líneas ferroviarias en España. Las cuentas de resultados de las compañías explotadoras fueron lo suficientemente positivas como para reinvertir en la mejora y ampliación de las líneas extendiéndolas y mejorándolas.

La crisis del 1929, y la inestabilidad política que la sucedió, alteraron la trayectoria creciente y sumieron el ferrocarril, como todas las actividades económicas, a una situación de colapso. Durante la Guerra Civil, algunas líneas dejaron de prestar servicio y la mayoría se nacionalizaron, formalmente en el caso republicano, y en la práctica en la zona nacional.

Después de la Guerra Civil, el 1941, el régimen expropió todos los ferrocarriles (excepto los de vía estrecha), aprobó la *Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera*, nacionalizó todas las compañías ferroviarias que las operaban y creó la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE), la principal compañía ferroviaria vigente hoy en España.

Los ferrocarriles de vía estrecha.

Pero la mayoría de vías verdes actuales no se asientan sobre la red principal, ya que no se ha abandonado, sino sobre líneas construidas con un ancho de vía inferior y con recorridos más cortos que la red estatal, conocidos como ferrocarriles de vía estrecha.

A finales del siglo XIX, con el mercado de las vías de primer orden copado por grandes compañías, en distintos lugares de la Península Ibérica se impulsaron los ferrocarriles de vía estrecha, también llamados *ferrocarriles económicos*, más aptos para orografías complicadas, con usos industriales pero también como transporte de pasajeros. Estas líneas pueden conseguir la rentabilidad más fácilmente que los de vía ancha ya que los costes de inversión y funcionamiento eran sensiblemente inferiores a las de ancho de vía español.

La debilidad financiera del estado y la no priorización política de los ferrocarriles de vía estrecha, condujo a que la iniciativa fuera privada. Cualquier actor privado o sociedad que proyectase la construcción de una línea estrecha debía obtener una concesión del Estado autorizando la construcción y explotación del tramo ferroviario, por lo que éste se reservaba la potestad de autorizar y condicionar el crecimiento de la red. Esta potestad nunca se usó y no hubo una concepción global de la red de vías estrechas como sí existió en el caso del ancho de vía convencional.

Para aproximarse al papel del Estado en relación a las líneas de tren de vía estrecha se debe recurrir al mayor trabajo dedicado a los ferrocarriles de vía estrecha (Muñoz Rubio, 2005: 8). “(...) *Todo lo dicho desemboca en atribuir a la legislación una nula influencia*

en el desarrollo de las líneas de vía estrecha, de entre cuyos defectos más negativos cabe destacar como más significativo que no se garantizase la conectividad de éstas y la red ferroviaria nacional. Ello nos lleva de inmediato a otra conclusión habida cuenta que estos ferrocarriles fueron construidos con el objetivo de satisfacer demandas de movilidad específicas, sin que, en la mayoría de los casos, se pretendiesen configurar redes regionales o siquiera conectarse con la propia red ferroviaria nacional. Evidentemente, la responsabilidad de este desatino cabe atribuirse al Estado, que mostro una inacción absolutamente injustificable en un país donde la dotación de infraestructuras era un déficit histórico que lastraba poderosamente el crecimiento económico”

Durante las décadas centrales del siglo XX los ferrocarriles de vía estrecha administrativamente se mantuvieron fuera del radio de influencia de RENFE. A inicios de la década de los años 60, la situación empezó a cambiar. Los usuarios decaían cada año a causa de la popularización del coche como medio de transporte, y también el transporte industrial y minero o bien decaía o bien se realizaba cada vez más por carretera. Numerosas compañías gestoras de líneas de vía estrecha entraban en quiebra y la gestión recaía en EFE. Es por gestionar el ingente volumen de vías deficitarias que en 1965 se crea la compañía estatal *Ferrocarriles de Vía Estrecha* (FEVE). La compañía estatal tampoco pudo revertir la tendencia y los ferrocarriles de vía estrecha languidecían. A finales de la década de los años 60 y principios de los 70, FEVE cierra prácticamente todas las líneas de ferrocarril de vía estrecha.

Los factores que condujeron al cierre fueron diversos. Algunos factores que contribuyeron al proceso fueron la progresiva motorización de la movilidad, con el coche como protagonista de los desplazamientos particulares y el camión en el transporte de mercancías o la construcción y ampliación de aeropuertos para facilitar la llegada del turismo. También el cambio de hábitos y valores, la migración del campo a la ciudad o el progresivo cierre de las industrias pesadas. Las vías quedaron abandonadas durante años, así como las infraestructuras del trazado como puentes, túneles o estaciones.

Las políticas de movilidad tuvieron en las carreteras para vehículos motorizados su objetivo central. En paralelo, las políticas de Medio Ambiente, casi en situación

embrionaria durante más de una década (el 1977 se crea la Dirección General de Medio Ambiente y no es hasta el 1991 que adquiere rango de Secretaría de Estado. No es hasta 1993 ya aparece en el nombre del Ministerio responsable: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA).

3.2. Las políticas públicas de vías verdes

En este apartado se describen las diferentes dimensiones de las vías verdes en España. Para ello se describe el proceso político e institucional relativo a las vías verdes y los actores clave para su análisis.

3.2.1. El proceso

Historia.

Las políticas de vías verdes en España se inician en los años noventa, después de que las vías se hubieran abandonado veinte o treinta años atrás. Diversos factores contribuyeron a que desde los diferentes niveles de la administración se iniciaran las políticas públicas.

En primer lugar cabe apuntar a los valores de las personas (Inglehart 1991). A partir de los años 70 en Europa Occidental aumenta la percepción – en cada vez mayores capas de la población- de la importancia del medio ambiente y la ecología. Por un lado como crítica a la industrialización, motorización y contaminación creciente. Por otro lado, desde un punto de vista individual, con la valorización de un estilo de vida saludable, de las actividades al aire libre, del deporte y el estilo de vida saludable. Todos ellos fueron factores que ayudaron a la emergencia de las políticas públicas de Medio Ambiente.

También crecía la importancia otorgada al patrimonio natural, cultural y social en muchas ocasiones en situación de abandono. Es en este contexto, y según los protagonistas también inspirados por otros estados donde estaban reconvirtiendo las vías de tren en caminos como el Reino Unido, los Estados Unidos y Canadá, emerge el interés para iniciar este proceso en España.

En el año 1992 el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, RENFE y FEVE, los actores estatales con competencias en el ámbito ferroviario, firman un convenio con la Fundación de los Ferrocarriles Españoles (FFE) en el que encargan a la FFE un *Inventario de Líneas Ferroviarias en Desuso*. Este inventario debía recoger el estado, ubicación y potencialidades de todas las vías de tren del Reino de España.

El estudio fue realizado por un equipo pluridisciplinar de 8 personas con un coste de 10 Millones de pesetas (Aycart 2001). Para cada línea de tren abandonada se describió el recorrido, el perfil altimétrico, el estado, así como las características de los municipios por dónde pasaban. También enviaron un cuestionario a más de 1000 municipios por donde pasaban antiguas vías. Fue el primer intento de analizar el estado de la cuestión en España, con la excepción de Girona, donde los alcaldes ya estaban trabajando en ello desde antes.

El inventario describía 98 vías de tren abandonadas dependientes de alguno de las instituciones que encargaron el Inventario, con una longitud total de 5.764 kilómetros. A éstos se les debía añadir otros 1.920 kilómetros de 89 líneas privadas en desuso, la mayoría de antiguo uso minero. El inventario sirvió para poner de manifiesto el potencial de 7.684 kilómetros de vías de tren abandonadas.

Una vez la FFE entrega el Inventario, en el año 1993, el MOPTA crea el *Programa Vías Verdes* dentro del *Plan estratégico Tejido Verde* en el marco del *Plan Director de Infraestructuras (1993-1997)*. El programa tenía como objetivo financiar la recuperación de antiguas líneas de ferrocarril convirtiéndolas en caminos con un uso no motorizado. Perseguía reutilizar las líneas férreas abandonadas para promover la movilidad sostenible, la educación ambiental, el desarrollo rural ambientalmente sostenible y el turismo ecológico y ambiental (Aycart & Hernández 2007).

Paralelamente, una vez la FFE entregó el Inventario a finales de 1993, se focalizó en descubrir la situación internacional de la cuestión. Para ello contactan con organizaciones parecidas (en el caso británico *Sustrans* y en el caso norteamericano

Rails to trails conservancy, dos de las entidades de referencia aún hoy) y asisten a conferencias y seminarios internacionales. En ellos constataron que la reutilización de infraestructuras abandonadas y su conversión en itinerarios para un uso no motorizado era la solución que se adoptaba en la mayoría de los casos.

En palabras de una de las responsables que vivió el proceso, “*Allí aprendimos de los errores y las claves, como por ejemplo: el diseño para la accesibilidad, la continuidad, que hay que dar un nombre a cada vía verde y hay que dar un nombre y logotipo que identifique la red nacional*”.

El 1994 sucede un hecho relevante para el futuro puesto que la FFE, dándose cuenta de su posición estratégica en el incipiente sector de las vías verdes en España, patenta la marca comercial Vías Verdes. Elabora un diseño para unificar la imagen y señalización de todas las vías y las cataloga. El hecho es relevante porque la FFE - y no la administración- se queda con la marca de las vías verdes.

Durante los años siguientes se profundiza la relación entre la FFE y el MOPTA y el ministerio encarga a la FFE que asesore e impulse el *Programa Vías Verdes*. Se crea un departamento dentro de la FFE, una institución fundamentalmente ferroviaria, dedicado exclusivamente a las vías verdes que todavía hoy sigue funcionando. El área de vías verdes de la FFE adquiere un rol central en el impulso del programa ya que es quien contacta con los municipios informándoles del programa y organiza encuentros y conferencias. Todo ello la convierte en la depositaria de un gran conocimiento sobre la cuestión. Al mismo tiempo que en la práctica es quién otorga la calificación de vía verde, incluyéndola en su catálogo y guías.

Esta simbiosis entre la administración pública financiando los proyectos de vía verde y la FFE impulsando y diseñando obtuvo buenos resultados en términos de impulso del programa y construcción de kilómetros de vía verde.

Una referencia para describir este período es Carmen Aycart (2001). La que fuera directora del Programa de Vías Verdes de la Fundación de los Ferrocarriles

Españoles durante más de veinte años describe la creación del programa vías verdes y el estado de la cuestión en el cambio de siglo. Recoge todas las vías verdes impulsadas desde el inicio del programa, en el año 1993, hasta el año 2001. En ella se especifican el año de ejecución, el número de kilómetros de vía verde y la institución financiadora. Señala un total de 947 kilómetros de vía verde repartidas en 38 vías verdes con un coste de inversión total de 6.555 millones de pesetas (40 millones de euros).

Ya desde los primeros años se observa cómo el impulso y la financiación no provienen solamente de un solo actor sino de una pluralidad de ellos. Si bien la AGE financió con 4.378 Millones la construcción de 632 kilómetros , ya hubo otras instituciones, particularmente Comunidades Autónomas y entes supralocales, que financiaron la construcción de vías verdes.

Por lo tanto casi la mitad de los kilómetros actuales de vías verdes se impulsaron en los primeros 8 años, de 1993 a 2001. En los años siguientes se produjo un desencuentro conceptual y práctico entre la administración y la FFE que, con distintos grados, dura hasta hoy.

A principios de los años 2000, y viendo los buenos resultados cosechados por el Programa Vías Verdes, el Ministerio quiere usar la denominación Vías Verdes de un modo más abierto e identificar con tal nombre a caminos no motorizados aunque no tengan un pasado ferroviario. La FFE, usa su patente y se niega porque entiende que “vía verde” sólo es la que se ajusta a su condición de antigua vía de tren, y no cede la marca registrada. El Ministerio entonces crea el programa “Caminos Naturales”. En él engloba todos los distintos caminos no motorizados, incluidas las vías verdes. Y las vías verdes financiadas por este programa tendrán la denominación de “Camino Natural-Vía Vía Verde de...”.

Mientras tanto la FFE sigue con su catálogo de vías verdes, incluyendo solo las que se ajustan a su definición. Esta disparidad conceptual conlleva consecuencias prácticas relevantes. En el catálogo del Programa Caminos Naturales solamente se

muestran las inversiones realizadas con fondos del programa, mientras que en el catálogo de la FFE solamente las que tienen un antiguo pasado ferroviario.

Esto tiene consecuencias e vías verdes concretas. Por ejemplo, en la de Ojos Negros, en el catálogo del programa sólo aparece un tramo (de Santa Eulalia a Puerto de Escandón) y no su continuación por la única razón que fue financiada por el Gobierno de Aragón, y no por la AGE. Por otro lado, en el catálogo de la web de la FFE aparece toda la vía verde de Ojos Negros, sin tener en cuenta quién la financió. Por lo tanto el criterio para incluir un itinerario en su catálogo varía. El catálogo de Caminos Naturales solo tiene en cuenta los financiados por la AGE, mientras que la FFE tiene en cuenta su pasado ferroviario. En ningún caso muestran las conexiones con otros tipos de caminos.

Para tener la perspectiva completa no se debe olvidar el ámbito sectorial en el que se encuentra la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, que es el de los ferrocarriles. Esta perspectiva influye en su abordaje y definición de la cuestión, que no se explican sino es por esta cultura de origen.

Una buena descripción sobre el Programa de Caminos Naturales, del que actualmente el Programa de Vías Verdes forma parte, la encontramos en Martín García (2004), que a diferencia del artículo de Aycart, está escrita “desde fuera”, en el sentido que el autor no tuvo un papel protagonista ni fue uno de los actores del proceso.

Describe cómo nace, en qué consiste y los beneficios que aporta el Programa de Caminos Naturales. Pero también apunta algunos elementos a mejorar. Por un lado, el mantenimiento de las vías una vez construidas debido a que en muchos casos hay una dejadez de funciones de mantenimiento por parte de las instituciones que se comprometieron a gestionarlas. Por otro lado el autor apunta a una cuestión que también será tratada en la presente tesis: la acción financiadora del Ministerio siempre es a demanda de los entes locales, lo que imposibilita la fijación de una política que marque objetivos o criterios. El autor era optimista en la pronta

solución de este aspecto pero el tiempo ha demostrado que la inercia pudo más que la detección de los problemas y la voluntad de ponerle remedio. Así, más de diez años después, el programa se encuentra en la misma situación.

3.2.2. Actores

Las vías verdes se mueven en un marco legislativo débil, que deja abiertas múltiples soluciones procedimentales y de actores. Esto ha favorecido una pluralidad de actores que participan en algunas de las fases de las vías verdes. Pero también tiene su reverso ya que ningún actor tiene la obligación de desarrollar políticas públicas de vías verdes. Por lo tanto las relaciones que se establecen entre los actores, más o menos fuertes según los casos, dependerán de su voluntad política, en ningún caso de su obligación legal.

A lo largo del siguiente apartado se mostraran los roles, recursos o preferencias característicos de cada actor. Es preciso hacer una advertencia previa y es la diversidad de situaciones en las distintas áreas geográficas. Así, mientras los actores públicos y privados de ámbito europeo o estatal se pueden considerar como actores porque actúan como una unidad (Subirats 2008), en los niveles inferiores las variaciones serán absolutas. Por ejemplo, hay comunidades y diputaciones que han financiado y gestionado vías mientras otras no han desarrollado ninguna actividad al respecto. Por lo tanto lo que seguidamente se apuntan son consideraciones generales, y para profundizar en cada caso será necesario analizar las instituciones, como se realiza en los capítulos 4 y 5.

Unión Europea.

La Unión Europea no tiene una política explícita en relación a las vías verdes. No obstante, muchas de sus acciones tienen un impacto en las vías verdes. Su rol es el de financiador de proyectos que tengan relación con las vías verdes y sean realizados por otros actores.

La Unión Europea, por ejemplo, incentiva la creación y extensión de rutas ciclables a lo largo del continente. Según los datos de la propia Comisión Europea, proporcionados en un encuentro con el sector (Lelonek 2014), los fondos

estructurales financiaron 600 millones en infraestructuras ciclistas a lo largo y ancho de Europa en el período 2007-2013. En las previsiones de financiación 2014-2020, el cicloturismo puede encajar en distintas convocatorias (European Commission 2011). Por lo tanto, la financiación europea seguirá llegando para proyectos de gestión y extensión de rutas turísticas.

Para obtener financiación, los proyectos requieren de la colaboración entre actores públicos y privados, así como entre actores de distintos países. Esta dinámica favorece la relación pública-pública y pública-privada. El papel de la Comisión, en este sentido, es el de financiador e incentivador para la relación entre los actores implicados. Al mismo tiempo, estas relaciones pueden crear o fortalecer la red.

Así se incentiva que uno de los principales objetivos de los gestores de las vías verdes pueda ser buscar socios y presentarse a las convocatorias de proyectos europeos para financiar distintos aspectos de la vía verde.

Sectorialmente las vías verdes se pueden relacionar con numerosos departamentos administrativos, pero actualmente quién financia los proyectos es la DG Growth, la Dirección General de Crecimiento, que dentro de sus competencias se encuentra la de turismo. Así, la mayoría de proyectos van en la línea de la construcción o extensión de las vías existentes, promoción, señalización o desarrollo de elementos para ampliar el número de usuarios como la accesibilidad, acondicionamiento del entorno, profundización en aspectos culturales, históricos o de otra índole turística.

También es relevante señalar el alcance europeo de algunos proyectos como *ÉuroVélo* o *Iron Curtain Trail*. Aunque no son de titularidad pública, sí que crean valor público. *ÉuroVélo* es un proyecto de red formado por 15 largas rutas cicloturísticas que atraviesan todos los estados de la Unión Europea³. Aunque no está impulsada por la Comisión sino por la Federación Europea de Ciclistas (ECF), las ayudas de la Comisión y de otros organismos públicos son las que permiten la implementación del proyecto, que necesita de la colaboración de las instituciones competentes por donde pasa. Cuenta ya con 45.000 kilómetros de rutas señalizadas con una previsión de 70.000 al final, aunque numerosos tramos están sin detallar a

³ <http://www.eurovelo.org/>

escala municipal. *Iron Curtain Trail*⁴, por su parte, es una ruta ciclable que recorre el antiguo telón de acero que dividía Europa durante la Guerra Fría del Mar Báltico al Mar Negro, a lo largo de 6.500 kilómetros. La conceptualización e implementación se asemeja mucho a la red Eurovelo, pero su connotación histórica y política es diferente.

Es necesario destacar la cuestión de la escala, puesto que muestra algunos de los problemas a los que se enfrentan recorridos más modestos en longitud, como pueden ser las vías verdes. En ambos casos el diseño se realiza a escala europea, con un “trazo grueso” del recorrido de la ruta. Pero a medida que se debe detallar el itinerario, deben entrar en juego otros actores. Los actores regionales deben pactar el recorrido con sus vecinos para dar continuidad a la ruta, y diseñar por donde la recorrerá dentro de su territorio. Cuando se detalla a escala municipal, los actores locales también pueden jugar un papel relevante en el proceso. En definitiva, son proyectos que requieren de la colaboración de distintos actores en las distintas fases de los proyectos.

Administración General del Estado.

La Administración General del Estado (AGE) ha ejercido un rol de impulsor del concepto y financiador de numerosas vías verdes, pero no gestiona directamente ninguna de ellas.

Sectorialmente las vías verdes y los caminos naturales han transitado por distintos ámbitos de la AGE. En el año 1993 se creó el Programa Vías Verdes dentro del MOPTA. Era el ministerio que se encargaba de las infraestructuras ferroviarias, de ahí la relación con la FFE, y de las carreteras. Cuando en 1996 se crea el Ministerio de Medio Ambiente el programa queda encajado dentro de éste, y por lo tanto se abandona, organizacionalmente, la perspectiva de transportes.

⁴ <http://www.ironcurtaintrail.eu/en/>

Actualmente las competencias de Medio Ambiente se encuentran en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. El Programa de Caminos Naturales depende de la Subdirección General de Fomento del Desarrollo del Medio Rural, dentro de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, dentro de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación. La perspectiva sectorial, pues, ha ido variando desde la de transportes o medio ambiente en etapas precedentes hasta el desarrollo rural actualmente.

Los criterios que han guiado la inversión no son abundantes. Los únicos requerimientos han sido a) la titularidad pública del terreno y b) el compromiso de gestión posterior de la infraestructura por parte de alguna institución pública, ya sea regional o local.

Por lo tanto la AGE ha financiado cientos de kilómetros de vías verdes discrecionalmente mientras que cumplieran estas condiciones. En ausencia de una planificación explícita que priorizara algunos aspectos, ha sido la demanda de financiación de alguna institución que quería gestionar la vía, la que ha sido correspondida o no con la financiación de todo o parte del proyecto. Se hubieran podido priorizar la extensión mínima de la vía verde, la creación de una red, o la participación de los vecinos en el diseño, o el análisis de sus usos e impactos potenciales. Pero no se hizo.

Por otro lado, este mecanismo ha buscado garantizar que existía una demanda local o regional y por lo tanto un interés en la promoción y la gestión posterior. En otras palabras, la AGE solo ha financiado lo que le han pedido. Pero ello no ha impedido casos de casi abandono de la gestión posterior por parte de las instituciones que habían solicitado la financiación y comprometido el mantenimiento, como las vías verdes de la Jara, de Vegas del Guadiana, o del Litoral.

Aunque el programa haya ido variando su dependencia administrativa, en líneas generales se ha mantenido con las mismas características y estructura: financiar, a demanda de otras instituciones, la construcción de vías verdes y otros caminos, que

serán gestionadas y promocionadas por estas instituciones. Todo dentro del programa Caminos Naturales.

Comunidades Autónomas.

Hay una enorme diversidad de acciones de las diferentes comunidades autónomas en relación a las vías verdes. La implicación puede moverse desde la elaboración de una ley específica, la financiación o la gestión directa a la ausencia total de políticas públicas en relación a las vías verdes. El último caso es el de la mayoría de los casos. Ello se explica porque no todas las Comunidades Autónomas tienen antiguas vías de ferrocarril abandonadas en su territorio, ni la misma extensión, ni las mismas prioridades políticas. Además, tampoco existe la obligación legal de impulsar este tipo de infraestructuras, sino todo lo que se haga se debe a la voluntad política de la administración.

Por sus características, competencias y escala, las Comunidades Autónomas han podido desempeñar casi todos los roles en relación a las vías verdes. Por un lado, han financiado la construcción de kilómetros de vías verdes como lo puede hacer la AGE. Con la diferencia que en lugar de ceder la gestión a alguna institución de escala inferior, algunos gobiernos como el de la Comunidad Valenciana, La Rioja, Murcia o Aragón, han optado por gestionar directamente la vía verde.

La perspectiva sectorial desde donde se han impulsado las políticas públicas de vías verdes ha sido mayoritariamente la de transportes e infraestructuras. Así es en los casos de La Rioja, la Comunidad Valenciana, Aragón o Catalunya. Las consejerías encargadas de la construcción y mantenimiento de las carreteras son también las que financian y construyen (y mantienen si la gestión también es autonómica) las vías verdes, con poca relación con otros departamentos.

En algunos casos las Direcciones Generales de Turismo promocionan las vías verdes editando mapas y folletos, ubicándolos en su página web o promocionándolas en ferias internacionales. Pero estas acciones dependen más de la

política turística que de la relación con los departamentos que la gestionan o con unas relaciones transversales. Pero en la Región de Murcia, una comunidad autónoma uniprovincial, han desarrollado la política de planificación, extensión y promoción de vías verdes a través de un consorcio participado por los órganos de la comunidad competentes en turismo.

Otro aspecto a destacar es la planificación. Mientras que en el ámbito estatal la planificación es ausente, a lo largo de los últimos años, algunos gobiernos autonómicos están realizando esfuerzos con otros actores para planificar el crecimiento o la creación de una red de vías verdes o caminos no motorizados en su territorio, como la Generalitat de Catalunya o la Generalitat Valenciana. No obstante, en ningún caso han conseguido elaborar una planificación del crecimiento de las vías verdes y caminos no motorizados en su territorio.

Pero para planificar es necesario saber desde donde se parte. Y ninguna Comunidad Autónoma dispone de un mapa o un catálogo donde consten todos los caminos no motorizados, sean vías verdes o no, de su territorio. Esta carencia es reconocida por todos los actores autonómicos consultados.

En definitiva, las Comunidades Autónomas, por su escala y competencias, pueden desempeñar todos los roles en relación a las políticas públicas de vías verdes. En la mayoría de casos no realizan ninguna acción, en algunos gestionan directamente, y lo más habitual es que, si participan de alguna manera es financiando la construcción. En los últimos años se está iniciando un proceso de planificación que aún no ha dado sus frutos en forma de planificación calendarizada, con criterios priorizados, y partidas presupuestarias para desarrollar lo previsto.

Diputaciones.

El elemento más destacable también en las diputaciones es la diversidad de situaciones. La mayoría de diputaciones no han realizado ningún tipo de acción en relación a las vías verdes. Las que sí han participado han actuado por iniciativa

propia, en colaboración con los ayuntamientos por donde pasa la vía o participando de consorcios también con los ayuntamientos.

Existen algunas vías verdes gestionadas por las diputaciones. Algunos ejemplos de ello son la *Diputació General de Alacant*, que gestiona la *vía verde del Maigó*, mientras que la *Diputación Foral de Álava* gestiona parte de la *vía verde Vasco-Navarra* y la de *Zadorra*, o la *Diputación Foral de Guipúzkoa*, que gestiona la *vía verde de Arditurri* y la de *Urola*.

Pero también puede participar de la institucionalización de la colaboración a través de un consorcio, como en los casos de la vía verde del Aceite o las vías verde de Girona.

Si bien en muchos casos la participación en la gestión no es directa, sí que desde el ámbito turístico promociona las vías verdes que discurren por su territorio como un elemento más para atraer visitantes, como en el caso de Teruel, Castellón, Valencia o Huelva.

Municipios.

Los ayuntamientos son los actores que participan de la gestión de las vías verdes en la mayoría de casos. Lo pueden hacer en colaboración con otros ayuntamientos, caso que se aborda en el apartado siguiente, directamente o participando de algún aspecto sectorial en una vía gestionada primordialmente por otro actor.

Todas las vías verdes que recorren solamente un término municipal son gestionadas por el propio ayuntamiento. Ejemplos de ello son el Ayuntamiento de serón, el de Gijón o el de Fuso. Pero este tipo de vías verdes, aunque muy numerosas –son casi la mitad de las vías verdes en España-, no son las que centran el interés de esta tesis. Su longitud limitada las acerca más a un camino municipal que a una vía de comunicación de largo recorrido. También su capacidad de atraer visitantes es limitada dado que los cicloturistas y senderistas suelen buscar recorridos en los que puedan pasar varios días recorriéndolos (Mató 2014).

En las vías verdes que no son directamente gestionadas por la administración local, sino por las comunidades autónomas, los ayuntamientos pueden participar de distintas maneras. En el momento del diseño y construcción de la vía es necesario, si se quieren producir impactos en el territorio, recoger las preferencias de la administración local, sin perder la visión global de la vía. Aún en los casos donde menos se ha escuchado la voz de los municipios, como el de Ojos Negros, éstos han podido participar presentando alegaciones al proyecto.

Los ayuntamientos también participan manteniendo los tramos urbanos de la vía verde. Aunque la vía verde esté gestionada por una comunidad autónoma, consorcio o diputación, los tramos por donde sigue las calles de los pueblos y las ciudades son gestionados por los ayuntamientos respectivos.

Pero los Ayuntamientos participan mayoritariamente desde una óptica turística y de desarrollo económico. Asimismo, algunos de los ámbitos más frecuentes de acción son la rehabilitación y gestión de las antiguas estaciones. Muchas veces convertidas en punto de información turística pero también como albergues, restaurantes, servicios para los ciclistas, etc. También la señalización de los caminos que desde la vía verde llevan a lugares de interés local.

La mayoría de los ayuntamientos por los que discurre una vía verde en su término municipal como mínimo la usan en su promoción turística. Ya sea mostrándola en su página web o en la edición de mapas y folletos de difusión turística.

Los ayuntamientos también pueden usar la vía verde como elemento para desarrollar políticas educativas, medioambientales o la ayuda a la creación de empleo vinculada a la vía verde(Hernández & Aycart 2011).

Consortios y Mancomunidades.

Como ya se ha señalado la vía verde es un terreno adobado para la colaboración entre instituciones. Pero si es el actor local, el ayuntamiento, el que quiere gestionar directamente la vía y ésta discurre más allá de sus fronteras administrativas, la

colaboración con otros ayuntamientos deviene un imperativo (Martínez-Alonso Camps & Ysa Figueras 2003; Teles 2016).

Existen numerosas vías verdes gestionadas por consorcios o mancomunidades (“Estudio de la situación de los caminos naturales e itinerarios no motorizados en España,” 2014). Los consorcios y las mancomunidades son el ejemplo de la cristalización de la colaboración entre distintos actores o institucionalización

La creación de un nuevo actor formado por distintos actores, puede ser de distintos tipos. En el caso de las mancomunidades, sólo están formadas por municipios. Ejemplos de ella son la Mancomunidad *Campaña del Andévalo*, que gestiona la *vía verde de Molinos de Agua*, de 36 kilómetros, en Huelva. En la misma provincia otra mancomunidad, en este caso del *Beturia*, gestiona la *vía verde de Guadiana*.

El caso de los consorcios es diferente teniendo en cuenta que éstos permiten la participación de instituciones superiores, como la diputación y los consejos comarcales (por ejemplo en Girona) o la comunidad autónoma (por ejemplo en Murcia) además de las locales.

En la mayoría de los casos no son consorcios creados específicamente para la gestión de la vía verde sino que sus fines son más amplios, la dinamización de la zona o de la promoción turística, y la vía verde es una más de sus políticas. Ejemplos de ello son el *Consortio Turístico del Plazaola*⁵ o el *Consortio Turístico del Bertiz*⁶, que gestionan respectivamente *la vía verde del Plazaola* y la del *Bidasoa*.

Existen pocos ejemplos de Consorcios creados específicamente para la gestión de una vía verde. Algunos de ellos son el Consorcio de la Vía Verde del Aceite, en Jaén, con la participación de 5 ayuntamientos y la Diputación, con históricas disputas entre el ayuntamiento de Jaén y el resto de los miembros. Pero también hay casos de éxito, como el antiguo *Consortio de la Vía Verde del Noroeste* actualmente *Consortio de las Vías Verdes de la región de Murcia*, o el caso del *Consorti de les Vies Verdes de Girona*.

⁵ <http://www.plazaola.org/>

⁶ <http://www.baztan-bidasoa.com/>

Es necesario subrayar un elemento propio de los consorcios y mancomunidades que es la aproximación integral a la vía verde. Mientras que en las comunidades autónomas o las diputaciones dependen de un departamento concreto (normalmente carreteras), en el caso de los consorcios creados específicamente, tienen una visión total de la vía verde. En la vía verde como unidad, superando la visión estrictamente local, pero también sectorial, integrando la promoción, la colaboración con otros actores, la búsqueda de financiación a través de proyectos. En definitiva, no actúa solo sobre una parte sino que busca abordar “todos los aspectos de políticas públicas relacionados con ella. En definitiva, la amplitud del rango de objetivos y actuaciones es mayor si se gestiona a través de una institución específica.

Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

La *Fundación de los Ferrocarriles Españoles* (FFE), fue creada en 1985 por la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE) y los Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE). Sus objetivos son la recuperación, custodia y difusión del patrimonio histórico, cultural, científico y tecnológico ferroviario. En su patronato figuran las principales empresas públicas ferroviarias, tanto de escala estatal como autonómica o local. El marco cognitivo y el rango operativo donde se encuentra es el sector ferroviario.

A la Fundación se le encargó en el año 1993 la elaboración del Inventario de vías de ferrocarril en desuso. A partir de ahí algunas personas de la FFE se abocan en el proyecto de convertirlas en vías verdes, recorren congresos internacionales, patentan la marca en España y se convierten en un actor básico del impulso del programa vías verdes.

Al inicio contactan con los ayuntamientos por donde discurren vías abandonadas y les explican las posibilidades de la rehabilitación para convertirlas en vías verdes. Pronto, a mediados de los años noventa, también crean un departamento técnico donde redactan los proyectos técnicos de numerosas vías verdes. Así, divulga ante

los ayuntamientos la posibilidad de crear una vía verde, y cuando alguno tiene interés en desarrollar una vía verde, le ofrecen el servicio de la redacción del proyecto y asesoramiento general. Según las responsables del área de vías verdes de la FFE, ésta ha redactado el proyecto aproximadamente de la mitad de las vías verdes en España. Esto le ha supuesto una entrada de ingresos que les ha permitido autofinanciarse dentro de la FFE, y la adquisición de conocimiento, experiencia y contactos.

A parte de la redacción de proyectos para vías verdes concretas, la mayoría de actividades del área de vías verdes de la FFE abordan la globalidad de las vías verdes en España e intentan ser el catalizador de la red. Para ello desarrollan distintos campos de actuación.

Catalogan las vías verdes, mantienen una web con información actualizada y elaboran guías, folletos y hasta vídeos de las vías verdes (ver Documento I. DVD con “Vive la Vía” en Anexo). En el proceso se han convertido en el actor que alberga más información de las vías verdes en España, ya que actualmente el programa Caminos Naturales solo tiene en cuenta los tramos de vía verde financiados con fondos estatales. Este aspecto se relaciona con la conceptualización de las vías verdes. La huella de la cultura ferroviaria de la institución FFE se deja notar en la definición, la marca y por lo tanto su catálogo de vías verdes. Su definición sólo admite como vía verde aquella con un pasado donde hubiera vías de tren. Más allá de las implicaciones de la definición ya tratadas, esta definición es relevante porque es la imperante en España, y la FFE se preocupa de advertir a los que usan la terminología de vía verde en un camino donde no había una vía de tren que no lo deben usar.

Toda esta información la ha recibido y difundido, en gran parte a través de jornadas y congresos dirigidos a los gestores de vías verdes. También es miembro fundador de la EGWA y por lo tanto busca ser la voz de las vías verdes españolas en el marco europeo. Ha participado en numerosos proyectos europeos vinculando diversas vías verdes españolas y europeas.

La FFE ha sido y es un actor muy relevante para explicar la situación general de las vías verdes. Y según fuentes de la misma FFE ha redactado casi la mitad de los proyectos de vías verdes existentes. Pero en los dos casos estudiados en la presente tesis doctoral su papel no ha sido tan relevante. En el caso de Girona, porque se produjo muy al inicio, cuando la FFE justo se incorporaba a las vías verdes y por lo tanto tuvo nula participación. Y en el caso de Ojos Negros, aunque ya existía la FFE y participan en su dinámica, porque la Comunidad Autónoma construye la vía verde solamente según sus criterios con escasa participación de otros actores, sean la FFE o los Ayuntamientos.

3.3. Resultados

3.3.1. Situación de las vías verdes

Para analizar la situación actual de las vías verdes en España, se usaran los datos de la FFE disponibles en su página web⁷ a inicio del año 2016 y que por lo tanto siguen su definición de vía verde, que explicita la necesidad de la existencia de una línea de ferrocarril previa y abandonada en el mismo trazado. En este sentido es relevante destacar la ausencia de ningún otro mapa que recoja no ya las vías verdes sino todos los caminos dedicados a caminos no motorizados. Esta ausencia de mapa se encuentra en la escala estatal, autonómica y provincial. Es a partir del nivel comarcal que se pueden encontrar mapas con todos los caminos disponibles, y por lo tanto con las conexiones. La mayoría de instituciones catalogan sólo los caminos que ellos mantienen y señalizan y no recogen ni publicitan los otros caminos de su territorio. A finales del año 2016 existían 107 vías verdes en el territorio español que sumaban un total de 2.125 kilómetros (ver Tabla A2. Las Vías Verdes en España en 2016 en Anexo). En la siguiente Figura I se puede apreciar su distribución por la geografía peninsular:

⁷ <http://www.viasverdes.com/>

FIGURA I. LAS VÍAS VERDES EN ESPAÑA EN 2016



Fuente: www.viasverdes.com

Las vías verdes se encuentran repartidas a lo largo y ancho de la geografía con distintas densidades y presencia de algunas zonas predominantes. El País Vasco y La Rioja tienen una concentración importante de vías verdes, así como también Andalucía, Murcia y la Comunidad Valenciana. Pero también hay vías verdes repartida por la mayor parte del territorio peninsular, quizá con menos densidad en el oeste

Las hay de distintos tipos según el entorno rural o urbano, la longitud o la conexión con otras vías, caminos o carriles bici. Pero se puede afirmar con rotundidad que no existe una red de vías verdes. Por su misma definición, es imposible que conecten las antiguas vías ferroviarias. Pero tampoco ha habido una planificación que las conectara entre ellas a través de otras vías ciclables o caminos no motorizados. La mayoría de ellas empiezan y acaban en sí mismas, lo que reduce su potencial turístico o como mínimo imposibilita las largas rutas de diversos días.

No hay una respuesta clara a la pregunta de por qué se han reconvertido en vía verde precisamente estos 2125 kilómetros de los 7.684 posibles. Aunque no es el objeto central del presente estudio se pueden señalar algunos factores que pueden estar relacionados con la explicación de por qué algunos se han reconvertido en vías verdes mientras otros permanecen en estado potencial, más allá de lo obvio: no todas se pueden realizar al mismo tiempo.

En primer lugar hay un gran consenso entre los protagonistas entrevistados acerca de la necesidad de liderazgo en el diseño y la construcción de una vía verde concreta. Una buena conocedora del sector en España y en Europa afirma que *“todas las vías verdes en España tienen nombre y apellidos”*, en el sentido que en todos los casos ha habido alguna persona que lo ha impulsado. Estas personas pueden ocupar distintas ubicaciones en los organigramas de las instituciones. Pueden ser un alcalde, un consejero, un presidente de mancomunidad, un funcionario, etc. pero movilizan los recursos de distinto tipo necesarios para impulsar la vía verde en sus fases iniciales.

También es relevante el contexto demográfico y social por el que transitan. Los municipios con poca población y una gran extensión de vía de ferrocarril abandonada tienen más dificultades de poder gestionar el tramo de su territorio sin cooperar con otros o recibir financiación de una escala superior. Muchas veces estas situaciones se acompañan de ausencia de una voluntad política o la no priorización de este tipo de inversiones.

En relación al contexto geográfico, la ausencia de potencial turístico o de elementos con capacidad de atracción de visitantes puede ser un elemento desincentivador a la conversión en vía verde de las vías abandonadas.

De las vías verdes existentes casi la mitad, 51, tenían una longitud inferior a los 10 kilómetros, lo que a la práctica significa que discurren a través de un sólo término municipal. Sólo 27 vías verdes superaban los 30 kilómetros de longitud. Por lo tanto

la mayoría de las vías verdes en España tienen menos de 30 kilómetros (Para el listado completo, ver el Documento I en Anexo II).

3.3.2. Usos

No existen datos fiables y homogéneos para aproximarse al número de usuarios de las vías verdes en España. El principal motivo es la ausencia de contadores en la mayoría de vías verdes que existen.

Aycart (2013) muestra el número total de usuarios de algunas vías verdes que sí cuentan con contadores automáticos. En esta línea, afirma que la vía verde del Noroeste, en Murcia y la vía verde de la Sierra, en Cádiz, reciben más de 100.000 usos anuales, y la vía verde de la Subbética, en Córdoba, más de 200.000. Las vías verdes con más afluencia de usuarios son, de largo, las vías verdes de Girona, con más de 1.500.000 usuarios anuales.

En el estudio del Ministerio acerca de los impactos del programa Caminos Naturales (por lo tanto no sólo de vías verdes, ni de todas ellas), se reconoce que solo 8 caminos de la multitud de caminos posibles tienen contadores que permiten una aproximación fiable del número de usuarios (Naurales 2014).

Para las vías verdes que no cuentan con contadores automáticos es más difícil obtener datos fiables acerca de su uso. No obstante, puede haber una aproximación a través de las percepciones de sus gestores, otros actores relacionados con la vía verde y los mismos usuarios que caminan o pedalean en ellas. Es como esta tesis se ha aproximado al caso de Ojos Negros, a causa de que carece, como la mayoría de vías verdes, de contadores para medir el número de usuarios.

En el caso del estudio citado, poco más del 10% de los promotores o gestores de los caminos naturales encuestados proporcionaron alguna aproximación al número de usuarios que transitan por los caminos que gestionan. Es una muestra del desconocimiento (y quizá también de la ausencia de voluntad de conocer) la realidad

del número de usuarios. No es accesorio añadir que sin saber cuántas personas usan el camino es difícil poder realizar ninguna evaluación del mismo y de las políticas públicas en relación a ella que se derivan.

3.3.3. Los impactos

Sin tener una referencia precisa del número de usuarios es difícil poder describir los impactos y resultados que las vías verdes producen en el territorio donde se encuentran. No obstante, en los últimos años el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ha empezado a trabajar en un marco para el análisis de la situación y ha publicado diversos documentos al respecto (Programa Caminos Naturales 2014; Naurales 2014; Naturales 2014). Cabe destacar que la perspectiva con la que abordan el problema es la del desarrollo rural, y por lo tanto buscan analizar el impacto que las vías verdes producen en entornos mayoritariamente no urbanos. Siguen la línea que iniciaron otras publicaciones, también centradas en los impactos en las zonas menos pobladas (Aycart & Hernández 2007).

La publicación de los indicadores (Programa Caminos Naturales 2014) por parte del Ministerio fue un avance importante puesto que debe permitir, aunque se está lejos de conseguirlo, obtener información relevante y comparable entre vías verdes.

Se construyen distintos tipos de indicadores. Por un lado en relación al desarrollo y estado de la vía. Estos indicadores sitúan el foco en las actuaciones de la administración, como el número de kilómetros construidos, el dinero invertido, el estado de las obras, y también con el entorno físico y cultural de la zona. , etc. Pero también elabora un segundo tipo de indicadores que tienen que ver con la evaluación de los impactos producidos por la vía verde. Estos indicadores se relacionan con el empleo y la sostenibilidad. La mayoría son de fácil medición y operacionalización. Pero tienen un alcance demasiado amplio, como la tasa de paro en la zona o el número de establecimientos turísticos.

Solo uno (EE.3) tiene una vinculación, aunque parcial, con la vía verde debido a que se redacta del siguiente modo: “*Número de trabajadores que participan (contratados o*

autónomos) en alguna de las actuaciones del camino”. De todos modos, éste no incluye la creación de empresas turísticas, nuevos establecimientos de servicios, o aumento del volumen de clientes de las empresas ya existentes.

Tanto los casos de Ojos Negros como el de las vías verdes de Girona son citados en el informe. En el caso de Girona, se ofrece información acerca de la zona y los contadores automáticos. En el caso de Ojos Negros (sólo del tramo turolense que forma parte de la red de Caminos Naturales, una cuarta parte del total de la vía) no se ofrece ninguna aproximación al número de usuarios. Sí aparecen algunas aproximaciones de la zona donde se encuentra, fruto de la respuesta de algunos gestores de la vía. Quizá la conclusión más destacable es que ha habido un aumento de volumen de negocio en los establecimientos que ya existen más que un impacto en la vida de las personas que viven cerca (la ausencia del uso local en el que se profundizará más adelante). Pero estas conclusiones deben tomarse con numerosas precauciones puesto que no se citan ni el número ni el tipo de gestores entrevistados.

Según la guía *Desarrollo Sostenible y empleo en las vías verdes* (Hernández & Aycart 2011) los factores clave para que las vías verdes contribuyan al desarrollo rural sostenible son la implicación local, la existencia de un órgano de gestión, la desestacionalización del turismo, la búsqueda de la calidad y un marco legislativo específico. En la mayoría de casos, las vías verdes carecen de la mayoría de estos elementos.

La publicación muestra ejemplos de dinamización económica y creación de empleo ya sea producto de la inversión pública, como el mantenimiento o construcción de la vía o privada, como los servicios de restauración o alquiler de bicicletas. También ofrece experiencias reales de gestión medioambiental en las vías verdes ya que a partir de la infraestructura se pueden ofrecer cursos y talleres para mejorar el conocimiento del entorno. Pero todos estos aspectos son de un impacto muy reducido comparados con el turismo (Aycart & Hernández 2007).

El turístico es el impacto económico más relevante en las vías verdes y también ha sido el ámbito más estudiado. El estudio de los impactos turísticos también ha sido

alentado desde las instituciones. En el año 2012 el Parlamento Europeo encargó un estudio sobre el cicloturismo y la red europea Eurovelo (Weston, R., Davies, N., Lumsdon, L., McGrath, P., Peeters, P., Eijgelaar, E., & Piket 2012). Este estudio, en gran parte recopilatorio de multitud de artículos ya publicados, versó sobre las implicaciones y potencialidades turísticas y económicas del cicloturismo. Así, se analizaron y compararon estudios ya realizados en distintos estados y rutas de Europa sobre aspectos como el mercado cicloturista, los factores, motivacionales de los cicloturistas y los impactos económicos, medioambientales y sociales. Aún sin entrar a fondo en la cuestión, el estudio apunta que el 2% de las estancias vacacionales en Europa tienen relación con el cicloturismo, dato que muestra el mercado turístico potencial al que se puede dirigir una vía verde.

El estudio también describe el perfil del turista en bicicleta o cicloturista, que suelen ser familias o parejas de más de 50 años, con una capacidad adquisitiva y gasto en la destinación, superior a la media. Su formación también es superior, y suelen buscar rutas largas, bonitas y seguras, en un entorno natural y con elementos de interés a lo largo del recorrido.

Este estudio y el modelo descrito contribuyeron a la inclusión del ciclismo a la agenda de financiación europea como demuestran las prioridades de la financiación europea para el sector turístico (UE 2015).

En el entorno europeo también existen numerosas aproximaciones al impacto turístico de diferentes caminos ciclables y vías verdes concretas (Downward et al. 2009; Weston & Mota 2012; Weston, R., Davies, N., Lumsdon, L., McGrath, P., Peeters, P., Eijgelaar, E., & Piket 2012; Meschik 2012; Cox 2012). También desde una perspectiva europea pero con especial énfasis en la realidad ibérica se puede destacar *El impacto económico del cicloturismo en Europa* (Mató, 2014), en el que se pretende mostrar las potencialidades económicas derivadas del turismo de las vías verdes. Todos los estudios muestran el potencial de atracción turística de las rutas cicloturísticas y vías verdes.

También conviene citar un estudio comparativo entre diferentes servicios deportivos en el que las vías verdes de Girona son comparadas desde una

perspectiva del uso con otros equipamientos deportivos como piscinas o campos de fútbol (Palau et al. 2012). Los datos del coste en relación al uso son abrumadoramente favorables a las vías verdes. La relación coste/uso es la más favorable de todos los equipamientos analizados.

3.3.4. Políticas Públicas

Aspectos Legales.

Las vías verdes en España no son un ámbito con una regulación específica, exhaustiva ni única. Se mueven en un marco legal amplio y poco restrictivo. Ello facilita que distintos actores de diferentes niveles institucionales, así como desde diferentes ámbitos sectoriales participen de las políticas públicas de vías verdes.

Las Cortes Generales no han legislado respecto a las vías verdes. No obstante se han pronunciado al respecto a través de mecanismos no legislativos en los que instan al gobierno a fortalecer la financiación y el desarrollo de las vías verdes.

El 28 de mayo del año 2001 el Senado aprobó la

“Moción por la que se insta al Gobierno a adoptar medidas para potenciar la utilización alternativa de los trazados ferroviarios en desuso para su acondicionamiento como Vía Verde o camino natural”.

En ella el Senado insta al Gobierno a adoptar todas las medidas oportunas para fortalecer y desarrollar las vías verdes. Fue aprobada por unanimidad, pero carece de cualquier consecuencia legal.

En el Congreso de los Diputados, la Comisión de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, en su sesión del día 14 de abril de 2010, aprobó la *Proposición no de Ley relativa a las vías verdes, "BOCG. Congreso de los Diputados"*, serie D, núm. 356, de 16 de marzo de 2010”, en los siguientes términos:

"El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:
1. Impulsar y promover, conjuntamente con las Comunidades Autónomas, todas las iniciativas dirigidas al desarrollo de nuevas vías verdes y a la mejora y promoción de las ya existentes.

2. Consignar en los Presupuestos Generales del Estado una partida presupuestaria concreta para financiar las actuaciones que se programen anualmente.

3. Elaborar una reglamentación específica con el rango legislativo oportuno que permita dotar de respaldo jurídico a la calificación de "Vía Verde", delimitándola principalmente a los itinerarios que discurren sobre antiguos trazados ferroviarios y a las actuaciones necesarias para su adecuación y puesta en funcionamiento.

4. Promover acuerdos con otras administraciones, y conveniar con CC.AA. y entes locales el marco por el cual el Ministerio de Fomento, a través de FEVE y ADIF, pondrá a disposición de este programa los terrenos y edificios fuera de uso ferroviario."

Ambas manifestaciones carecen de efectos prácticos tangibles pero muestran la voluntad política de la cámara de profundizar en el desempeño de las políticas públicas de vías verdes.

En lo que respecta al ámbito autonómico, la mayoría de comunidades autónomas recogen en sus estatutos la competencia en las vías intermunicipales, y por lo tanto pueden desempeñar acciones en relación a las vías verdes.

Pero más allá de esta consideración, la única Comunidad Autónoma que ha regulado por ley las vías verdes ha sido La Rioja (BOPR núm. 267.A 2003). En el año 2003 aprobó la Ley reguladora de la red de itinerarios verdes de la Rioja. Los artículos más relevantes para la presente tesis son los siguientes:

"Artículo 1

"La presente Ley tiene por objeto regular la promoción, declaración, construcción, uso, mantenimiento y protección de las infraestructuras integradas en la Red de Itinerarios Verdes de La Rioja.

Artículo 2. Concepto.

A efectos de la presente Ley, se entenderá por: Red de Itinerarios Verdes de La Rioja: Es el conjunto de infraestructuras de comunicación de trazado continuo destinadas al tráfico no motorizado; proyectadas, acondicionadas o construidas para uso público con fines de promoción del

ocio accesible en la naturaleza, del deporte seguro, culturales y de protección del medio ambiente y que sean declaradas como rutas o vías verdes.

Vía verde: Es la infraestructura que cumpliendo los requisitos señalados en el párrafo anterior discurre por antiguas vías de comunicación autónomas fuera de uso.

Ruta verde: Es la infraestructura que cumpliendo los requisitos señalados en el párrafo primero discurre por trazados distintos a los de las vías verdes.

(...)

Artículo 17. Usos permitidos. 1. Tendrán la consideración de usos permitidos la utilización de las rutas o vías verdes con fines turísticos, ecológicos, deportivos, práctica de senderismo, paseo y cicloturismo y otras formas de desplazamiento sobre vehículos no motorizados.

(...)"

El artículo 1 muestra una voluntad de abordar las vías verdes desde una perspectiva integral. Aunque no señala los aspectos sectoriales relacionados con la vía, sí que cita toma la vía verde como una unidad y señala las distintas fases de las políticas públicas.

Asimismo, el artículo 17 cita algunos de los usos posibles y permitidos en la infraestructura como son los turísticos, ecológicos, deportivos, el senderismo, el paseo, el cicloturismo y otros. Por lo tanto no es una infraestructura únicamente diseñada para las bicicletas sino que permite a un amplio abanico de personas usar las vías verdes con distintos fines.

Otro aspecto destacable es el de los conceptos. La Ley en el capítulo 2 ordena dentro de una misma red todos los caminos diseñados y gestionados para un uso recreativo y accesible a todo el mundo. Después diferencia las vías verdes del resto de caminos por su antiguo pasado ferroviario. Este hecho es significativo porque – en el territorio de la Rioja- da categoría de ley a una definición concreta. Sigue así la estela de la FFE y ampliamente aceptada en España.

En otros capítulos describe de qué modo se otorga a un camino la declaración de vía verde, y cómo a partir de este momento la titularidad de la vía recae en la

Comunidad Autónoma. Se convierte por lo tanto en una política autonómica, aunque no excluye la colaboración con otros actores, pero no profundiza en la cuestión. A título de ejemplo, solamente cita a los ayuntamientos para aclarar que son responsables del mantenimiento de los tramos urbanos de las vías verdes.

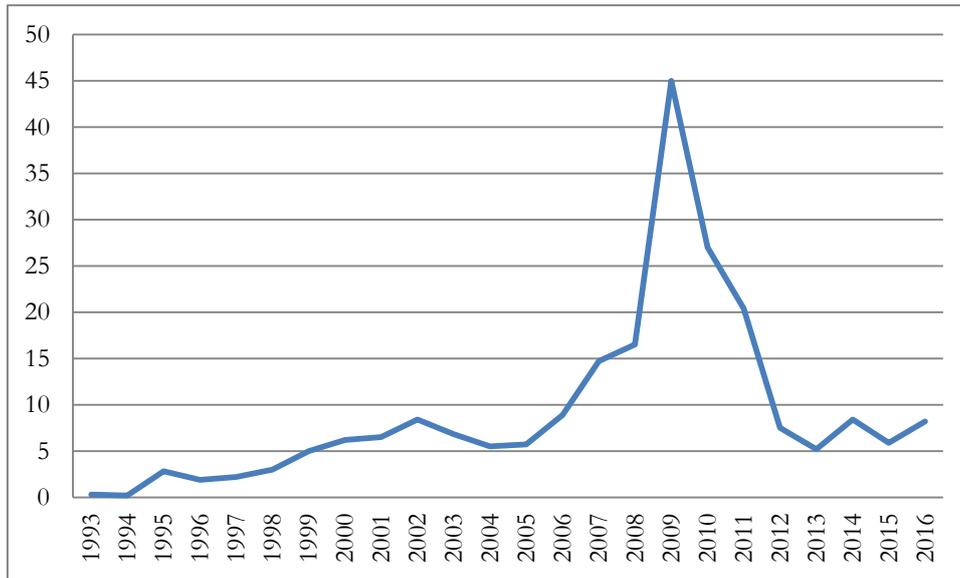
Tampoco legisla sobre la gestión de la vía verde ni se decanta por una de las múltiples posibilidades de gestión que existen, ni crea ningún órgano para la gestión sino que remite a la consejería competente. En este caso no es baladí que la Rioja sea una Comunidad Autónoma uniprovincial con una extensión reducida. En este sentido, la escala se asemeja más a la provincial que a la de la mayoría de comunidades autónomas existentes. Quién gestiona actualmente las vías verdes es la *Dirección General de Medio Ambiente* del Gobierno de la Rioja.

La inversión.

Dada la pluralidad de actores inversores, es extremadamente difícil ofrecer datos exactos de la inversión en vías verdes. Hubo una aproximación (Aycart 2001) que cifraba en el año 2001 una inversión total de 40 Millones de Euros, más de la mitad de los cuales se correspondían con inversión estatal. El número de kilómetros ascendía a 947.

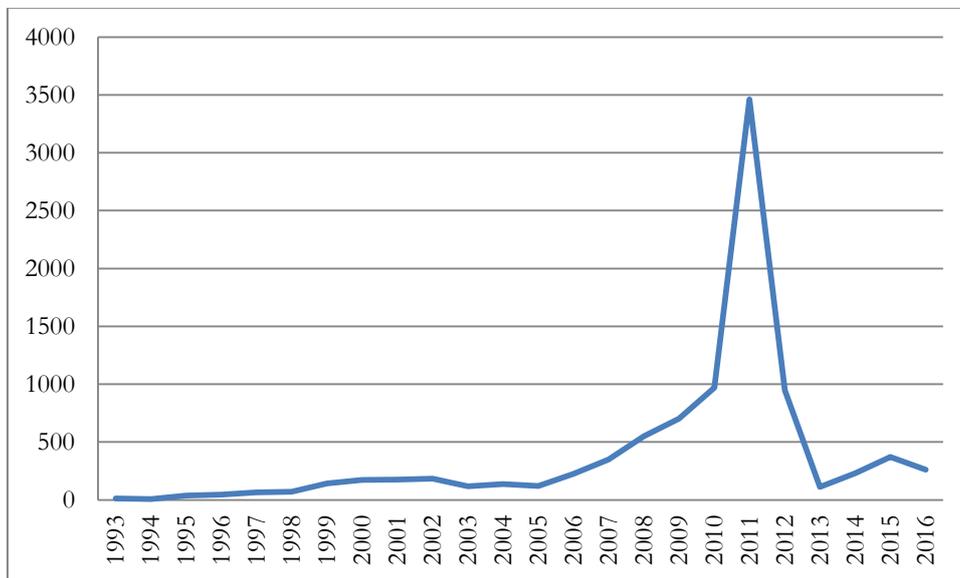
Actualmente una aproximación pueden ser los datos ofrecidos por el programa, pero cabe señalar que por un lado no se refieren únicamente a vías verdes, apenas un 10% del total, y por otro lado no recogen todas las inversiones en vías verdes, debido a que muchas de ellas son financiadas por las Comunidades Autónomas, Diputaciones o Ayuntamientos. Pero una vez advertidas estas consideraciones, es de interés ver como se ha desarrollado el programa porque permite acercarse a algunas dinámicas.

FIGURA II. MILLONES DE EUROS INVERTIDOS EN EL PROGRAMA
CAMINOS NATURALES



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Caminos Naturales.

FIGURA III. KILÓMETROS CONSTRUIDOS EN EL PROGRAMA
CAMINOS NATURALES



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Caminos Naturales.

En las Figuras II y III se puede observar el crecimiento de la inversión y el número de kilómetros construidos. Así, la tendencia es siempre creciente, y muy destacable

en los años donde se impulsó el Programa E, que supuso una fuerte inversión estatal, y muchos municipios decidieron invertirlo en este tipo de infraestructuras. En total, 222,2 Millones de euros han servido para construir 9461 kilómetros de Caminos Naturales.

Planificación.

No ha habido una planificación respecto a las vías verdes con unos criterios claros, explícitos ni priorizados por parte de ninguna escala de la administración. Ello ha acarreado distintas consecuencias. Algunas de ellas son

- a) La creación de vías verdes a demanda
- b) La discrecionalidad en la financiación
- c) La ausencia de una red
- d) La ausencia de una visión general

No obstante, desde algunas administraciones de escala inferior a la estatal, en los últimos años, se han iniciado procesos de planificación no estrictamente de vías verdes, pero sí de vías cicloturísticas o ciclopeatonales que incluyen a las vías verdes.

Ejemplos de ellos son la anilla verde alrededor de la ciudad de Valencia, donde el Gobierno de la Comunidad Valenciana fomenta la participación de los distintos municipios por donde discurrirá el camino, así como de actores privados, ciclistas o asociaciones de vecinos.

Otro ejemplo de la incipiente voluntad planificadora es el caso de la colaboración entre la Generalitat de Catalunya y el Consorci de les Vies Verdes de Girona, que han planificado conjuntamente las actuaciones a desarrollar en los próximos años en la provincia de Girona, que se detalla en el apartado 5.3.4.

Existen algunas propuestas desde la academia que se proponen guiar la planificación. Por ejemplo *The Cycle Route Demand Forecast Model* (Piket et al. 2013), usado para predecir el número de turistas que atraerá una nueva vía verde. De una multitud de variables analizadas, como el PIB/km², las noches pasadas en destino/km², la población/km², etc... las más significativas fueron el número de

camas turísticas/km² en el caso de los viajes de varios días y la población). El modelo, aunque puede aproximarse en países donde se testó y se pueden obtener datos de buena calidad, adolece de algunas limitaciones como la no inclusión el atractivo turístico propio de la zona o las acciones de marketing para lograr atraer a más visitantes.

Una propuesta interesante y novedosa es la de García Martín (García Martín 2014), donde busca analizar las potencialidades y opciones de las líneas de ferrocarril abandonadas en Andalucía.

Para estudiar las vías de tren en desuso, integra en un solo índice la aptitud de uso y las cualidades ambientales para obtener el potencial de uso público de las vías férreas abandonadas si se convirtieran en vía verde. Así, obtiene una clasificación de todas las vías de ferrocarril abandonadas según su potencialidad si se convierten en vías verdes. Aunque se pueda cuestionar el método de establecer las potencialidades, o discutir si se debieran tener en cuenta muchos más factores o ponderarlos de manera diferente a cómo lo hace el autor, el artículo ofrece una herramienta de planificación que no existe en todo el ámbito español. Esta propuesta para el ámbito andaluz abre la puerta a una aproximación más racional y menos discrecional a la planificación e impulso de las vías verdes prioritarias en España.

En relación a la planificación, es necesario detenerse en la cuestión de la escala. Así, quizá la escala europea y estatal es demasiado amplia para una aproximación factible y apegada al territorio. Por otro lado, si se quiere planificar vías de largo recorrido o una red es necesario superar la perspectiva estrictamente local. Es por ello que la escala regional, ya sea autonómica o provincial, tiene un potencial enorme. Puede conjugar la proximidad y el conocimiento local, así como una perspectiva amplia que permita desarrollar vías de decenas o cientos de kilómetros.

Pero para planificar, y más para articular las planificaciones de distintas regiones, es necesaria no sólo la voluntad, sino la disponibilidad de datos y su evaluación, del que muchas carecen. También el diálogo y la participación de distintos actores que muestren las preferencias de las distintas escalas y los distintos ámbitos sectoriales es

un elemento que ayuda a pluralizar los objetivos y alcanzar un mayor rango de impactos.

3.4. La situación en otras zonas geográficas

El concepto vía verde procede del ámbito anglosajón, donde se refieren a ellas cómo *greenways de un modo más amplio que la definición de la FFE* (Searns 1995; Ahern 1995; Davies & Weston 2014; Erickson 2008; Benissan 2013; Melville 2014). Se iniciaron en Norteamérica, Canadá y el Reino Unido en la década de los años 70 del siglo XX, y de allí se expandieron en Europa y otros lugares. Al inicio no tenían una connotación ferroviaria sino que eran caminos diseñados y construidos por las administraciones para un uso no motorizados, mayormente conectando el ámbito urbano con el entorno natural.

A lo largo de los años noventa florecieron en Europa distintas iniciativas para impulsar en diferentes territorios las vías verdes. Después de algunos contactos, en el año 1998 se constituyó en Namur, Bélgica, la Asociación Europea de Vías Verdes (AEVV-EGWA).

La asociación en el año 2000 aprobó una definición operativa de vías verdes: *“Son vías de comunicación autónomas reservadas a los desplazamientos no motorizados, desarrolladas en un marco de desarrollo integrado que valore el medio ambiente y la calidad de vida, cumpliendo las condiciones suficientes de anchura, pendiente y calidad superficial para garantizar una utilización en convivencia y seguridad a todos los usuarios de cualquier capacidad física. En este sentido, la utilización de los caminos de servicio de canales y de las vías ferroviarias abandonadas constituyen un soporte privilegiado para el desarrollo de Vías Verdes”* (AEVV 2000).

Esta definición difiere de la de la FFE puesto que es más flexible en su pasado ferroviario y señala al “soporte privilegiado” más que a la obligación. Y también incluye los caminos que siguen los canales, abundantes en algunos territorios con un

importante patrimonio fluvial. Pero en la práctica casi todos los miembros gestionan o están relacionados con caminos que cumplen alguna de estas características.

La asociación, la única que agrupa los gestores de vías verdes de ámbito estatal, local y, sobretudo, regional no ha parado de crecer. Actualmente tiene 48 miembros de 16 estados europeos (ver Tabla A3. Listado de Miembros de AEVV-EGWA en Anexo). Destaca la ausencia de ninguna institución del estado donde sus habitantes más usan la bicicleta: los Países Bajos donde allí predominan los carriles bici y el uso es diferente. Los estados con más miembros son Francia, Portugal y Bélgica con 6, 7 y 8 miembros, respectivamente. Mención aparte merece España con 11 (La Mancomunidad de la Jara, La Vía Verde de la Sierra, la Diputación de Jaén, la Diputación Foral de Álava, la Agencia Vasca de Turismo, el Consejo Comarcal de la Terra Alta, el Consorcio Turístico Vía Verde del Noroeste, el Consorcio Turístico del Plazaola, el Consorcio Vía Verde del Tarazonica, el Consorci Vies Verdes de Girona y la Fundación de los Ferrocarriles Españoles).

La mayoría de miembros son actores públicos. Pero no en todos los contextos políticos es así. En el ámbito anglosajón, por ejemplo, el papel de las *non-profit organisations* es mucho más relevante.

En el contexto británico destaca *Sustrans*⁸, una gran organización privada no lucrativa que fomenta el transporte sostenible. Uno de sus campos de actuación es la extensión de la *National Cycle Network* (NCN), una red de caminos ciclables –en los que las vías verdes son minoría– que actualmente cuenta con más de 22.500 kilómetros, de los que gestiona directamente una parte y presiona a la administración para que la amplíe y mantenga. Una de sus publicaciones es una guía de buenas prácticas para los gestores de este tipo de caminos (Sustrans 2016).

En el contexto norteamericano es referencia la organización privada sin fines lucrativos *Rails to Trails Conservancy*⁹, dedicada a convertir antiguos trazados

⁸ <http://www.sustrans.org.uk/>

⁹ <https://www.railstotrails.org>

ferroviarios abandonados en caminos, además de muchas otras actividades de promoción, estudio y difusión de sus impactos y potencial.

En el caso de Portugal, el proceso de construcción de vías verdes ha empezado más tarde pero avanza a buen ritmo. Del total de 1800 kilómetros de vías no motorizadas que se encuentran catalogadas en la página web de referencia¹⁰, 350 kilómetros corresponden a Ecovías, el nombre que las vías verdes han adoptado en Portugal. El resto se encuentran en forma de carriles bici, caminos naturales, etc.

Pero el caso que más se asemeja a la situación en España es el de Francia, por su proximidad geográfica y su tradición legal e institucional. La Figura IV ofrece una aproximación a la situación general de las vías verdes y los caminos ciclables en el hexágono.

FIGURA IV. LAS VÍAS VERDES EN FRANCIA



Fuente: www.voiesvertes.fr.

¹⁰ <http://www.ciclovias.pt>

Su distribución territorial, como en el caso español, no es homogénea, aunque su presencia es constante en casi todo el hexágono. Existen numerosos tramos con decenas de kilómetros continuos sobretodo en el suroeste y el nordeste.

Conceptualmente, en Francia se usa *voie verte* como vía reservada a la circulación no motorizada construida sobre antiguas vías de tren, caminos a lo largo de los canales, antiguas rutas forestales o parques urbanos. Se complementan con las *Véloroutes*, las rutas creadas con un claro enfoque turístico. Todas ellas, a diferencia del caso español, son promocionadas conjuntamente por *La France à Vélo*, una asociación de profesionales y administraciones regionales y locales con apoyo del Estado.

La construcción y mantenimiento de la red de vías verdes y otras vías aptas para el cicloturismo están impulsadas mayoritariamente por los departamentos, que son los que tienen las competencias en materia de carreteras secundarias. También los departamentos tienen una asociación para coordinarse¹¹. Todo este entramado, al que hay que sumar los actores regionales y los diferentes ministerios que puedan tener relación, es coordinado por un “coordinador interministerial para el desarrollo del uso de la bicicleta”, conocido en el sector como “*Monsieur o Madame Vélo*”. Esta figura busca coordinar la acción de los distintos actores en relación a la bicicleta, como la construcción de vías verdes, su promoción y su gestión.

En definitiva, Francia cuenta con una tupida red de actores de diferentes niveles coordinados entre sí que gestionan y extienden una red formada por vías verdes y vías ciclables con un importante éxito e impactos generados (Mercat 2009). La mera existencia de una institución, en este caso de índole turística como *La France à Vélo*, que agrupe en su catálogo todas las rutas sea cual sea el financiador y el gestor y las presente al usuario describiéndolas y categorizándolas, es un paso enorme para aumentar los impactos que estos recorridos pueden producir.

¹¹ <http://www.departements-regions-cyclables.org/>

3.5. Resumen del capítulo

A modo de compilación del capítulo se presentan los elementos más destacados de las políticas públicas de vías verdes en España: el marco legal donde deben encajar, la distribución geográfica, los actores que participan del proceso y algunas ausencias destacables en comparación con las políticas públicas de vías verdes en otros estados.

Un marco legal poco concreto y restrictivo.

Las vías verdes en España se mueven en un marco legal poco restrictivo. No hay ninguna legislación de ámbito estatal aplicable. Ello es así porque si bien la cámara alta y la cámara baja han aprobado por amplias mayorías en diferentes momentos textos genéricos a favor de impulsar las vías verdes, no han aprobado legislación concreta acerca de la materia.

En el ámbito autonómico solamente la Comunidad Autónoma de la Rioja ha aprobado una ley específica para las vías verdes, en la que muestra algunos caminos interesantes a la hora de abordar el conjunto de vías verdes y otros caminos no motorizados en forma de red.

El marco legislativo, pues, permite a numerosos actores impulsar y/o gestionar vías verdes en su territorio pero no obliga a ninguno de ellos a hacerlo si carece de la voluntad política para impulsarlo.

Ubicación y entorno geográfico.

Esta ausencia de coerción u obligación legal de las administraciones en relación a las vías verdes son las que explican la gran variedad de situaciones en las distintas comunidades autónomas o provincias.

El mapa X y la tabla Y muestran que la distribución de vías verdes a lo largo de la península ibérica no es homogénea, sino que hay zonas como el litoral Mediterráneo y el País Vasco y la Rioja con una presencia importante de vías verdes mientras que en el oeste peninsular la densidad es mucho menor.

Más allá de su distribución geográfica es oportuno resaltar la gran diversidad de entornos en los que se encuentran las vías verdes. Las hay en zonas turísticas, donde un número muy importante de visitantes las usan en los meses de verano, y por lo tanto se agregan a una oferta turística ya existente, muchas veces en la costa. Y también las hay que recorren zonas sin capacidad de atracción turística, donde la vía verde intenta actuar como reclamo turístico principal. Por lo tanto el tipo de usuarios, ya sean vecinos y/o turistas, se verá determinado por el entorno de la vía.

También las hay de distancias muy diferentes. Casi la mitad de las 106 vías verdes en España tienen un recorrido inferior a los 10 kilómetros, mientras que sólo 27 superan los 30. Si bien las de menor recorrido pueden ser gestionadas por el ayuntamiento del término municipal que recorren, las largas cruzan distintos términos municipales, por lo que las relaciones entre las diferentes instituciones adquieren un papel relevante.

Una pluralidad de actores.

No hay un solo modelo de impulso y gestión de vías verdes. Desde la gestión por parte de una sola institución, ya sea un Ayuntamiento, Diputación o Comunidad Autónoma, a la creación de una institución específica para la gestión, pasando por la colaboración entre diferentes instituciones. Las diferentes formas de gestión y los distintos grados de colaboración entre instituciones influirán en buena medida en el desempeño de la gestión de la vía verde y en los resultados obtenidos.

La Unión Europea y la AGE nunca ejercen el papel de impulsor o gestor de la vía verde sino el de financiador. Según algunas aproximaciones (Aycart 2013) cerca de la mitad de las vías verdes construidas en el Reino de España han gozado de financiación estatal. No hay datos acerca del número de vías verdes que han recibido fondos de programas europeos.

Las ausencias.

Para cerrar el repaso a las principales características de las vías verdes en España, es necesario destacar algunas ausencias relevantes, sobretodo en comparación con otros estados.

En primer lugar no hay una definición compartida por todos los actores acerca de qué es una vía verde. Tácitamente la mayoría de actores aceptan, y así se muestra en los escasos documentos oficiales al respecto como las mociones en las Cortes o la *Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de La Red de Itinerarios Verdes de La Rioja*, la definición de vía verde impulsada por la FFE. Como se ha mencionado anteriormente, esta definición es extraordinariamente restrictiva ya que limita las vías verdes solamente donde antes había vías de tren. Esta condición en la definición no se encuentra en la definición aprobada por la principal organización europea, AEVV-EGWA(AEUV 2000), y por lo tanto difiere de la visión comúnmente aceptada en la mayoría de estados europeos.

Otra ausencia destacable es la de una planificación a nivel estatal o autonómico. No ha existido ninguna planificación con criterios explícitos para ordenar el crecimiento de las vías verdes. Todas las vías verdes construidas, ya sea con financiación estatal o sin ella, se han construido a demanda de las instituciones del territorio, ya sean locales, regionales, provinciales o autonómicas. Por lo tanto nunca ha habido una inversión sin una demanda previa. Pero esto no ha impedido que algunas de ellas no obtuvieran los resultados esperados o no hubiera las inversiones mínimas para seguir manteniéndolas después de la construcción.

Esta ausencia de planificación tiene otra consecuencia que es la inexistencia de una red de vías verdes y vías no motorizadas conectadas entre sí. No hay una red de vías verdes ni la planificación para que la hubiere en el futuro. Tampoco hay el paso previo, que es la existencia de un mapa con todos los caminos de uso no motorizado (vías verdes y otros tipos), para poder apreciar qué conexiones son las más necesarias y trazar un calendario con unos objetivos asequibles para ir tejiendo una red.

Finalmente, tampoco existe una evaluación clara del impacto que este tipo de caminos genera. No obstante, recientemente el Ministerio responsable de los caminos naturales ha empezado el camino de la evaluación editando una guía (Naurales 2014). Aunque los indicadores aún son rudimentarios y poco claros, como mínimo es un paso en la dirección de evaluar las políticas públicas de vías verdes.

CAPÍTULO IV. LAS VÍAS VERDES DE GIRONA

A finales del siglo XX se construyeron las vías verdes de Girona. En primer lugar la que se inicia en Olot y finaliza en la ciudad de Girona y pocos años después la que se inicia en Girona y finaliza en el puerto de Sant Feliu de Guíxols Ambas alcanzan un trazado continuo de casi cien kilómetros. También se construyó una vía verde en los Pirineos, entre Ripoll y Sant Joan de les Abadesses, aún no conectada con las otras. Todas ellas aprovecharon antiguas líneas del ferrocarril construidas más de cien años atrás y abandonadas a finales de la década de los años 60.

El capítulo muestra en qué contexto y cómo se construyeron las líneas de ferrocarril y los motivos que condujeron al cierre de las líneas y al abandono posterior. Después se describe el proceso que condujo a la construcción de las vías verdes, y cómo ha sido su gestión posterior. Se dedica una atención especial a la institución creada específicamente para la gestión y promoción de la vía: el *Consorti de les Vies Verdes de Girona*.

4.1. Antes de las vías verdes: las líneas de ferrocarril

La provincia de Girona a finales del siglo XIX se rehacía social y económicamente de la sangrante tercera guerra carlina, que encontró en este territorio fronterizo un

campo de batalla privilegiado para el combate. Un instrumento importante para ello fueron los ferrocarriles que acompañaron a la incipiente industrialización. Es importante señalar que hasta la construcción de estas líneas el transporte terrestre era sinónimo de fuerza animal. La posibilidad de mover las materias primas o manufacturas a través del tren era, pues, fundamental para el avance industrial.

La red ferroviaria en la provincia de Girona se construyó, como muestra la Tabla A1, entre el 1859 y el 1931 y estaba compuesta de dos tipos de vía: la vía ancha (ancho de vía español de seis pies castellanos) y la vía estrecha. Las líneas de vía ancha son dos y atraviesan la provincia de norte a sur, conectando con Francia. Por un lado, la vía aún hoy principal, que conecta Cerbere en Francia con la ciudad de Barcelona. Por otro lado, la vía que conecta la ciudad condal con Puigcerdà y la Tour de Carol, en Francia cruzando Ripoll y Vic. Ambas líneas fueron y son explotadas por RENFE desde 1941, y aún en funcionamiento.

TABLA I. LAS LÍNEAS DE FERROCARRIL EN LA PROVINCIA DE GIRONA

	Concesión del permiso	Inauguración	Cierre	Km	Número de estaciones
Palamós-Flaçà	1884	1887	1956	34	13
St Feliu G.-Girona	1888	1892	1969	39	12
Olot-Girona	1883	1911	1969	55	17
Girona-Banyoles	1913	1928	1956	16	8
Ripoll-St. Joan A.	1847	1880	1980	15	2

Fuente: Elaboración propia.

La ciudad de Girona, por lo tanto, estaba conectada ferroviariamente con la ciudad de Barcelona desde el 1862 y con la frontera francesa desde el 1878. Es a partir de la década de los años 80 del siglo XIX cuando distintas iniciativas buscan conectar distintas industrias y localidades con la capital y por ende, con la línea de tren que sube a Francia o baja a Barcelona. Los actores, principalmente industriales nacionales o extranjeros, impulsan y financian la creación de las distintas líneas de

vía estrecha que serán analizadas en este apartado. Eran líneas pensadas e impulsadas no desde la óptica de la ciudad de Girona sino desde la óptica de lo que hoy se llamaría “el territorio”, es decir los pueblos y ciudades medianas repartidas por toda la provincia.

Así, aunque el resultado sea una red radial con el centro en la ciudad de Girona, la iniciativa no sale del centro, en este caso la ciudad de Girona, sino de las ciudades medianas de la provincia. Esto determina algunas consecuencias relevantes como por ejemplo la ausencia de relación entre las líneas. Las 4 estaciones que existían en la ciudad de Girona, fruto de las 4 líneas de vía estrecha que llegaban a la ciudad, no conectaban entre sí. Estaban ubicadas en lugares diferentes de la ciudad. Pero aunque hubieran querido conectarse no hubiera sido fácil ya que el ancho de vía de cada una era diferente.

Este hecho se explica porque cada línea es impulsada por una iniciativa privada diferente que no alza la mirada para buscar colaboraciones, o conexiones territoriales sino que solo pretende conectar una ciudad o comarca con la línea ancha que pasa por la ciudad de Girona. Pero tampoco la autoridad (el Ministerio) que dio el permiso condicionó el mismo a la conectividad entre las distintas líneas (y por lo tanto no introduce elementos de racionalidad desde una óptica superior). Tampoco existirán otros actores públicos que puedan ejercer ésta actividad de planificación. En la época no había organización política en Catalunya y la única institución superior a la local era la Diputación. Los ayuntamientos financiaron en parte algunas líneas pero su papel es bastante menor comparado con los promotores privados de las líneas.

4.1.1. Sant Feliu de Guíxols – Girona

Para dar salida a la industria del corcho, floreciente en la época en Sant Feliu de Guíxols, pero también en Cassà de la Selva y Llagostera, ya que el corcho era un material que se encontraba en abundancia en el mismo macizo de les Gavarres, el 1888 se constituyó la empresa encargada de desarrollar el proyecto de tren de vía

estrecha. Fue el único caso en que el capital siempre estuvo en manos de inversores locales, Los accionistas de la compañía fueron inversores privados, mayoritariamente industriales de Sant Feliu de Guíxols, aunque también colaboraron dos instituciones públicas: el Ayuntamiento de Sant Feliu de Guíxols, y la Diputación de Girona.

Tres años después de la constitución de la compañía, entra en funcionamiento la línea y el primer tren la recorre el 30 de junio de 1892. Las estaciones del recorrido, partiendo del Mediterráneo, eran Sant Feliu de Guíxols, Sant Pol, Santa Cristina d'Aro, Font Picant, Llagostera, Esclet, Cassà de la selva, Llebrers, Llambilles, Quart, la Creueta, Girona. Era una zona mayoritariamente llana y económicamente de base agrícola.

Antes de la redacción del proyecto hubo discusiones acerca del final de la línea ya que era más económico y fácil hacerlo llegar a la población Caldes de Malavella, que también tiene una estación del tren Barcelona – Portbou. Pero la posibilidad de trasladar también a personas además de mercancías hizo que se tomara la decisión de finalizar en la ciudad de Girona.

El itinerario se alejó significativamente de la anterior carretera ya que ésta trazaba una línea recta que tenía que superar pendientes demasiado fuertes para el tren. Así, el trazado ferroviario se adentra en zonas boscosas y campos de cultivo. También atraviesa la mayoría de poblaciones por donde pasa. Por ejemplo, había 131 pasos a nivel con carreteras y calles a lo largo de los 39 kilómetros de recorrido.

Su época de esplendor fue desde la inauguración a las dos primeras décadas del siglo XX. Hasta entonces la explotación genera suficientes recursos para reinvertir y dar dividendos a los accionistas (Martí 2005). Es a partir de la crisis del año 29, que seguido de la inestabilidad política en la década de los años 30 empiezan a poner en aprietos la cuenta de explotación.

En la Guerra Civil se expropia la compañía y es explotada primero por un comité obrero y después por el gobierno de la Generalitat. En la postguerra el Estado

subvenciona a la compañía explotadora al tiempo que ejerce el control propio de los regímenes fascistas a la actividad económica. Y más si cabe en un sector estratégico como los transportes.

Pero a partir de la década de los 50, entra en una fase de lenta decadencia. El 1962, el periodista Gaziel lo expone de este modo “el carrilet nunca obtuvo beneficios sensibles y solo ha servido para mantener al personal que trabaja. Pero siempre ha salvado el honor de la población que lo creó y hoy hace sonreír a los forasteros y los autos lo dejan impasiblemente atrás” (Clara 1987) 65. Ésta cita, lapidaria en lo que respecta a la eficacia de los medios de transporte en la época, ayuda a entender los vericuetos finales de la vida del tren de vía estrecha, conocido popularmente como *carrilet*.

En el año 1959 las compañías explotadoras de las líneas de las líneas de Olot y de Sant Feliu de Guíxols sufrían ya las consecuencias que las llevarían al cierre y se unieron en una sola compañía para intentar hacer frente a la situación. La participación pública ya era necesaria financieramente y se veía reflejada también en los órganos de gestión, ya que un representante del estado formaba parte del Consejo de Administración (Salmerón i Bosch 1985).

En el año 1963 la compañía tuvo que ceder la gestión de la línea a *Explotación de los Ferrocarriles Españoles (EFE)*, una compañía del estado que después se convertiría en Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha (FEVE) el año 1965. Esta compañía, que gestionaba cada vez más líneas deficitarias, al principio suministró mejor material a la línea, siempre proveniente de otras líneas cerradas. Pero duró poco. El uso cada vez menor lo sentenció económicamente y las prioridades políticas lo hicieron poco después.

Entremedias, la Diputación presionó políticamente para evitar el cierre. Se creó una comisión para que hiciera los estudios y las gestiones oportunas para evitar la extinción de las explotaciones de los ferrocarriles de Olot a Girona y Sant Feliu de Guíxols a Girona, así como para su modernización. Esta comisión era integrada por

representantes de la Diputación, los alcaldes de Olot y Sant Feliu de Guíxols (inicio y fin de la vía) y representantes de la Cámara de Comercio. Pero nada pudo hacer contra la voluntad del Ministerio de cerrar la línea.

Era el momento álgido de lo que se denominó “desarrollismo”, con las políticas gubernamentales encaminadas al crecimiento económico, la apertura de mercados, y el fomento del desarrollo capitalista. En este contexto los coches, las carreteras, y en la provincia de Girona el aeropuerto, eran las prioridades políticas. Y no lo fueron las viejas líneas de tren de vía estrecha. El 11 de abril de 1969 el tren hizo su último viaje. Tardaba 2 horas y media para recorrer 39 kilómetros.

4.1.2. Olot – Girona

El año 1883 el estado otorgó el permiso de construcción a la línea Olot-Girona a una compañía británica con la condición que estuviera lista en tres años. Pero la historia discurriría por otros cauces. Contrariedades de todo tipo: técnicas, económicas y políticas condujeron a numerosos cambios de propietario y pleitos entre los distintos accionistas. El 1895 entró en funcionamiento el tramo entre Salt y Amer y el año 1906 el de Salt a Girona, que sumaban 24 kilómetros. No fue hasta el 1911 que la línea llegó a Olot. La construcción fue impulsada por la sociedad británica *Olot and Gerona Railways Co. Ltd.* Pero acabó siendo propiedad de la banca *Arnús-Garí* (Muñoz Rubio 2005).

De las cuatro vías estrechas de la provincia, ésta es la más larga y compleja orográficamente. Se tienen que superar desniveles, ríos, y hasta un pequeño puerto (*el Coll de'n Bas*) de 527 metros de altitud. Recorre 55 kilómetros de trazado deteniéndose en las siguientes estaciones: Girona, Salt, Bescano, Vilanna, Bonmatí, Angles, la Celler, el Pasteral, Amer, Fontpicant, les Planes, Sant Feliu de Pallerols, Sant Miquel de Pineda, Sant Esteve d'en Bas, les Preses, Curenya i Olot

El tren supuso un cambio estratégico clave para la comarca de la Garrotxa. Históricamente la comarca y también su capital, Olot, han estado alejadas de las principales vías de comunicación catalanas. Era una comarca montañosa, alejada y

sin posibilidad de conectarse con la otra parte de la frontera. Entre otras razones ésta razón geográfica ayuda a explicar cómo la comarca fue pasto de guerras carlinas, conflictos y bandolerismo hasta finales del siglo XIX.

El tren fue un fuerte empuje a la industrialización de la zona, inclusive de poblaciones más al sur de Olot, donde el tren llegó antes, como por ejemplo en Les Planes en el año 1900, y varias industrias textiles lo aprovecharon para instalarse en el municipio. Tal era el éxito del tren que en los años 20 se debatió ampliar la línea y unir el pueblo de Anglès con la estación de Massanet, en la vía de Barcelona a la frontera francesa. La crisis del 29 y los años posteriores enterraron esta posibilidad.

La guerra civil y las inundaciones del 1940 dejaron la vía en unas condiciones muy precarias, pero la inversión del Estado junto a la de la compañía consiguió refloatar la explotación, pero por poco tiempo. A partir de la década de los 50 del siglo pasado los vientos de cambio económico y tecnológico, traducidos en un descenso de los viajeros, condujeron a la intervención estatal. El 15 de julio del año 1969 el tren recorrió su último viaje. Recorría los 55 kilómetros en 2 horas y media.

Para mostrar el enfoque gubernamental a la cuestión es ilustrativo citar el NODO número 1385, de 1969, dando cuenta del asunto: *“Los usuarios, la mayoría campesinos, tendrán que usar nuevos medios de locomoción más acordes a los tiempos de aviones supersónicos y viajes a la luna que vivimos. Descanse en paz el carrilet de nuestros abuelos”*.

4.1.3. Palamós-Girona

El 23 de marzo de 1887 se inauguró la primera línea de vía estrecha en la provincia, que cubría el recorrido entre Palamós y Flaçà. Conectaba el pueblo y puerto de Palamós con el tren de vía ancha que unía Barcelona y la frontera francesa. El tren era formado por una locomotora de vapor seguida por vagones de primera y segunda clase. Aunque también admitía pasajeros, su uso principal fue transportar carbón y corcho. Uno de los hechos que retardaron el proyecto era la ilusión de

algunos para que el tren convencional modificara su ruta, ya establecida y en funcionamiento desde dos décadas atrás, y pasara por la costa en Palamós.

La línea recorre el levante de Les Gavarres, justo en la otra vertiente que la línea de Sant Feliu de Guíxols a Girona. El impulso a la construcción de la vía vino de los industriales y Ayuntamiento de Palamós. De todas las poblaciones de la línea era la que contaba con una industria del corcho y el impulso de la línea venía de Palamós, pero la línea beneficio a todas las poblaciones del recorrido: Palamós, Bajador de Vall Llobrega, Mont-ras, Palafrugell, Ramal a la fábrica de corcho Armstrong, Bajador de Llofriu, Torrent, Bajador de la Barraca, Bajador de Sant Climent de Peralta, Vulpellac, la Bisbal, Corçà, la Pera y Flaçà con un total de 34 km. Excepto Palamós, Palafrugell y La Bisbal el resto eran y son poblaciones con menos de dos mil habitantes. Hubo cierta oposición a la construcción de la línea por parte de quienes explotaban el servicio de tartanas que cubría el mismo recorrido (Martí 2005).

Cabe destacar que en ésta primera línea puesta en marcha no aparece la ciudad de Girona. No es hasta 1910 que la compañía solicita el permiso para alargar la línea unos 20 km, de Flaçà a la ciudad de Girona, en paralelo al tren convencional. Este alargamiento, finalmente, y después de distintos avatares políticos y económicos, entra en funcionamiento el 1921.

En su mayor parte el trazado de la línea discurría justo al lado de la carretera de Palamós a Girona que ya existía y sin ninguna separación física entre las vías y los carros primero y los coches después. Esta decisión de aprovechar el trazado de la carretera existente, facilitó las obras y ahorró costes. Pero una vez se cerró la línea del tren, la carretera se amplió en la zona de las antiguas vías. Este hecho imposibilitó que cien años después se pudiera construir una vía verde, ya que el trazado de la antigua vía era cubierto por la carretera.

4.1.4. Banyoles – Girona

La misma compañía que explotaba la línea de Palamós a Flaçà y Girona desde el 1921, *Ferrocarriles Económicos Españoles SA*, el 15 de marzo del 1928 inauguró otra extensión de la línea para unir las ciudades de Girona y Banyoles. Esta inversión se produjo en un momento boyante para las líneas de ferrocarril de vía estrecha, llenas de pasajeros y mercaderías. Poco podían esperar que justo un año después se desataría la peor crisis económica conocida hasta entonces y que junto a la inestabilidad política afectaría a la viabilidad de la línea en los años 30.

El tramo de Girona a Banyoles fue la línea de menor distancia (solo 16 kilómetros) de las estudiadas. Recorría las estaciones de Girona, Sarrià de Ter, la República, la Banyeta, Cornellà de Terri, Mata y Banyoles. Siguiendo la estrategia de la línea que provenía de Palamós hasta Girona, todo el recorrido discurría justo al lado de la carretera que unía Banyoles y Girona, hecho que facilitó y abarató la construcción de la línea. Pero también avanzó su final ya que la presión para ampliar la carretera aumentó año a año al mismo tiempo que los pasajeros abandonaban el tren para subirse a los coches cada vez más modernos, populares y asequibles para mayor parte de la población.

En diciembre del 1955 el Consejo de Ministros dictó el cierre de la línea. El último viaje fué el 27 de febrero de 1956. Así acabó la aventura de un trenecito que recorría 50 kilómetros desde el puerto de Palamós hasta la ciudad de Banyoles. Su trazado transcurría al lado de la carretera en todo momento, aspecto que facilitó y abarató su construcción, pero también precipitó su cierre ya que la presión para aumentar el ancho de la carretera y quitar los pasos a nivel se juntó con la continua pérdida de pasajeros.

4.1.5 Sant Joan de les Abadesses – Ripoll

El Ripollès es una de las comarcas de montaña de Catalunya. Su aislamiento histórico y su atraso en materia de transportes eran muy importantes a lo largo del siglo XIX. Las condiciones de vida eran duras y no había demasiadas oportunidades

económicas. La explotación de las minas y la industrialización aprovechando la energía fluvial, fueron los sectores económicos que se sumaron a la agricultura.

El caso de la línea de Ripoll a Sant Joan de les Abadesses es diferente a los cuatro casos descritos anteriormente ya que la línea no era de vía estrecha sino de vía ancha. Este factor que puede parecer poco relevante a primera vista tendrá importantes consecuencias en el futuro ya que determinará la empresa explotadora a partir de 1941 y las posibilidades de conversión a vía verde a partir de los años noventa del pasado siglo veinte.

En la primera mitad del siglo XIX se empezaron a explotar las minas de carbón de Sant Martí Sarroca y Ogassa, poblaciones cercanas a Sant Joan de les Abadesses. La compañía explotadora se planteó rápidamente la necesidad de disponer de una vía de tren para dar salida al aumento de producción de carbón de las minas, al mismo tiempo que aumentaba la demanda del material por la creciente industrialización en Catalunya. Un primer proyecto, descartado, preveía la construcción de una línea de Sant Joan de les Abadesses a Roses pasando por Olot, y siguiendo la trazada de seguramente la *Vía Annia*, el ramal de la Vía Augusta que partía de Roses y cruzaba los Pirineos.

Rápidamente se descartó esta posibilidad por los enormes costes y en cambio se optó para impulsar un desvío en la línea que tenía que unir Barcelona, Ripoll y la frontera francesa. El 1847 se obtuvo el permiso gubernamental con el cual el Estado permite la construcción de la línea Barcelona Ripoll, Sant Joan de les Abadesses, Camprodón y la frontera francesa. Pero numerosos conflictos económicos y judiciales complican el avance y financiación de las obras. Los cambios de propiedad tampoco favorecieron un elevado ritmo de construcción. Así, se avanza por tramos y el 1854 la línea conecta Barcelona y Granollers, el 1876 llega a Vic y el 1880 a Ripoll y Sant Joan de les Abadesses (Batlle i Gargallo 1989).

Es interesante explicar -y relevante para la futura vía verde- que la línea no conectaba directamente con las minas, sino que llegaba a la estación de Toralles y

desde allí unas vagonetas que bajaban de la mina no con raíles sino con un plano inclinado (un método en el que unas bajan llenas de carbón y su misma fuerza ayuda a subir las vacías) trasladaban los materiales de la vía hasta la estación de Sant Joan de les Abadesses.

El 1920 entra en funcionamiento el tramo de la línea que une Ripoll con Puigcerdà y la frontera francesa. Ésta ampliación implica que la línea ya no termina en Sant Joan de les Abadesses, sino que el tramo Ripoll- Sant Joan les Abadesses se convierte en un simple apéndice de la línea que aún hoy sigue operativa: Barcelona - Vic - Ripoll - Puigcerdà - la Tor de Querol (Francia).

El año 1966 se cierran las minas de carbón de Ogassa, por lo tanto la línea perdió su razón de ser inicial: el transporte de carbón a Barcelona. Sólo quedaba dar servicio a los pasajeros de Sant Joan que se dirigían a Ripoll, unos míseros 40 viajeros de mediana diariamente, alrededor de 12.000 viajes al año.

El año 1967 se cierra la estación de Toralles y el año 1980, justo cien años después de su inauguración, se cierra definitivamente la línea entre Ripoll y Sant Joan de les Abadesses.

4.2. Hacer las vías verdes (1990-2003)

Antecedentes.

A partir del cierre del servicio ferroviario regular a finales de la década de los años sesenta, las vías, los trenes, lo que representaron y el trazado quedaron en el olvido institucional y social durante más de dos décadas. No obstante, a lo largo de los años ochenta, se abre paso el debate acerca de qué hacer con el trazado.

Propuestas.

Justo diez años después años después del último viaje del tren de Olot a Girona, en el curso 78/79, algunos estudiantes del último año de la Escuela de Arquitectura de

Barcelona, bajo la supervisión del profesor Manuel de Solà-Morales, diseñaron como proyecto final algunas soluciones para infraestructuras abandonadas, en este caso las antiguas vías de tren que unían Girona con Olot y con Sant Feliu de Guíxols. Éstos se publicaron algunos años más tarde en forma de libro (Catalunya 1982). En el prefacio, Solà-Morales describe el antiguo trazado como “*una cinta de suelo de dominio público que sube de una manera pausada i constante*”. Y apunta algunas potencialidades como la que años más tarde se convirtió en realidad: “*la posibilidad de ordenar unos itinerarios regionales es el atractivo más importante del libro. Es una opción mínima, de coste deducido, como un camino ciclista y ecuestre, para peatones y vehículos ligeros (...) y que enlacen un pueblo con el otro*”. (pág. 7). Así, el enfoque es reorientar la infraestructura en desuso como vía de comunicación entre los pueblos sin usar las carreteras. También se destaca ya el papel central de las estaciones en muchos pueblos por los que transita y se advierte de la centralidad que puede ofrecer distintos usos en el futuro.

Es desde la arquitectura en un sentido amplio, hoy en día diríamos paisajismo, que se advierte del potencial del trazado, y no será hasta diez años después que desde el ámbito político se comparte ésta oportunidad de darle una nueva vida a una inversión hecha un siglo atrás.

Entre el año 1969 y los años 90 también cambian los valores y actitudes. En el ámbito social es relevante el cambio de valores del materialismo al postmaterialismo, que trajo en paralelo un aumento de la preocupación con respecto a la naturaleza, la conservación, y el entorno natural que las generaciones precedentes no tenían (Inglehart 1991). Por otro lado, en el ámbito político, en la década de los 80 es cuando las políticas de medioambiente se abren paso en las estructuras de la administración pública española como se ha detallado anteriormente.

Estado de la vía.

A mediados de los ochenta, uno de los mayores expertos en la historia ferroviaria en Catalunya, Carles Salmerón, recorre todos los tramos de la antigua vía Girona-Sant Feliu de Guíxols y destaca su buena conservación en la mayoría de tramos. Algunos municipios ya habían empezado a acondicionar su tramo como camino rural

(Salmerón i Bosch 1985). Las principales dificultades serían la falta de conservación, la vegetación que había ocupado el trazado y en algún punto la urbanización del mismo.

Los alcaldes entrevistados comparten en buena medida la diagnosis de Salmerón y la extienden también al trazado de Girona a Olot. Describen un panorama donde las vías se arrancaron y se vendieron como chatarra y nadie se preocupó del trazado, que era propiedad de FEVE. Así, se inundó de malas hierbas en su mayor parte, mientras que los puentes se vinieron abajo fruto de la degradación o del desmantelamiento para vender el material como chatarra. Los túneles, en cambio, se mantuvieron en pie en su mayoría.

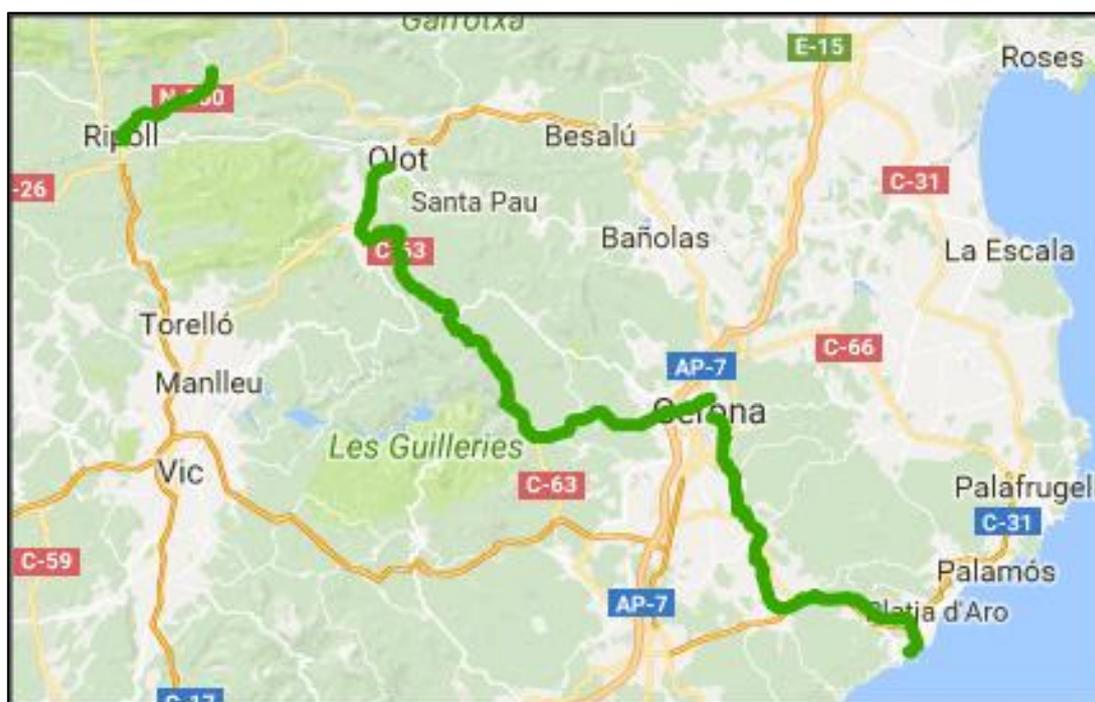
La situación era muy distinta en las antiguas líneas de Palamós a Girona y de Girona a Banyoles. No quedaba ni rastro de ellas, y fue debido la misma causa: circulaban justo al lado de la carretera. Y cuando se cerró la vía la carretera se amplió a través del espacio que ocupaban las vías. Así, una decisión tomada cien años atrás, la de construir las vías de tren al lado de la carretera porque así se ahorraban complicaciones constructivas y costes, impidió la reconversión en vías verdes de las vías de Palamòs-Girona y Girona-Banyoles. Sin embargo, no fue así en los casos de Olot y Sant Feliu de Guíxols, como muestra la Tabla II y la Figura V.

TABLA II. VÍAS VERDES DE GIRONA

Vía Verde	Olot-Girona	Sant Feliu-Girona	Ripoll-Sant Joan
Finalización obra	1997	2000	1999
Kms.	58	42	15
Número municipios	12	8	2

Fuente: elaboración propia.

FIGURA V. VÍAS VERDES DE GIRONA



Fuente: www.viasverdes.com

4.2.1. La ruta del Carrilet

Entrada en la agenda y decisión.

A inicios de la década de los años noventa del siglo pasado aparecieron algunos factores de índole histórica, social y política que ayudan a explicar la posibilidad de creación de la vía verde de Olot a Girona.

La mayor parte del trazado que todavía existía. Excepto en las ciudades de Salt i Girona, que forman un continuo urbano donde antes circulaba la vía, en la mayor parte del recorrido, el trazado solo estaba cubierto de vegetación o algún agricultor había intentado agregar parte a su propiedad.

También es importante señalar que en el año 1991 se celebraron elecciones municipales que dieron lugar a la entrada en los gobiernos de los ayuntamientos de algunos protagonistas del impulso de la vía verde como es el caso de Xavier Corominas en Salt. Así, aunque la obra no termina hasta el año 1997, es en la

legislatura de 1991-1995 cuando se toman las decisiones más relevantes, como por ejemplo la decisión del itinerario o la creación del primer Consorcio.

Es importante señalar que, a diferencia de muchas otras políticas públicas, en este caso no hubo una demanda clara, consciente y explícita de ningún sector social para promover su creación. No hubo ningún actor grupo ecologista o excursionista, ningún partido político, ninguna asociación de usuarios que reclamara la construcción de una vía verde. Aunque sí había algunas situaciones que podrían permitir hablar de demanda latente.

En las afueras los núcleos de población, siguiendo el antiguo trazado había pequeños huertos usados por los vecinos para el autoabastecimiento. Éstos en muchos casos usaban el antiguo trazado, a veces sin ni siquiera ser conscientes de ello, para llegar andando o en bicicleta desde el núcleo hasta sus huertos.

También es la época donde, en paralelo a la consciencia de la necesidad de preservar el entorno natural, se empieza a popularizar la bicicleta de montaña con fines recreativos. Así, algunos ciclistas individuales o en grupo usan los senderos rurales o naturales para sus paseos recreacionales. También recorren, entre otros, la antigua vía de tren, y constatan la imposibilidad de seguir el antiguo recorrido al mismo tiempo que advierten su potencial.

Si bien es cierto que no hay una demanda visible u organizada, también conviene poner de relieve la ausencia total de oposición al proyecto. Ni entre los municipios ni entre la sociedad civil se atisbó ningún reparo a la construcción de la vía. Quizá no todos los municipios impulsaron con la misma determinación el proyecto. Hasta hubo alcaldes realmente incrédulos que la rehabilitación de la vía del tren pudiera atraer turismo a aquellos pueblos alejados de la Costa Brava¹². Pero finalmente, como veremos más adelante, todos constituyeron el Consorcio y ninguna administración local se quedó al margen

¹² Uno de los protagonistas de las primeras reuniones explica cómo hubo varios alcaldes de poblaciones rurales absolutamente incrédulos a que el turismo pudiera llegar a su municipio. Actualmente estos municipios tienen una oferta amplia y variada de casas rurales y algún hotel en buena parte destinados a los visitantes de la vía verde.

También cabe señalar, por boca de los protagonistas, que había una sensación de urgencia. Se perciben como amenazas reales para la recuperación del trazado algunos factores nuevos y otros que ya existían, pero que los cambios culturales y sociales provocan un cambio de percepción. El factor más amenazador es la carretera. La actual N-141e, también conocida como *carretera de la vergüenza* por su mal estado de conservación, fue durante mucho tiempo la principal vía de comunicación de Olot con Girona. Es de un único carril por sentido, sin mediana y con una gran densidad de tráfico rodado. La necesidad de ampliar la carretera – aunque hasta la fecha no se ha hecho realidad- era una constante ya en la época y hacía presagiar que el crecimiento se haría, en los tramos donde fuera posible, a costa de la antigua vía de tren. Ésta misma carretera, sin arcén y con mucha presencia de camiones, hacía casi imposible circular en bicicleta o a pie, y por lo tanto ya había un uso potencial detectado: personas que se quisieran mover sin vehículos motorizados.

También el estado de degradación de algunas estaciones y algunos túneles apremiaban la necesidad de realizar alguna intervención, ya sea el derribo ya sea el acondicionamiento, o se podría lamentar algún accidente.

También existía la posibilidad de la venta de partes del trazado, ya sea para uso agrícola o para la construcción. A medida que pasaba el tiempo crecían las posibilidades que en algún municipio de los muchos por donde discurría la antigua vía, tomara alguna decisión que imposibilitara la continuidad del recorrido futuro en su término municipal.

Ya en el año 1991 y 1992 algunos ayuntamientos empiezan a arreglar los tramos que pasan por su municipio. Así, en Salt y Bescanó, municipios colindantes, ambos ayuntamientos se ponen de acuerdo para dar continuidad al camino y permitir un acceso a los huertos o a la comunicación a pie entre ambos municipios. También en Les Preses el alcalde, en este caso desde una óptica de preservación y recuperación del trazado ferroviario, quiere recuperar la antigua estación de ferrocarril para nuevos usos.

Desde el inicio se dan cuenta de la oportunidad que brinda la cooperación entre los distintos municipios, pero deben ser todos. Si se trabaja conjuntamente los beneficios para cada municipio se pueden multiplicar.

En 1992 se inician las conversaciones entre todos los municipios por donde discurre el antiguo trazado lideradas por el alcalde de Salt, Xavier Corominas. También Los alcaldes de Les Preses, Bescanó y Olot se comprometieron desde el inicio en el proyecto y se pueden considerar impulsores del mismo. Consiguen formalizar reuniones periódicas entre todos los alcaldes de los municipios por donde pasa la ruta y empiezan a ser conscientes del potencial de la conversión a vía verde de un espacio público de casi 60 kilómetros de longitud. Y de las dificultades que se pueden encontrar en el camino.

Desde el primer momento todos fueron conscientes de la necesidad de dar continuidad a la vía, y por lo tanto a que todos y cada uno eran necesarios para alcanzar el objetivo final.

Es imprescindible señalar que existía un claro incentivo exterior: el MOPTMA iniciaba un programa para impulsar la construcción de vías verdes. Así pues, todos eran conscientes que se encontraban delante de una oportunidad única de obtener financiación y convertir una antigua infraestructura abandonada en un nuevo espacio público.

Aunque algunos de los alcaldes tuvieron un papel más relevante que otros, por la misma longitud de la vía es imposible señalar a un único decisor. Es más, se producían al mismo tiempo algunas acciones y decisiones que la visión del ciclo de las políticas públicas separa claramente. Así, en el caso analizado se diseña el itinerario, se teje una red entre todos los ayuntamientos con consenso y confianza, y se ponen las bases para la aprobación del futuro Consorcio *al mismo tiempo*, entre los años 1991 y 1993.

A lo largo de 1993 todos los ayuntamientos aprobaron por pleno la creación del *Consorci del Carrilet*. Es relevante señalar que entre los impulsores gobernaban distintos partidos políticos, y fueron capaces de coordinarse para constituirse en un

Consortio en beneficio de una infraestructura que les incumbe a todos, y sin la participación de ninguna institución superior.

Itinerario e Implementación.

La vía verde de Girona a Olot atraviesa 12 municipios divididos en tres comarcas, todas ellas dentro de la provincia de Girona. Partiendo del norte, los municipios de Olot, Les Preses, La Vall de'n Bas, Sant Feliu de Pallerols i Les Planes d'Hostoles pertenecen a la comarca de la Garrotxa. Esta comarca limitando al norte con la frontera francoespañola históricamente estuvo aislada de los principales ejes de comunicaciones, y su economía se basó en la agricultura y la ganadería, favorecida por un terreno rico, y un clima lluvioso y benigno. También la industria tuvo un papel relevante a partir de la llegada del tren, y a lo largo del siglo XX la industrialización se abrió camino para convertir la comarca en un puntal industrial de la zona, destacando la industria metalúrgica y cárnica. En los últimos tiempos el turismo, favorecido por la adecuación de la vía verde, el entorno volcánico y la rehabilitación de los cascos antiguos de los pueblos- la mayoría medievales, se ha abierto espacio entre las actividades económicas.

Los municipios de Amer, La Cellera, Anglès i Bonmatí pertenecen a la comarca de La Selva. Ésta comarca incluye realidades muy diversas, con entornos de costa y turísticos como Lloret de Mar u otros donde el entorno rural predomina, como Vilobí d'Onyar. Los cuatro municipios por donde transcurre la vía verde se asemejan a la comarca de la Garrotxa en distintos ámbitos. Económicamente la industria es la gran protagonista, y el paisaje se asemeja mucho puesto que la generosidad de las lluvias alcanza también estos términos municipales, donde la vegetación es muy similar a la comarca anterior.

Finalmente, los municipios de Bescanó, Salt i Girona pertenecen a la comarca de El Gironès, donde la influencia de la ciudad más populosa y capital, se deja notar. Aunque Bescanó es un pequeño municipio con características similares a los ya analizados, Salt y Girona actúan como una unidad. No hay una separación física entre ambos términos municipales sino que hay un continuo urbano. La industria y

la administración son los sectores que absorben mayor parte del mercado laboral. En los últimos años también el sector servicios, y muy principalmente el turismo, han creado numerosos puestos de trabajo.

Por lo tanto los 12 alcaldes representaban municipios con realidades diferentes aunque no alejadas entre sí. Una carretera los conecta a todos, y excepto Girona y Olot, las capitales de inicio y fin del recorrido, el resto son municipios pequeños-medianos con unas arcas municipales nutridas fruto de la industria localizada en sus términos municipales.

Desde el inicio del proyecto se establecieron algunos criterios claros y compartidos entre todos: a) continuidad en el recorrido, b) fidelidad a la ruta original y c) accesibilidad. En el proyecto es de capital importancia partir de un trazado ferroviario de vía estrecha para construir una vía verde. La fidelidad al trazado original, pues, no era sólo una cuestión histórica, sino también patrimonial y de eficiencia y eficacia con los objetivos

Antes de adentrarnos en los vericuetos y los casos concretos del itinerario conviene detenernos en las tres situaciones de los tramos por lo que respecta a su naturaleza jurídica cuando se crea el Consorcio el año 1993 (Canals Ametller 2000).

Por un lado los que ya eran de titularidad municipal. Habían sido adquiridos por los ayuntamientos a FEVE o bien se subrogó el derecho de reversión por expropiación forzosa. Por otro lado los que aún eran propiedad de FEVE. En este caso, a lo largo del mismo año 1993 los municipios los compraron a FEVE. Finalmente había algunos de propiedad privada, donde los herederos de los antiguos propietarios expropiados para la construcción de la línea habían ejercitado el derecho de reversión. Este tercer supuesto fue minoritario. Si no hubiera sido así, el proyecto hubiera resultado seriamente comprometido, ya que muchos de los problemas concretos que se describen a continuación provienen de este caso. Otros tramos, pocos, habían sido apropiados ilegalmente por los propietarios de los terrenos agrícolas colindantes, y tuvieron que dejar de usarlos.

Los tramos de la vía verde que no coinciden con la antigua vía de tren muestran los problemas con los que se enfrentó el diseño del itinerario. Los analizaremos sin voluntad de ser exhaustivos sino para mostrar la diversidad de situaciones sobre las que se tuvo que buscar soluciones.

En el caso de la ciudad de Girona y Salt el trazado había sido completamente urbanizado y se optó por desdoblar la ruta, por un lado en un carril bici en las calles del tramo urbano, y por otro lado un sendero como la vía verde en una zona de huertos entre el tramo urbano y el río Ter. En ambos casos pues, es donde no puede seguir el trazado original.

En distintos pueblos se tuvo que buscar alternativas a situaciones relativas a particulares, ya que nunca se ejecutó una expropiación forzosa. En el embalse de El Pasteral, donde se abandona la planicie del río Ter para iniciar la zona montañosa, la carretera se desvió por el antiguo trazado del tren y por lo tanto tampoco era posible seguirla y se optó por adentrarse en el bosque menos de un kilómetro evitando las pendientes más pronunciadas. Otro caso fue en el pueblo de Sant Esteve de'n Bas dónde un propietario compró parte del antiguo trazado para construir distintas casas, que en el 1993 ya se habían vendido y estaban habitadas, motivo por el cual se desvió el trazado original. Finalmente, en la frontera entre los municipios de Les Preses y La Vall de'n Bas, se evidenció la interdependencia de los municipios en el proyecto: la nula voluntad de expropiar un tramo por parte del ayuntamiento de Sant Esteve d'en Bas provocó una alteración, si bien no sustancial sí importante del recorrido de la vía verde en el municipio vecino de Les Preses, para mantener la continuidad.

Es importante destacar que fue cada ayuntamiento el que decidió por dónde pasaría el trazado en su municipio, en consenso con los otros y siempre atendiendo al criterio de mayor fidelidad posible al trazado original. Los decisores fueron todos y cada uno de los municipios por donde transcurre la ruta.

La financiación y dirección del proyecto fueron a cargo del MOPTMA, que trabajó también en coordinación con la administración local en el desarrollo de la obra. Ésta

se construyó de 1994 a 1997 con un presupuesto de las obras fue de 133,2 Millones de Pesetas (0,8 M euro).

Aunque se podría afirmar que por las mismas características de las vías verdes (gran longitud, espacio abierto, acceso libre) era difícil impedir el uso, es importante destacar que se permitiera e incentivara el uso mientras se estaba construyendo y no esperar a la inauguración. En boca de uno de los protagonistas “*fue la manera de que la gente se lo hiciera suyo desde el principio*”.

En octubre de 1997 se inauguró *La Ruta del Carrilet*, un trazado continuo entre la ciudad de Olot y la de Girona que en la mayor parte del recorrido discurre por la antigua vía de tren Olot Girona.

Fue un proceso que surgió des de los ayuntamientos en una colaboración comparativamente bastante insólita en el momento. Así pues, el impulso y la decisión partió des de la institución más cercana a la población. También es verdad que hubo un incentivo financiero claro de una institución superior ya que la Administración General del Estado empezaba el programa de *Vías Verdes* y el de *Camino Naturales* invirtiendo en la recuperación del patrimonio ferroviario en desuso.

Pero a diferencia de otras inversiones estatales, por ejemplo las carreteras que construye y mantiene, en este caso la aportación sólo es en el momento inicial y la gestión debe correr a cargo de las instituciones locales. Aspectos como el mantenimiento, la rapidez de las reparaciones o las señalizaciones pueden suponer un reto para las distintas administraciones locales implicadas, como veremos en otros casos. En el caso de la *Ruta del Carrilet* esta tarea recayó en el Consorcio.

El Consorci de la Ruta del Carrilet.

Los alcaldes de todos los pueblos afectados por el trazado de la línea iniciaron cooperaciones informales a través de reuniones periódicas en las que detectaron la necesidad de asentar la colaboración que tan buenos frutos estaba dando. Así, a lo largo del año 1993 todos los municipios de la ruta acordaron organizarse bajo la

figura del Consorcio(Canals Ametller 2000). Y por lo tanto se aprobó la creación del *Consorti de la Ruta del Carrilet*.

Antes de ahondar en las características y objetivos del Consorcio conviene apuntar el que a veces la simple reorganización administrativa o en este caso la creación de una nueva institución, más allá de los efectos prácticos, tiene una fuerte carga simbólica (Longo & Ysa 2007). El solo hecho de crear una nueva institución cuyo único fin tenga que ver con algo en común entre todos los municipios significa, además de la clara voluntad de impulso de la política pública en cuestión, en este caso la vía verde, también la voluntad de seguir trabajando juntos en el futuro. Es de aquellas decisiones públicas que marcan una manera de hacer las cosas que perdurará en el tiempo.

Al analizar el Consorcio también se debe dirigir la mirada hacia sus estatutos¹³. Ya en su primer artículo expone:

“Con la denominación de Consorcio Ruta del Carrilet se constituye una entidad pública de carácter asociativo y naturaleza voluntaria, dotada de personalidad jurídica propia e integrada por los ayuntamientos de Olot, Les Preses, La Vall de’n Bas, Sant Feliu de Pallerols, Les Planes d’Hostoles, Amer, La Cellera, Anglès, Bonmatí, Bescanó, Salt y Girona.

El número de miembros del Consorcio podrá ser ampliado por adhesión de otras Administraciones públicas o entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan finalidades de interés público concurrentes con las del presente Consorcio.”

Así pues, sólo lo forman los 12 municipios por donde transcurre el trazado sin la participación de ningún otro órgano supralocal, ya fuesen los Consejos Comarcales (el trazado cruza 4 comarcas distintas) o la Diputación de Girona. Es un caso, pues, de coordinación entre unidades iguales. Cada municipio tiene un voto, independientemente de la población o el número de kilómetros de vía en el término municipal.

¹³ Una versión actualizada de los estatutos del CVVG se encuentra en su página web: http://www.viesverdes.cat/biblioteca/items/25/Estatutos_de_las_VC3ADas_Verdes_Girona_-_ESP_-_mod._2015.pdf.

Aunque el artículo abría la posibilidad de incorporar a más miembros, nunca se dio el caso y el *Consorti del Carrilet* tuvo siempre los mismos durante sus diez años de existencia. De todos modos, la elección de la figura del consorcio en lugar de la mancomunidad se debe a que la primera permite la entrada de otros actores además de los municipios.

Los estatutos también señalan los objetivos del Consorcio en un apartado del segundo artículo:

“a) Planificar, ejecutar y gestionar la adecuación del antiguo trazado de la ruta del Carrilet de Olot a Girona como carril para bicicletas y viandantes.

Es el momento fundacional ya que la vía aún no existe. Aunque algunos de los ayuntamientos ya planificaron antes de la constitución del Consorcio, aún se tiene que iniciar el expediente que se remitirá al Ministerio para solicitar el proyecto.

Es importante señalar que cada Ayuntamiento mantuvo la titularidad de todos los bienes relacionados con la vía, ya sea el trazado o las estaciones u otros servicios complementarios. Así, los distintos Consorcios no han gozado de la propiedad sobre dichos bienes.

El artículo tercero señala:

“El Consorcio no podrá determinar el trazado del carril de bicicletas y viandantes sin consentimiento del Ayuntamiento afectado en su término municipal”

Esta afirmación, más allá de su implicación legal, explica en parte qué tipo de relación entre los actores se ha dado en las distintas fases de las vías verdes como política pública. Así, los actores relevantes son los distintos ayuntamientos, que si bien se coordinan y tejen una red, nunca pierden el control absoluto de la vía en su territorio. Nunca es una administración superior la que determina las cuestiones fundamentales respecto al trazado: habrá coordinación pero la última palabra en la definición del trazado la tendrá el Ayuntamiento.

Pero este hecho no puede hacer olvidar que por las características de la vía verde existe una interdependencia muy fuerte entre los distintos ayuntamientos. Sólo tiene

sentido si lo hacen todos conjuntamente. El proceso de decisión de la construcción de la vía fue unánime y aunque hubo más disputas en la decisión del itinerario, se acabó llegando a un acuerdo que permitió la continuidad de todo el trazado.

También hay que reconocer que el *Consorti de la Ruta del Carrilet* nunca tuvo personal operativo ni capacidad real para mantener el trazado, que corría a cargo de cada municipio. Tampoco tenía personal técnico, y por lo tanto el trabajo en relación al Consorcio lo desarrollaba el personal de los ayuntamientos con más presupuesto.

Era, pues, más simbólico que práctico. Así, cumplía una nada desdeñable función representativa a través de su presidente, siempre algún alcalde escogido entre los miembros, y también una función de coordinación, a través de las reuniones de los distintos miembros ya sea a nivel político o profesional. Pero cabe reconocer que su capacidad operativa o de gestión era nula. Era puramente formal, pero su importancia radica en el simbolismo. Fue la primera institución creada para la promoción y la gestión de la vía verde.

4.2.2. Girona - Sant Feliu de Guíxols

Entrada en la agenda y decisión.

La línea de tren de Sant Feliu de Guíxols a Girona fue una de las primeras de la provincia en entrar en servicio. Lo hizo en el 1892 y estuvo operativa hasta que se cerró en el año 1969. En los años siguientes sufrió el mismo proceso de deterioro y abandono que la línea de Olot a Girona.

Mientras en el tramo de Olot a Girona la legislatura de 1991 al 1995 es clave para coordinarse entre los municipios, constituir el Consorcio e impulsar la construcción de la vía, no fue así en el caso de Sant Feliu de Guíxols a Girona sino que hubo que esperar cuatro años más.

En 1992, todos los municipios por donde pasaba la antigua vía el habían creado el *Consorti per la Commemoració del Centenari del Tren de Sant Feliu de Guíxols*. Este consorcio organizó algunas exposiciones y editó materiales didácticos, principalmente dirigidos a escolares. Aunque ya hubo algunas conversaciones para

iniciar el proceso para convertir el recorrido en vía verde, no hubo ni el liderazgo político ni el consenso suficiente para iniciar el proceso. Algunos municipios especialmente interesados, como el caso de Cassà de la Selva o el municipio de inicio, Sant Feliu de Guíxols, empezaron algunas actuaciones para ir acondicionando la vía pero desde una óptica estrictamente local, ya que aún no se había establecido ningún instrumento para elevar la mirada hacia una perspectiva común.

No es a partir de la siguiente legislatura, con los gobiernos surgidos de las elecciones municipales de 1995, que se empiezan a dar los pasos necesarios para convertir la vía verde en una realidad. No podemos dejar de señalar que la materialización de la vía verde en el tramo de Olot a Girona se convirtió en un acicate y fuerte estímulo para que los municipios de la antigua vía de Girona a Sant Feliu de Guíxols siguieran sus pasos para construir también la vía verde.

En febrero de 1997, es decir pocos meses antes de la inauguración formal del tramo norte, ya prácticamente construido, se modifica el Consorcio anterior y se constituye el *Consorti de la Via del Tren de Sant Feliu de Guíxols a Girona*. Lo aprobaron por su pleno municipal los 8 municipios por donde transcurre la ruta: Sant Feliu de Guíxols, Platja d'Aro, Santa Cristina d'Aro, Llagostera, Cassà de la Selva, Llambilles, Quart y Girona. El objetivo principal del Consorcio, como se describe en el primer artículo de sus estatutos es “*adecuar el trazado de la vía del tren para destinarlo a uso de bicicletas y viandantes*” (Ripoll i Masferrer 1998).

Itinerario e implementación.

El diseño y la gestión de la vía verde de Girona a Sant Feliu de Guíxols se parece mucho al otro tramo ya construido: de Girona a Olot. No es de extrañar considerando que el tramo que ahora se analiza se desarrolla justo después y se inspira en el proceso como en el caso anterior, el proceso de decisión del itinerario avanza en paralelo a la constitución del Consorcio. En este caso el trazado de la vía verde sigue casi completamente el antiguo trazado del ferrocarril. Tan sólo en algunos casos es necesaria la expropiación de terrenos que algunos particulares habían comprado directamente a FEVE o a los propios Ayuntamientos. Sólo en

algún caso, para evitar la expropiación, se desvió el recorrido a través de las calles de los núcleos urbanos.

El recorrido de la antigua vía de Sant Feliu de Guíxols a Girona es sensiblemente más llana que el tramo analizado de Olot a Girona. Su trazado carece de pendientes destacables exceptuando dos pequeñas dificultades en Quart y en Llagostera, y a partir de Santa Cristina d'Aro desciende suavemente hacia el puerto de Sant Feliu de Guíxols.

El tramo transcurre por dos comarcas. En la comarca del Gironès cruza los municipios de Girona, Quart, Llambilles, Cassà de la Selva y Llagostera. Exceptuando la capital, los otros términos municipales se encuentran en un entorno rural, pero con un importante sector industrial. En todos ellos hay un polígono industrial y en algunas localidades una clara especialización. Por ejemplo Quart destaca por su industria y artesanía cerámica y en el caso de Cassà de la Selva el sector del corcho continúa teniendo protagonismo, como cuando se utilizaba el tren para exportar tapones de corcho. Por lo tanto son municipios donde el turismo es marginal pero las arcas municipales se benefician de la industria local.

En el Baix Empordà la realidad es diferente y el turismo se impone como el sector dominante. Sólo transcurre por dos municipios: Santa Cristina d'Aro y Sant Feliu de Guíxols, ambos dedicados mayoritariamente a la temporada estival. Si bien Santa Cristina se encuentra a segunda línea de mar, tiene numerosos establecimientos hoteleros y de restauración. Sant Feliu de Guíxols es un municipio con una población censada de 21.810 personas que en verano quintuplica su población. Tiene diversas playas y aún conserva uno de los pocos puertos pesqueros de la Costa Brava. Es en estos dos municipios donde se detectarán las mayores diferencias en el uso de la vía dependiendo del mes del año.

Puede soportar la realización de proyectos. Partiendo de la capital, Girona, cruza los municipios de Sant Feliu de Guíxols, Sant Pol, Santa Cristina d'Aro, Font Picant, Llagostera, Esclat, Cassà de la selva, Llebrers, Llambilles, Quart, la Creueta, Girona.

Una de las razones por las que se conservó el trazado de la antigua línea es que la misma no se correspondía con el de la carretera. Así, mientras la carretera buscaba la conexión más rápida en línea recta, aunque fuera a costa de superar algunas pendientes, la vía verde se adentraba por los bosques o campos de cultivo para buscar la mínima inclinación posible. Así, este alejamiento de la carretera fue – en gran parte- lo que salvó el trazado de ser absorbido por las sucesivas ampliaciones de la carretera.

El 1998 el proyecto ya estaba redactado y se iniciaron las conversaciones con el ministerio para la financiación y ejecución de las obras. Éstas se completaron en una sola fase a lo largo de los años 1999 y 2000. Su coste, sufragado íntegramente por el Programa Vías Verdes del Ministerio de Medio Ambiente, fue de 238,1 Millones de pesetas para los 40 kilómetros de vía verde.

El Consorci de la vía del tren de Sant Feliu de Guíxols a Girona.

El caso del tramo Sant Feliu de Guíxols – Girona, en muchos aspectos formales sigue el proceso del tramo Olot – Girona. La Constitución de un consorcio de base estrictamente local, sin la participación de ninguna otra administración, ya sea Consejo Comarcal o Diputación, sigue las mismas características y lo dicho en el caso del *Consorci del Carrilet* es aplicable también en el caso del *Consorci de la Via del Tren de Sant Feliu de Guíxols a Girona*.

Algunos elementos destacables en ambos consorcios es la participación de todos los actores implicados. En ningún caso apareció algún municipio que no participa de los costes de generar un bien común pero sí busca beneficiarse de él, también conocido como *poliξión*. Así, todos y cada uno de los municipios participaron de la creación de los respectivos consorcios.

Consecuencia de este factor es la presencia de distintos partidos políticos en el gobierno de los diferentes ayuntamientos. No fue, por lo tanto, nunca un proyecto de partido sino más bien actúa con una lógica territorial.

Como en el caso anterior, aunque todos los municipios participan, no todos lo impulsan en igual intensidad. Así, en este caso, quizá los impulsores más destacados fueron el Ayuntamiento de Sant Feliu de Guíxols y el de Cassà de la Selva. Tanto es así, que el primer presidente (1997-1999) fue el alcalde de Sant Feliu de Guíxols Antoni Juanals, y el primer gerente el concejal de Cassà de la Selva Emili Mató.

Es interesante apuntar que en los dos casos estudiados hasta ahora, los municipios impulsores son, entre otros, los que se encuentran al inicio del recorrido, Olot y Sant Feliu de Guíxols, respectivamente. Seguramente una de las explicaciones es que si bien todos los municipios por donde transcurre la vía se benefician de la misma, los que se encuentran al inicio o al final, serán los más beneficiados en términos turísticos, ya que los visitantes seguramente pernoctaran, como mínimo, en estos municipios.

4.2.3. Ripoll- Sant Joan de les Abadesses

Entrada en la agenda y decisión.

El 1980, justo cien años después de la inauguración del tren que llegaba hasta Sant Joan de les Abadesses, la línea de Ripoll a Sant Joan de les Abadesses se cerró aprovechando un desprendimiento de tierras. Así terminaba un capítulo de la historia donde el tren sirvió para trasladar el carbón de las minas del pequeño pueblo de Ogassa hasta Barcelona pasando por Ripoll, Vic y Granollers. La línea de tren que conecta Barcelona, Granollers, Vic, Ripoll, Puicerdà y la frontera francesa aún hoy sigue funcionando.

Según varios de los protagonistas, ya durante la década de los años ochenta el debate acerca de qué hacer con la antigua línea férrea planeaba sobre los ayuntamientos de Ripoll y Sant Joan de les Abadesses, los únicos términos municipales por donde transcurría la línea. En 1985 un proyecto de final de carrera de Arquitectura ya preveía la construcción de una “vía cívica” para usos no motorizados en el terreno que ocupaba la vía del tren. En 1987 la reforma del Plan general de Sant Joan de les

Abadesses ya preveía la adaptación de la antigua vía del tren a otros usos no motorizados.

En la legislatura 1991-1995 el Ayuntamiento de Sant Joan de les Abadesses compró la estación de tren y sus terrenos adyacentes a Renfe. Como era el fin de la línea había, además de una estación de pasajeros, una de mercancías, un gran solar y otros elementos ferroviarios.

Cabe destacar que esta línea es la única que actualmente forma parte de las vías verdes de Girona que no era de vía estrecha sino que era del ancho de vía español, los seis pies castellanos señalados anteriormente.

Itinerario e implementación.

En el año 1996, después de las elecciones municipales, los ayuntamientos de Ripoll, Sant Joan de les Abadesses y la Mancomunidad del Ripollès, que agrupaba algunos municipios de la comarca solicitan formalmente al Ministerio de Medio Ambiente la adecuación de la antigua vía para convertirla en vía verde. La financiación y ejecución de la obra corren a cargo del ministerio y la obra entra en funcionamiento el 1999 con el nombre de Vía Verde del Hierro y del Carbón, en referencia al motivo de la construcción de la vía de tren más de un siglo atrás. Costó 113 Millones de pesetas de la época y cubría 12 km de recorrido.

El recorrido sigue exactamente el antiguo trazado del ferrocarril y no cruza ningún núcleo de población durante su recorrido. A nivel de construcción, ésta se pavimentó en lugar de adecuarla con otros materiales no tan agresivos. Pero los usos son los mismos ya que sólo es apta para la circulación de bicicletas y peatones. Desde el inicio los ayuntamientos valoran como un gran éxito la afluencia de usuarios, ya sean locales o visitantes.

Es necesario preguntarse por qué no se unió –ni aún se ha hecho- esta vía con la ciudad de Olot, de la que dista *sólo* 25 km. En primer lugar, nunca hubo una vía de tren. La línea ferroviaria de Ripoll a Sant Joan de les Abadesses era de ancho ibérico y bajaba hasta Barcelona, mientras que la línea Olot Girona era de vía estrecha y se

dirigía a Girona. Una consecuencia de este hecho es que se tendría que hacer un nuevo camino y afectar a un elevado número de propietarios privados de terrenos rurales y forestales. La orografía tampoco facilitaba el proyecto ya que mientras Sant Joan de les Abadesses está a 800 metros de altitud y Olot a 500, entre las dos poblaciones se alza una sierra que tiene el punto más bajo en el puerto de Santigossa, a más de 1000 metros.

No obstante se elaboró un proyecto que contemplaba que la vía transcurriese, en parte, por una antigua vía romana para poner también en valor este patrimonio histórico. Pero este proyecto tenía un coste de ejecución de hasta 3 millones de euros.

Finalmente, hubo también, en palabras de un alcalde, razones de “*justicia histórica*”. Si en el siglo XIX el tren llegó a estas tierras, aunque cruzaba toda la comarca de Osona y las ciudades de Vic y Ripoll, era porque en Ogassa había minas de carbón. Éste era el motivo fundamental, y todas las poblaciones a lo largo de la vía se beneficiaron de encontrarse entre Ogassa y Barcelona. Se valoró, pues, como un hecho de justicia hacer la priorización de llevar las vías verdes hasta Ogassa ya que gracias a sus minas, todos los municipios se vieron beneficiados por el paso del tren.

Así, en 2003 los ayuntamientos de Sant Joan de les Abadesses y de Ogassa, solicitaron una subvención del Ministerio de Medio Ambiente, que financió y ejecutó el proyecto. En el año 2005 entró en servicio el tramo de Sant Joan les Abadesses hasta Ogassa, donde hubo que diseñar de nuevo un itinerario ya que las vagonetas bajaban de la mina hasta Sant Joan les Abadesses no por una vía convencional sino a través de un sistema de contrapesos. Estos contrapesos servían para superar una pendiente demasiado pronunciada para una vía verde, lo que condujo a la decisión de construirla siguiendo otro trazado cercano. También se construyeron 1,5 kilómetros de vía verde en parte por el centro urbano de Sant Joan les Abadesses, que es el inicio de una posible conexión futura hasta Olot.

Desde el año 1999 al 2003, cuando se crea el Consorcio, la gestión de la vía corre a cargo de los municipios de Ripoll y de Sant Joan de les Abadesses. A diferencia de los otros casos no crean ningún órgano específico para gestionar la vía sino que lo

hacen de mutuo acuerdo. Así, la contratación de los servicios la realiza un Ayuntamiento y el otro le paga la parte correspondiente a los kilómetros en su término municipal. En palabras del antiguo alcalde, “*para salir del paso, funcionó. Pero todos veíamos que si le queríamos sacar jugo era necesario hacer un paso más*”, que se dio en el 2003 con la constitución del *Consorti de les Vies Verdes de Girona*.

También es importante señalar la importancia que tuvo para Sant Joan les Abadesses la compra de la infraestructura que tenía Renfe en el municipio. Al ser el fin del recorrido, había dos estaciones y un importante solar situado justo al otro lado del río que atraviesa la localidad. El Ayuntamiento vio la oportunidad que se le abría para aprovechar el potencial que la vía verde traía consigo. Así, a lo largo del tiempo, inició e impulsó distintas intervenciones en la zona. Desde aspectos no relacionados con la vía verde, como la construcción de 24 viviendas de protección oficial o la creación de una Escuela-Taller en la antigua estación de mercancías, hasta los que complementan a la vía verde como es la adecuación de la antigua estación de pasajeros para convertirla en un albergue, la rehabilitación de otro edificio para restaurante o la creación de un centro para los usuarios de las bicicletas de montaña. La gestión de estos equipamientos se desarrolla a través de una concesión del Ayuntamiento al sector privado.

4.3. La Gestión de las vías verdes de Girona (2000-2016)

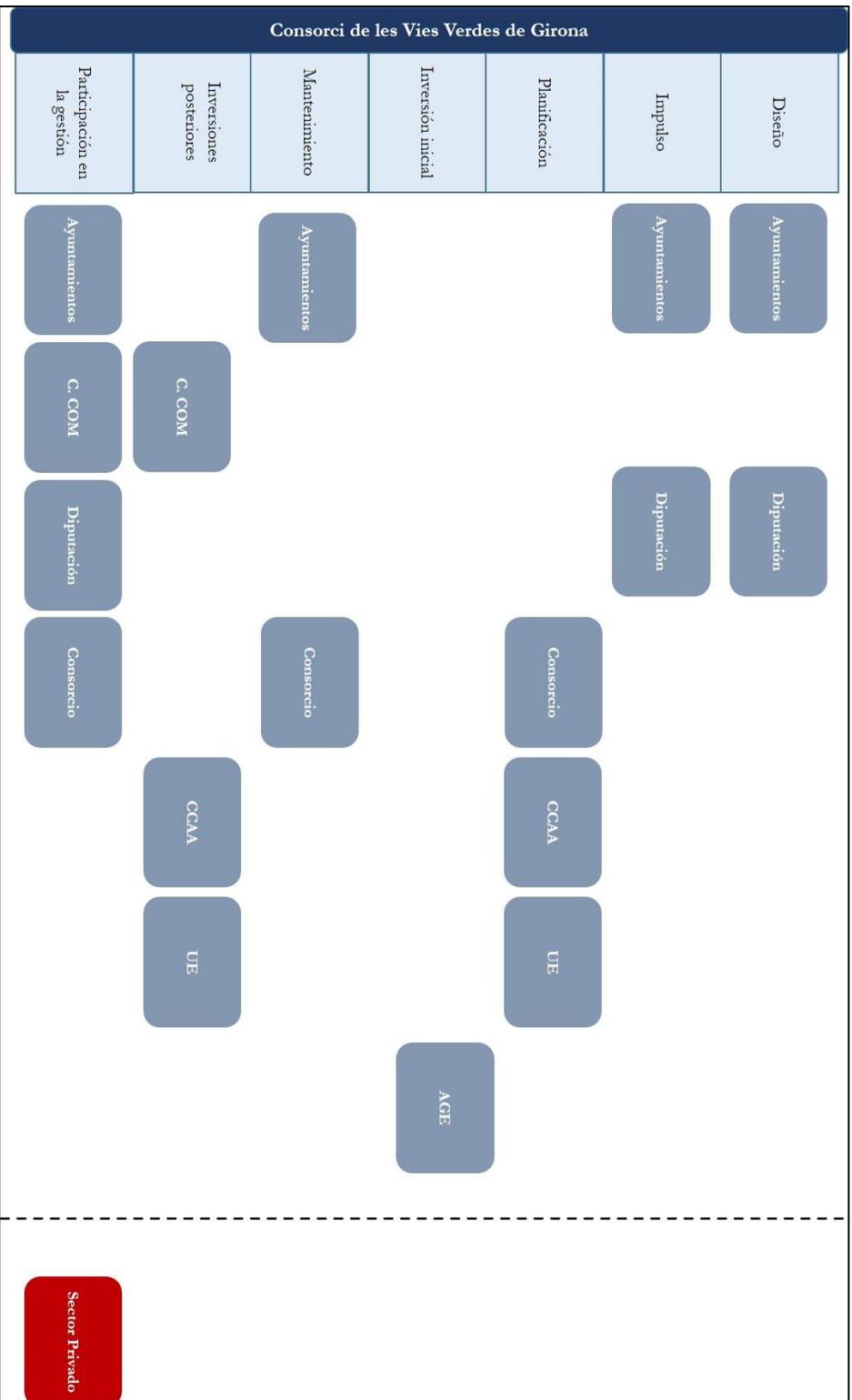
En el año 2000 en la provincia de Girona existían más de cien kilómetros distribuidas en tres vías verdes: de Olot a Girona, de Sant Feliu de Guíxols a Girona y de Ripoll a Sant Joan de les Abadesses. En el aspecto institucional, existían dos consorcios gestionando una vía verde cada uno y dos ayuntamientos gestionando otra. A lo largo de 3 años hubo conversaciones que conducirían a la creación del *Consorti de les Vies Verdes de Girona*, que a partir de entonces adquiere un rol central en la gestión de la vía verde.

Para abordar este período donde las vías verdes ya están construidas se describirán los actores, con una mayor atención en el Consorcio, el proceso de gestión de las vías verdes y los resultados obtenidos.

4.3.1. Actores

Las vías verdes de Girona tienen una característica que las hace adecuadas para estudiar como política multinivel ya que todos los niveles institucionales participan o han participado en las políticas públicas de vías verdes en el caso de Girona. Pero no todas con la misma intensidad ni en el mismo rol, sino con las características que se detallan en la siguiente Figura VI.

FIGURA VI. FASES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS VIES VERDES DE GIRONA



Fuente: Elaboración propia.

Para analizar los distintos actores en primer lugar se expondrá el proceso que condujo a la creación del actor central en el caso, que es el *Consorti de les Vies Verdes de Girona* (CVVG). Después, se describirán todos los actores institucionales.

El Consorti de les Vies Verdes.

A partir del año 2000 se desarrollan las conversaciones que darán lugar a la constitución del *Consorti de les Vies Verdes de Girona* en el año 2003. Los principales impulsores del proyecto fueron el Alcalde de Salt, Xavier Corominas, que ya había sido el principal impulsor de la vía verde de Olot a Girona y del primer Consorcio; el presidente del *Consorti de la Via Verda de Sant Feliu a Girona*, el concejal en Cassà de la Selva Emili Mató; y finalmente por la parte de montaña a Carles Bassaganya, alcalde de Sant Joan de les Abadesses.

Los tres tenían en común el interés por las vías verdes, la importancia económica y social de ésta en sus términos municipales, y la confianza en su potencial de crecimiento. Consiguieron articular un proceso entre todos los municipios por donde discurría la vía para ver si podían concretar algún mecanismo de gestión conjunto para aprovechar las oportunidades que el trazado ofrecía.

Pero si se quería aprovechar las potencialidades de la vía era necesaria una aportación superior de recursos a la que venían realizando. Hasta el momento, los dos consorcios no tenían recursos ni para realizar el mantenimiento de la vía, que corría a cargo de cada municipio. También se debería buscar la participación de alguna otra institución de escala territorial superior. El inmediatamente superior eran los consejos comarcales, pero las vías verdes transitaban por hasta 4 comarcas diferentes: El Ripollès, La Selva, El Gironès y El Baix Empordà. En cambio transcurrían por una sola provincia: Girona.

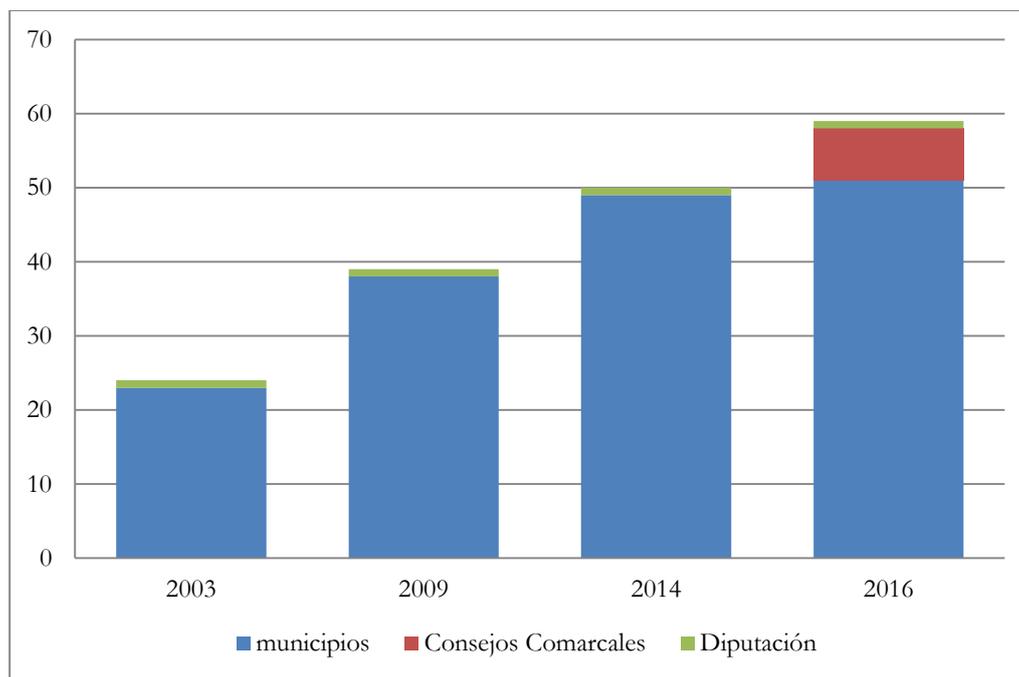
Así, la Diputación apareció como el socio más adecuado para el proyecto por distintas razones: uno de sus objetivos es financiar proyectos locales, tiene capacidad financiera para hacerlo, permite una mirada general, complementaria a la local, tiene capacidad operativa y personal capacitado y finalmente tiene competencias en la red

de carreteras secundarias. Así, a las conversaciones formales e informales entre los Consorcios existentes y los municipios se sumó la Diputació de Girona y se establecieron las bases de la negociación. Los municipios no querían desvincularse del proyecto pero para explotar el potencial de la vía era necesaria una inversión fuera de su alcance. Por otro lado la Diputación quería entrar en el proyecto pero sin acarrear toda la responsabilidad. Los municipios no se podían desentender sino seguir participando en la medida de sus posibilidades. El acuerdo quedó plasmado en los estatutos, donde se especifican los mecanismos de gobierno y las aportaciones económicas.

Finalmente el proceso culminó el 15 de abril del año 2003, cuando se constituyó el *Consorti de les Vies Verdes de Girona* (a partir de ahora CVVG), y el 10 de junio del 2003 la Generalitat les notificaba su aceptación en el registro (ver Documento II. Documento Fundacional del CVVG en Anexo).

El número de miembros del CVVG no se ha mantenido estable en el tiempo, como muestra la Figura VII. A lo largo de los años el número de miembros del CVVG ha ido creciendo paulatinamente, a medida que los proyectos del ente llegaban a sus términos municipales. Así, podemos identificar distintas “olas” de adhesión al consorcio.

FIGURA VII. TIPOLOGÍA DE MIEMBROS DEL CONSORCI DE LES VIES VERDES



Fuente: Estatutos del *Consorti de les Vies Verdes*.

El CVVG es creado por la Diputación de Girona y 23 ayuntamientos: Amer, Anglès, Bescanó, la Celler de Ter, Cassà de la Selva, Castell – Platja d’Aro, Girona, Llagostera, Llambilles, Ogassa, Olot, les Planes d’Hostoles, les Preses, Quart, Ripoll, Salt, Sant Feliu de Guíxols, Sant Feliu de Pallerols, Sant Joan de les Abadesses, Sant Julià de Llor-Bonmatí, Santa Cristina d’Aro, Vall d’en Bas, Vall de Bianya. Son todos los términos municipales por dónde transcurren las vías verdes ya construidas.

La primera ola de adhesión se produce cinco años más tarde, en 2009, se incorporan 15 nuevos Ayuntamientos: Banyoles, Calonge, Campdevàdol, Cornellà de Terri, Esponellà, Fontcoberta, Mont-ras, Palafrugell, Palamós, Palol de Revardit, Porqueres, Sant Julià de Ramis, Sarrià de Ter, Serinyà, Vall-llobrega.

Esta incorporación se explica por la ampliación de las vías verdes en dos tramos. Por un lado, la Generalitat construye la Ruta del Tren Petit transcurre por los términos municipales de Palafrugell, Palamós, Calonge, Mont-ras y Vall-llobrega, situados todos ellos cerca de la costa, al inicio del recorrido del antiguo tren.

Por otro lado los once municipios restantes, que se adhieren cuando se inicia el proyecto para crear una vía verde (aún hoy no construida pero en proceso de diseño) de Girona a Banyoles. Esta vía recorrerá aproximadamente (nunca será el antiguo, ocupado desde entonces y actualmente por la carretera C-66) la antigua vía de tren estrecho. Estos municipios, así, se adhieren al consorcio antes de disponer de una vía verde. Este hecho muestra la buena percepción del CVVG por parte de los municipios interesados en disponer de una vía verde.

La segunda ola de adhesión se produce en el año 2014, y en el marco de la creación de la Ruta Pirinexus, se incorporaron 13 municipios: Belcaire d'Empordà, Camprodon, Capmany, Castelló d'Empúries, l'Escala, Gualta, la Jonquera, Palau-Sator, Peralada, Sant Pere Pescador, Torrent, Ullà, l'Armentera. Todos ellos tienen en común que la ruta pasa por sus términos municipales.

Finalmente en el año 2016 se unieron dos nuevos municipios: Torroella de Montgrí, por donde circula la ruta Pirinexus y es un cruce de caminos ciclables locales y Caldes de Malavella, que pretende impulsar una vía verde a través de su término municipal y con la colaboración de municipios de la zona. También se integraron al Consorcio todos los Consejos Comarcales de la provincia excepto La Cerdanya, comarca pirenaica alejada de las dinámicas geográficas del resto de la provincia. Es relevante destacar que están todos aunque no en todos hay vías verdes, muestra inequívoca de la voluntad de que en el futuro puedan tener vías verdes u otros caminos asimilables en su territorio.

Todas las anexionen, así como las dos deserciones, dejan el número de miembros en la actualidad en 57. Por lo tanto se puede afirmar que las instituciones locales han apostado por la participación en el Consorcio y por lo tanto esperan obtener resultados del mismo.

En lo que respecta a la toma de decisiones, en el artículo 7 de los estatutos se establece que el órgano superior es la Asamblea general. En ella, cada municipio tiene un voto y los 27 diputados de la diputación el equivalente a tres votos cada uno. Aun habiendo sumado nuevos miembros, la mayor parte de los votos recaen sobre los miembros del ente provincial.

También cabe destacar que en el año 2012 hubo la primera deserción. Dos ayuntamientos se desvincularon del Consorcio: el de Vall-llobrega y el de Sant Julià del Llor i Bonmatí. Los motivos que condujeron a los dos municipios a tomar esta decisión fueron distintos en cada caso. En el caso de Vall-llobrega, situado en la Ruta del Tren Petit, cerca de la Costa Brava, se debe a que la vía verde sólo discurre tangencialmente por el término municipal, a varios kilómetros del núcleo urbano. Y aunque hay un desvío que conduce hasta el pueblo, la mayoría de los usuarios no lo usan ya que se dirigen a las playas. El núcleo de población, por lo tanto, no ha percibido suficientes beneficios en la vía verde ni en su pertenencia al Consorcio. Y en el marco de una política de ajuste municipal, se consideró que los gastos financieros de participar en el Consorcio superaban los beneficios obtenidos, por lo que se retiró del mismo.

El otro municipio que se desvinculó del Consorcio es el de Sant Julià de Llor i Bonmatí. En este caso, aunque la vía verde también discurre sobre muy pocos kilómetros de término municipal y separado del núcleo por un río, el municipio había participado de la dinámica del CVVG desde la creación, el 2003, y era miembro impulsor del anterior *Consorci del Carrilet* desde el 1993. En esta ocasión se trata de prioridades no compartidas. La vía verde transcurre siguiendo el río y la carretera, mientras que el núcleo de Bonmatí se encuentra al otro lado del río, a unas decenas de metros cruzando un puente. Pero no cruza el centro urbano. El Ayuntamiento ha reclamado durante muchos años un “desdoblamiento” de la vía verde para que desde Bonmatí a Anglés haya una vía verde por el otro lado del río, cruzando el pueblo. El Consorcio no ha atendido la demanda reiterada del ayuntamiento y siempre ha priorizado otras actuaciones, destinadas a ampliar la red para extenderla, y no para crear más vías cerca de donde ya existen. La decisión no fue compartida por el Ayuntamiento de Sant Julià del Llor y Bonmatí y finalmente abandonó el CVVG.

Un elemento clave de cualquier institución pública es el presupuesto. El pacto entre la Diputación y los ayuntamientos indica que la aportación de los municipios será del 40% y la de la Diputación del 60%. Para establecer la cuota de cada municipio, se aplica una fórmula que incorpora los siguientes elementos:

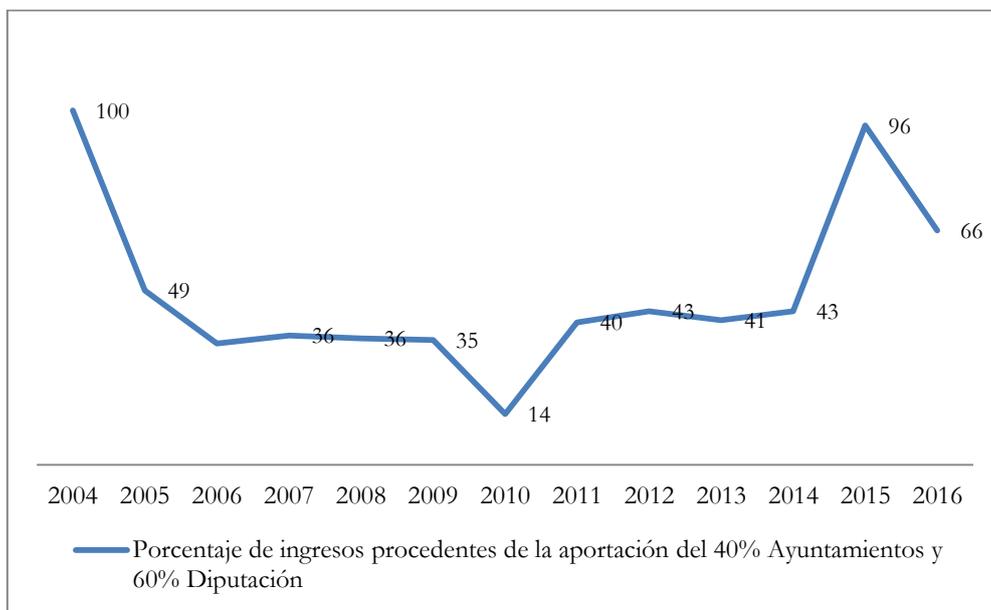
- 40% número de habitantes
- 50% presupuesto municipal
- 10% kilómetros de vía verde en el término municipal

El resultado es la mayor aportación de los municipios con mayor población y recursos más que a los pequeños municipios con muchos kilómetros de vía.

Hay algunas excepciones, como por ejemplo limitar la aportación de Girona a la que le correspondería por magnitud y reducir la cuota a los municipios consorciados sin vía verde construida. En este caso obviamente no se aplica el 10% de longitud y se divide por 5 la aportación de los dos restantes

Pero esta aportación prevista inicialmente no ha sido la única ni la mayoritaria en la mayor parte de los ejercicios. Como muestra la Figura VIII la aportación de los miembros no ha llegado ni a la mitad de los ingresos del CVVG en la mayoría de ejercicios.

FIGURA VIII. FUENTES DE INGRESOS DEL CONSORCI DE LES VIES VERDES DE GIRONA



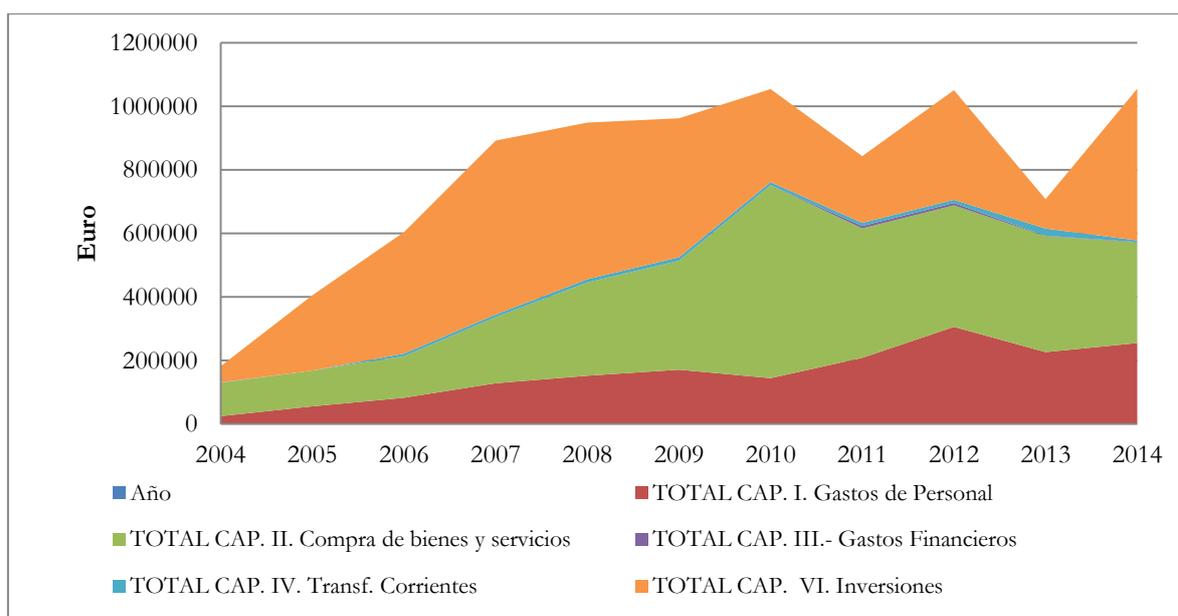
Fuente: Elaboración propia con la información aportada por el CVVG.

En la Figura VIII se observa de qué manera la importancia de la aportación prevista inicialmente por los socios fundadores ha bajado a lo largo de los años. Era el único ingreso el primer año, pero rápidamente el CVVG es capaz de captar otros ingresos, mayoritariamente mediante las aportaciones finalistas de otros entes, ya sean Consejos Comarcales, la Generalitat de Catalunya o la Unión Europea.

Se debe mencionar también la aportación del sector privado. Esta aportación en forma de cuota de las empresas que pertenecen al “Club de Agentes Económicos” fue creciendo de los 3500 euro el año 2005 a los 30.000 euros el año 2011, y desde entonces ha descendido situándose alrededor de los 20.000 euros. Esta aportación puede calificarse de cuasi simbólica ya que se mueve siempre por debajo del 3% del total del presupuesto. No obstante, indica la voluntad de algunas empresas de participar de la gobernanza de la vía verde, y del sector público a escuchar las demandas empresariales.

Cuando se dirige la mirada hacia los gastos es pertinente separarlo por capítulos para obtener una visión general del destino de los recursos, como muestra la Figura IX.

FIGURA IX. GASTOS DEL CONSORCI DE LES VIES VERDES DE GIRONA



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CVVG.

En la figura IX podemos observar cómo el presupuesto del CVVG aumentó, desde los 180.339 euros en el primer año a los 890.226 euros en el ejercicio 2007. A partir del año 2008 se estabiliza, con oscilaciones, entre los 800.000 euros y el millón de euros anuales. En algún ejercicio se supera esta cifra y en el 2013 no se llegó a los 800.000.

Las oscilaciones en el presupuesto son debidas al capítulo VI de Inversiones. La gran mayoría de recursos provienen de otras instituciones que transfieren los recursos con un destino finalista. El Consorcio, en este caso, es el vehículo escogido por otras instituciones para canalizar los recursos hacia la mejora o extensión de la red de vías verdes.

En el capítulo 2 se encuentran los gastos corrientes. En el caso del consorcio la mayor parte de ellos se destinan al mantenimiento de la vía y su promoción.

El capítulo 1 muestra cómo los gastos de personal han ido aumentando a lo largo de los ejercicios a medida que aumentaban los proyectos. Antiguos responsables reconocen que, aun tratando de huir del modelo burocratizado al crear una agencia, la lógica en la contratación, retribución e incentivos del personal se asemeja claramente a la burocrática.

Los municipios.

Los municipios son los impulsores de las vías verdes en Girona. Algunos alcaldes de la época se coordinaron para recuperar una antigua infraestructura que sólo tenía sentido realizar si era en común. Cada municipio diseñó el recorrido por su término municipal, coordinándose con los municipios vecinos para garantizar la continuidad de la vía. Dicho de otro modo, si no fuera por los municipios, no habría vía verde en Girona. Y si no se hubieran implicado todos y cada uno, perdería gran parte de su sentido ya que no sería continua.

En las fases de gestión de la vía verde también han estado muy presentes de dos maneras. Por un lado a través de la participación en el consorcio y por otra

impulsando políticas propias. Por ejemplo, en muchos casos las estaciones son gestionadas por el ayuntamiento.

El interés de cada ayuntamiento es contribuir al bien común pero también facilitar que la infraestructura cree el mayor valor público posible en su municipio. Es por ello que muchos lo han conectado con otras políticas locales, como la promoción de un ocio saludable entre los vecinos, los eventos deportivos o el impacto económico en el sector de los servicios.

Diputación.

La Diputación de Girona no participó de las vías verde hasta el año 2003, cuando creó, junto con los municipios, el Consorcio. Desde entonces participa de la gestión de las vías verdes a través del mismo.

Cabe destacar que entre los recursos que aportó fueron destacables los recursos humanos y su capacidad técnica y jurídica. Así, fueron funcionarios de la diputación quienes diseñaron el consorcio y redactaron el primer boceto de los estatutos. También aportó capacidad financiera para dotar de los recursos necesarios al consorcio, que los municipios solos no hubieran podido invertir.

Las preferencias de la diputación obviamente van en línea a las de los ayuntamientos pero a escala superior. Así, el interés no sólo es explotar los tramos de vía verde ya construidos sino extender la red por toda la provincia. Es desde esta perspectiva que se puede comprender el papel del consorcio como planificador de redes ciclopeatonales en la provincia de Girona.

Consejos Comarcales.

Los Consejos Comarcales han jugado un papel discreto en el desarrollo de las políticas de vías verdes en la provincia de Girona, más si se compara con la diputación y los ayuntamientos. No obstante, en los últimos años ha crecido el interés para desarrollar caminos no motorizados en multitud de municipios y comarcas y los consejos comarcales se han adherido al Consorcio.

Es preciso destacar dos tipos. Por un lado las comarcas de La Garrotxa, El Ripollès, La Selva, El Gironès y el Baix Empordà ya tienen vías verdes que las recorren. Mientras que los Consejos Comarcales de las comarcas de L'Alt Empordà y el Pla de L'Estany se han adherido al Consorcio con la voluntad de que contribuya a extender la red por su territorio. Es destacable señalar que la planificación del Consorcio incluye la construcción de estos caminos.

Comunidad Autónoma.

No es hasta el 2007 que la Generalitat de Catalunya empieza a hacer políticas para la bicicleta. En el marco de estas políticas, el año 2008 la Generalitat financió y ejecutó el proyecto de construir la Vía verde del Tren Petit (Secretaria 2009). Su papel en este caso se asemeja al del estado en otros tramos de vía verde: financiador a propuesta o demanda de las instituciones locales. No se ha implicado en la gestión del tramo sino que es el consorcio quien se en los últimos años ha carga de gestionarlo junto con las otras vías verdes.

En lo que respecta a la planificación, en los últimos años se ha coordinado con el consorcio para “repartirse” los tramos donde invertir (o solicitar financiación) para complementarse y tejer conjuntamente una red en la provincia de Girona.

Según los mismos responsables de la Dirección General de Infraestructuras del Departament de Territori i Paisatge de la Generalitat de Catalunya, no existe una planificación de rutas ciclopeatonales en el principado de Catalunya. Las inversiones son fruto de la demanda de los municipios o de las oportunidades que ofrece la reconversión de carreteras. Esto es, cuando se construye o arregla una carretera se aprovecha para expropiar más ancho de terreno para construir un camino no motorizado paralelo pero separado de la carretera.

Administración General del Estado.

La Administración General del Estado participó en el inicio de las vías verdes financiando la construcción de la vía. De hecho, la construcción de la vía verde del

Carrilet y la de la Sierra de Cádiz fueron las que iniciaron el Programa Vías Verdes. Su contribución fue muy importante ya que permitió rehabilitar y poner en servicio todos los tramos de la vía verde, pero su participación acabó en este momento. No ha intervenido en ninguna otra fase hasta la actualidad. Este rol ya es el previsto en la configuración del programa, que busca invertir y que alguna institución local lo gestione.

Los recursos que aportó fueron de tipo técnico en la elaboración y construcción del proyecto y también financieros, a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Pero cabe destacar que la redacción del proyecto y diseño del trazado fueron producto de un diálogo y consenso con los municipios, según todos los protagonistas.

Unión Europea.

Las vías verdes de Girona han participado de distintos proyectos europeos como el que desarrolló la ruta Pirinexus que ha señalado 400 kilómetros de ruta circular de la cual 100 kilómetros corresponden a las vías verdes (ver Documento III. Folleto Promocional de la Ruta Pirinexus en Anexo). Para participar de este tipo de proyectos es necesaria la colaboración de distintas instituciones de distintos estados (en este caso el departamento francés de Pyrenees Orientales) y la participación de actores privados.

Los recursos que aporta la Unión Europea son financieros, pero también de otro tipo. Por ejemplo otorga reconocimiento y legitimación y de facilitador del intercambio de conocimientos entre proyectos de distintas zonas geográficas, por lo que ayudan a tejer redes de gobernanza.

4.3.2. Proceso

Objetivos.

En los estatutos del CVVG se recogen claramente los objetivos del mismo en el artículo 5, que describe el objeto y la finalidad del consorcio:

Artículo 5.

Objeto y finalidad

1. El objeto y finalidad del Consorcio es:

- a) La planificación, la ejecución y la gestión de las vías verdes de las comarcas de Girona*
- b) En general, la coordinación de todas aquellas actuaciones encaminadas a la viabilidad de este proyecto*
- c) El mantenimiento y la mejora del trazado y las conexiones entre los diferentes trazados*
- d) La ampliación y extensión de la red de vías verdes de las comarcas de Girona*
- e) El apoyo a las iniciativas socioculturales relacionadas con el trazado*
- f) La promoción del uso de la bicicleta como medio de transporte*
- g) La promoción del uso por los peatones de las vías verdes*
- h) La coordinación de las instituciones, federaciones y administraciones relacionadas con los objetivos del Consorcio y la promoción de las vías verdes*
- i) La ayuda, el apoyo y la asesoría a otras iniciativas similares*
- j) El impulso para la obtención de todas las subvenciones que sea posible*

En este caso hay una gran diversidad de objetivos que se pretenden perseguir. Analizar muchas veces quiere decir separar, agrupar o clasificar. En este sentido se pueden agrupar todos estos objetivos en cuatro grandes grupos:

- a) El mantenimiento de la infraestructura,
- b) La promoción

- c) La ampliación
- d) La colaboración institucional

Estas mismas categorías servirán de hilo conductor para estudiar la implementación. Ya se ha apuntado en el repaso por la literatura que una de las definiciones más aceptadas de implementación es la que relaciona lo conseguido con los objetivos planteados.

4.4. Resultado

4.4.1. Políticas Públicas

a) Mantenimiento.

Una de las actividades centrales del Consorcio es mantener en un buen estado la vía verde. Aunque la propiedad del suelo sigue siendo de cada municipio, la conservación y el mantenimiento de la vía corren a cargo del Consorcio para garantizar la calidad a lo largo de todo el recorrido. El Consorcio contrata a una empresa de mantenimiento y controla su labor. Este mantenimiento no incluye los tramos urbanos (en las calles de los pueblos), que los mantiene el ayuntamiento del municipio en cuestión.

También suele ser tarea municipal la adecuación y explotación de la estación que se encuentra en el municipio. Otro aspecto relevante es la señalización de la ruta y otras rutas adyacentes como los itinerarios saludables o la ruta Pirinexus, ambos fruto de la colaboración entre el CVVG y otras instituciones.

b) Promoción.

La promoción de las vías verdes es una de las políticas donde el CVVG destina más recursos y se le concede una importancia estratégica. En primer lugar, existe una web propia de las vías verdes de Girona (www.viesverdes.es) con información en forma de mapas y contenidos, así como los recursos turísticos de los miembros del club de agentes económicos del CVVG a lo largo de la vía.

Se han editado multitud de folletos turísticos y mapas de las vías verdes en los idiomas más habituales de los cicloturistas que visitan las vías verdes de Girona, a parte del catalán y castellano, en inglés, francés, neerlandés, alemán e italiano.

Se ha participado en numerosas ferias de turismo con presencia propia, o a través de otros agentes públicos del sector turístico, como el Patronat de Turisme Girona-Costa Brava, o la Agencia Catalana de Turisme, de la Generalitat de Catalunya.

También es relevante destacar que la promoción de las vías verdes ha tenido un papel protagonista en la promoción turística de una zona, la provincia de Girona, con mucha capacidad de atracción turística.

El CVVG participa de las iniciativas transnacionales de coordinación y promoción turística como la AEVV-EGWA, plataforma que ha utilizado para establecer vínculos con otros gestores que les han permitido presentarse y ganar proyectos financiados por la Unión Europea. .

c) Ampliación.

Las vías verdes de Girona, desde el año 2000 se han extendido en dos direcciones, creando nuevos kilómetros de vía verde y creando rutas ciclables.

Por un lado se ha incrementado el número de kilómetros de vía verde con la entrada en funcionamiento, el año 2009, de la vía verde del Tren Petit. Como “compensación” a la ampliación de la carretera C-31 la Generalitat construyó, de acuerdo con los Ayuntamientos, implicados un tramo de 6 kilómetros de vía verde entre Palamós y Palafrugell, con algunos desvíos que conducen a playas muy frecuentadas durante la temporada estival. La vía verde del Tren Petit discurre principalmente por los municipios de Palamós y Palafrugell, pero hay dos desvíos que conducen a los términos municipales de Vall-llobrega y Mont-Ras. La realización de la obra costó 1,4 Millones de euros (Secretaria de la Mobilitat, 2009).

El trazado sigue en parte la antigua vía de tren entre Palamós y Girona y la implicación de los ayuntamientos fue clave para que se realizase la obra. La gestión, en cambio, pasó a estar integrada en las vías verdes de Girona y por lo tanto gestionada por el Consorcio de las Vías Verdes.

También dentro de la categoría de ampliación, se encuentran dos proyectos que no recorren antiguas vías de ferrocarril pero que adecuan nuevos caminos conectados con las vías verdes. En este sentido, el *Consorci de les Vies Verdes de Girona* impulsó el programa “*Secretos de las vías verdes*”. Este programa consistió en la creación de rutas en todos y cada uno de los municipios por donde transcurre la vía verde a partir de la misma. El objetivo del programa era complementar, a partir de la vía verde, una oferta específica para cada término municipal.

Las rutas profundizan algunas de las siguientes cuatro temáticas: espacios de la identidad, paisajes culturales, caminos de la naturaleza y recorridos literarios. Es por lo tanto una muestra de visión integral y transversalidad porque partiendo de la vía verde es capaz de adaptarse a la realidad de cada municipio para destacar algún elemento que el ayuntamiento considere relevante y quiera promocionar.

También es una muestra de gobernanza multinivel ya que muestra los resultados de la colaboración entre el CVVG y los municipios por donde transita la vía verde. Los secretos de la vía verde son, en definitiva, un intento de aumentar los impactos de la vía verde en los municipios por donde pasa. Así busca ofrecer incentivos a los visitantes para que no crucen el municipio recorriendo la vía verde sino que recorran una ruta específica por dentro del municipio descubriendo algún elemento de interés de los cuatro tipos señalados.

Finalmente el proyecto de más envergadura y con mayor diversidad de actores colaborando es la ruta Pirinexus¹⁴. La ruta Pirinexus es una ruta cicloturística, eso es pensada para recorrer en bicicleta, de forma circular, que recorre más de 400 kilómetros entre la provincia de Girona y el departamento francés de Pyrenees Orientales. Aproximadamente una cuarta parte del trazado de la ruta Pirinexus se compone de las vías verdes de Girona, concretamente los tramos Olot-Girona, Girona-Sant Feliu de Guíxols y Palamós-Palafrugell. El resto de kilómetros transcurren por caminos no motorizados o carreteras secundarias. Toda la ruta comparte la misma señalización. Este elemento que puede parecer menor, tiene una

¹⁴ www.pirinexus.cat

importancia clave, ya que facilita considerablemente la orientación a los visitantes extranjeros, público objetivo del proyecto.

La creación, promoción y señalización de la ruta *Pirinexus* fue posible gracias a la obtención de financiación proveniente de la Unión Europea. Para presentarse a la convocatoria fue necesaria la participación de distintos actores, como el CVVG o el *Departament de Pyrenees Orientales*. La mera participación en el proyecto es una buena muestra de la colaboración entre distintas instituciones para afrontar un objetivo común, en este caso la creación de una ruta en las dos vertientes de los pirineos.

La envergadura y calidad del proyecto fueron reconocidas en el sector, ya que la ruta obtuvo el segundo puesto en los premios de la feria *Fiets and Wandelbeurt*, celebrada anualmente en Amsterdam, referencia europea en el sector del cicloturismo y senderismo.

La señalización de los kilómetros paralelos a la Costa brava también sirvió para diseñar por dónde transitará una de las grandes rutas europeas como es la ruta Eurovelo 8 o ruta del Mediterráneo, que unirá Cádiz con Atenas a través de más de 11 estados y 5800 kilómetros. En la mayoría de tramos aún no se ha definido el diseño a escala local, pero no es el caso en la provincia de Girona. El tramo desde Sant Feliu de Guixols a la frontera francoespañola es el único realizado entre Barcelona y Béziers y recorre el mismo trazado de la ruta *Pirinexus*¹⁵.

Pero la participación en proyectos europeos ha ido mucho más allá de *Pirinexus*, y el CVVG ha participado en numerosos diferentes proyectos europeos, ya sea como cabeza de fila o partner (ver Documento VI. Proyectos Financiados por la UE con la Participación del CVVG en Anexo).

d) Planificación.

El CVVG ya ha planificado hacia dónde quiere ampliar las vías verdes. Ha elaborado distintos proyectos para conectar las vías existentes y ampliarlas hacia una concepción de red. Este elemento es de una importancia capital ya que muestra

¹⁵ <http://www.eurovelo8.com//stages/barcelona-beziers>.

cómo el CVVG ha empezado a hacer lo que nadie hizo en el inicio de las vías estrechas ni en el inicio de las vías verdes: planificar con una óptica regional.

En el año 2016, por primera vez el CVVG, la Diputación de Girona y la Generalitat de Catalunya planifican conjuntamente y colaboran en la extensión de las vías verdes y los caminos ciclables en la provincia de Girona. Esta coordinación tiene que permitir abordar el crecimiento y la conexión de la red de un modo más racional y efectivo. Así, ambos actores tienen su propia agenda e impulsan diferentes tramos, pero son conscientes que operan en el mismo territorio y por lo tanto es necesaria y deseable la coordinación.

Dentro de esta coordinación hay proyectos impulsados por el CVVG. Estos proyectos buscan ampliar la red de vías verdes ya existentes, y por lo tanto todos parten de los tramos ya construidos. El CVVG ha redactado los proyectos y ahora busca la financiación. Su pretensión es que la mitad de la pueda aportar la Unión Europea vía FEDER y la otra mitad correría a cargo del CVVG, esto es la Diputación y los Ayuntamientos implicados.

Las actuaciones impulsadas por el CVVG se concretan en tres proyectos:

a) La conexión entre Sant Joan les Abadesses y la Vall de Bianya, cerca de Olot. El nuevo tramo de vía verde sería de 26 kilómetros en los que se supera el Puerto de Santigosa, de más de 1000 metros de altitud. Aunque nunca hubo una vía de tren en la zona, cuándo se observa el mapa de las vías verdes construidas, es evidente la utilidad de conectar la ciudad de Olot con Sant Joan de les Abadesses. Así, se lograría la continuidad de las vías verdes en más de 120 kilómetros: del Pirineo a la Costa Brava.

b) Las conexiones entre Ripoll y Campdevànol, que significan unir las vías verdes con los antiguos caminos ganaderos. Son sólo 4,5 kilómetros pero permitirán unir dos redes que hasta ahora se han dado la espalda: las vías verdes construidas sobre el trazado de las antiguas vías del ferrocarril, y los caminos ganaderos, utilizados históricamente y ahora también aptos para la circulación de peatones y ciclistas.

c) El último proyecto busca construir una vía verde recorriendo de cerca la antigua línea ferroviaria de vía estrecha que unía Banyoles y Girona a través de 35 km. Hay una imposibilidad geográfica de recorrer exactamente el trazado original porque está ocupado por la actual carretera C66, pero sí permitirá conectar las vías verdes con Banyoles, que ha hecho de su lago un elemento central en la estrategia de ciudad posicionándola en el mapa de los destinos turísticos y deportivos. Esta actuación pondría las bases para, en un futuro, poder conectar Serinyà y Olot. El coste total de estas actuaciones suma un total de 5 Millones de euros, y si se obtiene la financiación de la UE, se concluirían en el año 2020

Las actuaciones de la Generalitat se enmarcan dentro de la planificación para la extensión de caminos ciclables y la financiación corre totalmente a cargo de la Generalitat. En la provincia de Girona y de una manera coordinada con el Consorcio, la Generalitat desarrollará distintos proyectos pero el más relevante para las vías verdes es la vía ciclista entre Sant Feliu de Guíxols y Palamós, que conectará el tramo de vía verde del tren petit, construido por la propia Generalitat de Catalunya en 2009 con la Vía Verde de Sant Feliu de Guíxols a Girona.

Cuando se completen estos proyectos todas las vías verdes de Girona estarán conectadas. Y entonces se estará más cerca de la realización de dos grandes rutas circulares de cien kilómetros con inicio y fin en la ciudad de Girona. Se aprovecharían todas y cada una de las antiguas líneas de ferrocarril de vía estrecha ya construidas y se añadirían las conexiones dónde nunca hubo una vía de tren. Cada línea de ferrocarril unía una localidad, Sant Feliu de Guíxols, Palamós, Banyoles o Olot con la capital, Girona.

e) Otras políticas.

Las vías verdes pueden conectarse con otras políticas públicas. Un ejemplo de proyecto en esta dirección son los itinerarios saludables. Un organismo dependiente de la diputación de Girona DIPSALUT, competente en políticas de salud pública y promoción de la salud impulsó un programa de parques urbanos e itinerarios

saludables para promocionar el estilo de vida saludable. El programa¹⁶ tiene dos vertientes: por un lado la construcción de parques urbanos, donde las personas mayores puedan ejercitarse y por otro lado la señalización y adecuación de itinerarios saludables. Es esta segunda parte la más relevante para el caso examinado.

En la mayoría de municipios de la provincia de Girona se han señalado tres tipos de itinerarios saludables divididos según la distancia en cortos, medianos y largos. Así, una sola señal muestra las posibilidades para el usuario según su forma física. En los municipios por donde transcurre la vía verde, esta es usada como parte de los itinerarios. Y si en algún caso la vía verde no forma parte de los itinerarios, hay una señal en la vía verde que indica dónde encontrar los itinerarios saludables.

Este programa es un caso claro de colaboración interdepartamental y multinivel a consecuencia de que el liderazgo e impulso provienen de DIPSALUT, pero con la colaboración de otras instituciones como La Universitat de Girona (Càtedra de Promoció de la Salut), el colegio de fisioterapeutas, la Generalitat de Catalunya a través del Consell General de l'Esport, i el CVVG. En este caso pues el liderazgo del proyecto no recae sobre el CVVG pero éste participa activamente de un proyecto que conecta las vías verdes con un objetivo muy relevante, como es la promoción de un estilo de vida saludable, principalmente entre la gente mayor. Es por lo tanto un proyecto dirigido mayormente a los usuarios locales y no a los visitantes

También es destacable la participación de cada municipio donde se ha establecido un parque i/o un itinerario. La participación municipal consiste en la decisión acerca de la ubicación del mismo y el compromiso del mantenimiento posterior.

Otro programa creado a partir de la vía verde es “Els secrets de les vies verdes” (los secretos de las vías verdes). Este programa, impulsado por el CVVG con la colaboración de la Diputación de Girona y todos los ayuntamientos por donde circula la vía verde, permite a cada ayuntamiento señalar y poner en valor algún elemento de su municipio y conectarlo con la vía verde. Así, cuando el visitante recorre la vía verde, tiene la oportunidad de complementar la ruta visitando otros

¹⁶ Se puede encontrar toda la información en www.itinerarisiparcsdesalut.cat.

elementos de interés ya sean monumentos, fuentes o espacios de especial interés (ver Documento IV. Mapa y Guías de los Secretos de las vías verdes en Anexo).

f) Estilo de políticas.

Las vías verdes de Girona se caracterizan por la participación de numerosos actores, coordinados entre ellos y con el CVVG ejerciendo un rol central en la red de relaciones.

Ya en el inicio del proceso de diseño del recorrido e impulso de la vía el diálogo y la coordinación entre administraciones locales fue el mecanismo de trabajo para adoptar decisiones vinculantes, teniendo en cuenta que no existía ninguna institución de escala superior que tuviera ningún papel. Si bien es cierto que algunos alcaldes tuvieron un papel más destacado, todos y cada uno de ellos decidieron por donde pasaría la vía verde por su municipio y cómo conectaría con los municipios colindantes.

Tanta buenos resultados ofreció el proceso de colaboración que se quiso institucionalizar a través de consorcios. Pero cuando las vías verdes ya estaban en funcionamiento se advirtió la necesidad de disponer de más recursos y una estructura propia y profesionalizada para exprimir todo el potencial de la vía. Así, las miradas se dirigieron hacia la Diputación como una institución con capacidad financiera y una escala adecuada al proyecto. Pero aún con la participación de la Diputación, los ayuntamientos siguen teniendo un papel clave en la gestión del propio CVVG y también en proyectos concretos, como Els secrets de les vies verdes.

Así pues, desde el inicio y durante todo el período los ayuntamientos han tenido un papel muy destacado y nunca han dejado de tener parte del control. Esto ha supuesto que las políticas públicas realizadas hayan tenido una conexión y perspectiva local muy fuerte.

El CVVG ha sabido involucrar y coordinar también a otros actores. Ejemplos de ello son los proyectos financiados per la UE (como Pirinexus) o por la Generalitat

(Vía verde del tren petit). Todos ellos, siguiendo las directrices del CVGG. Y no solo ha sucedido en el pasado sino que es una tendencia que se ha mantenido y se hará más importante en el futuro, como demuestra el acuerdo de planificación entre el CVVG y la Generalitat.

Pero este estilo colaborativo no se agota en las administraciones públicas sino que también alcanza al sector privado, que también participa en el CVVG, y numerosas empresas están adheridas. Si bien no tiene una participación determinante, el solo hecho de escuchar las demandas del sector privado es ya un buen indicador de la voluntad del CVVG de orientarse hacia los resultados que produce la vía verde.

La colaboración no solo se ha mantenido con otras instituciones o con el sector privado, sino que también transversalmente, con otras agencias de la propia Diputación de Girona, como el Patronato de Turismo o la agencia de salud pública (DIPSALUT) en programas diversos, ya sea para promocionar la vía en ferias y congresos o creando parques de salud para personas mayores, respectivamente.

En definitiva, se puede afirmar que las vías verdes de fueron creadas y se han desempeñado a través de un estilo de políticas de “abajo a arriba”, siempre partiendo de la perspectiva local y enfocando los impactos hacia cada uno de los municipios por donde transcurre la ruta. Ello no ha sido óbice para que también se adoptara una escala regional que ha permitido tratar a la vía como una unidad, ampliar, planificar e insertarla en proyectos europeos. Por todo ello, el estilo colaborativo entre distintos actores, liderado por el CVVG, y siempre focalizado en el entorno local, ha sido el que ha predominado.

4.4.2. Situación actual de la vía verde

Los más de cien kilómetros de vía verde se encuentran en un buen estado de conservación y mantenimiento como muestran las Imágenes I y II. Durante todo el recorrido el camino es accesible no solo a los viandantes o ciclistas sino también a las sillas de ruedas y cochecitos para bebés. Los elementos arquitectónicos que

secundan la vía como vallas, puentes o túneles se encuentran en un óptimo estado de conservación.

IMAGEN I. LA VÍA VERDE EN SANT FELIU DE PALLEROLS



Fuente: elaboración propia.

IMAGEN II. TRAMOS DE LA VÍA VERDE EN LES PRESES Y SALT



Fuente: elaboración propia. Leyenda: La mayoría de los tramos de la vía verde están bien conservados.

Los parques infantiles abundan a lo largo del recorrido así como también merenderos, zonas de picnic y hasta alguna intervención artística con referencias al pasado ferroviario. Los lavabos y duchas también se encuentran en prácticamente cada cinco kilómetros, en los pueblos distribuidos a lo largo de la ruta.

A lo largo de la ruta se encuentran puntos quilométricos cada 500 metros. Además, abundan las señalizaciones del propio Consorcio con la distancia hasta los siguientes pueblos y hasta el inicio y final de la ruta, como muestra la Imagen III y IV. A esta señalización se le debe sumar la de los “*Secrets de les Vies Verdes*”, que conducen, partiendo de la vía verde, a puntos de interés turístico de la zona como iglesias, fuentes, ríos o parajes naturales del municipio.

IMAGEN III. SEÑALIZACIONES A LO LARGO DE LA RUTA I



Fuente: elaboración propia.

IMAGEN IV. SEÑALIZACIONES A LO LARGO DE LA RUTA II



Fuente: elaboración propia.

En la mayoría de cruces de la vía verde existen numerosas señalizaciones. A veces, hasta de varios tipos o redundantes.

Combina tramos de tierra entre un pueblo y el siguiente con tramos urbanos donde hay una señalización especial. El firme es continuo a lo largo de todo el recorrido, y se encuentra se han realizado las inversiones necesarias. La señalización es abundante y se encuentra en buen estado en la mayoría de casos.

A lo largo del recorrido se encuentran multitud de estaciones. En el núcleo urbano de todos los municipios, así como estaciones más pequeñas en pedanías o que tenían un uso dedicado al mantenimiento y no al transporte de personas. La mayoría de estaciones de los núcleos urbanos se han rehabilitado.

TABLA III. ALGUNOS EJEMPLOS DE ESTACIONES REHABILITADAS.

Estación	Usos	Propiedad	Gestión
Ripoll	Estación de tren	Renfe	Renfe
Sant Joan de les A.	Albergue	Municipal	Pública
Les Preses	Información, alquiler de bicicletas	Municipal	Privada
Sant Feliu de Pallerols	Información, servicios , restauración	Municipal	Priv. y Púb.
Amer	Información, servicios , restauración	Municipal	privada
Salt	Información juvenil	Municipal	Pública
Girona	Información juvenil	Municipal	Pública
Santa Cristina d'Aro	Restauración	Privada	Privada
Sant Feliu de Guíxols	Museo	Pública	Pública

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla A3 se pueden apreciar las distintas situaciones y usos de algunas antiguas estaciones de la línea del ferrocarril ahora rehabilitadas. La estación de Ripoll es un caso singular, ya que nunca se abandonó y sigue siendo utilizada como estación de tren. Se debe a que la vía verde se ha construido sobre un ramal abandonado (de Ripoll a Sant Joan de Les Abadesses) pero la línea ferroviaria sigue activa de Barcelona a Ripoll, Puigcerdà y Francia.

Más allá de este caso singular que facilita la conectividad de la vía verde con Barcelona a través del tren, hay una diversidad de tipologías. En casi todas ellas, los ayuntamientos las compraron a FEVE cuando se construía la vía verde, en los años noventa, y las han rehabilitado los mismos ayuntamientos, pero les han dado usos diferentes.

En Sant Joan les Abadesses, la estación era muy grande comparado con las otras porque era inicio y final de la línea. Esto ha permitido la construcción de un Albergue de propiedad municipal, pero con la gestión cedida a la Generalitat de

Catalunya, que lo ha incorporado a la red pública de albergues juveniles¹⁷. Su situación, al pie de la vía verde y cerca de numerosos atractivos turísticos (pistas de esquí, picos de los Pirineos, el Santuario de Núria, etc) propicia que sea uno de los albergues no situados en el litoral con más pernотaciones de la red. La intervención no se limitó a la rehabilitación de la estación sino que incluyó la adecuación de todo el entorno con un parque infantil, alquiler de bicicletas y servicios de restauración cercanos.

En Les Preses, localidad muy cercana a Olot, fue una de las primeras a rehabilitarse, aun cuando no estaba construida la vía verde. En el inicio se destinó a usos municipales, pero a partir del año 1998 es gestionada por el actor privado que gane el concurso municipal. El servicio debe ofrecer alquiler de bicicletas y punto de información turística del municipio. Ha sido gestionado por la empresa que gestiona el camping del municipio y más tarde por una empresa de servicios turísticos de jóvenes del municipio.

IMAGEN V. LA ESTACIÓN REHABILITADA EN SANT FELIU DE PALLEROLS



Fuente: elaboración propia.

¹⁷ <https://www.xanasc.cat/>

En la vecina localidad de Sant Feliu de Pallerols por un lado hay un concurso municipal para gestionar el edificio como servicio de restauración y servicios a los ciclistas (lavabos, mapas, duchas...) y por otro, se reserva un espacio para punto de información del municipio y de la comarca. La imagen V muestra el estado actual de la estación rehabilitada, y en la imagen I se puede apreciar también el buen estado del entorno. Un caso muy parecido es en la localidad de Amer, donde la antigua estación ofrece los mismos servicios.

Diferente es el uso de las estaciones de Salt y Girona. En ambos casos las antiguas o han quedado como un edificio singular dentro de la trama urbana. Los ayuntamientos, en vez de dedicarlos a punto de información turística, han sido destinados a los servicios de juventud de la corporación municipal. Así, son punto de encuentro de los jóvenes del municipio con ordenadores, salas de reuniones, espacio para asociaciones juveniles. Cabe destacar que los servicios turísticos en ambos casos se ubican en otros edificios municipales.

IMAGEN VI. LA ESTACIÓN DE LLAMBILLES



Fuente: elaboración propia.

Los Ayuntamientos de Quart, Llambilles – como muestra la imagen VI-, Cassà de la Selva y Llagostera también han rehabilitado sus estaciones, y aunque se dedican a otras actividades municipales que no tienen relación con la vía verde, han acondicionado el entorno con servicios como bancos, servicios, etc...

La antigua estación de Santa Cristina d’Aro es un caso singular dado que es el único que en el período de construcción de la vía no fue adquirido por el ayuntamiento sino por un privado, que lo convirtió en un restaurante hasta la actualidad.

Finalmente, la antigua estación de Sant Feliu de Guíxols. Era una de las más grandes ya que era el inicio de la ruta, y se ubica justo al lado del mar, en el puerto. Esto era así para facilitar la carga de los productos en los buques. El Ayuntamiento de Sant Feliu de Guíxols la ha convertido en un museo sobre la antigua línea de ferrocarril denominado “El Tinglado”. En el lugar, además de los textos y fotografías que contextualizan la historia del antiguo ferrocarril, también se pueden encontrar vagones y una locomotora de la línea férrea original.

En definitiva, la mayoría de estaciones fueron adquiridas por los ayuntamientos y se han rehabilitado para ofrecer servicios a los visitantes y usuarios de las vías verdes. Su actividad durante más de una década es un buen indicador que la vía verde goza de buena salud y permite florecer distintos servicios a lo largo del recorrido.

4.4.3. Usos

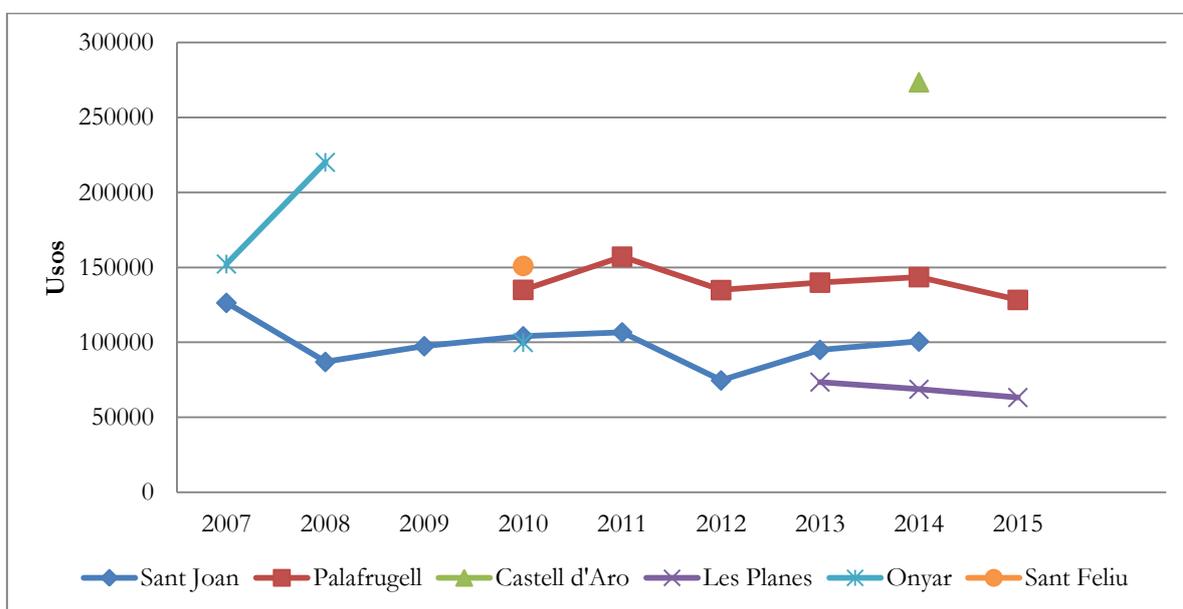
Uno de los aspectos a analizar en las vías verdes es su uso: cuantos usuarios hay y cómo se pueden clasificar. Es necesario recordar que los únicos usos permitidos en la vía verde son los no motorizados. Por lo tanto serán peatones, ciclistas, deportistas, personas en sillas de ruedas, a caballo, etc.

Para abordar la cuestión del uso en el caso de las vías verdes de Girona se dispone de los datos de algunos contadores automáticos situados en distintos puntos de la vía, algunos fijos y algunos móviles, que indican la frecuencia de paso en el lugar. Estos contadores son propiedad del Consorci de les Vies Verdes de Girona, y son usados para evaluar la vía verde y ofrecer resultados anualmente.

Antes de iniciar el análisis es pertinente resaltar algunas precauciones. No es lo mismo medir el número de usos de la vía que medir cuántos kilómetros de vía recorre el usuario o cuánto tiempo invierte en el recorrido. Por ejemplo, quizá una persona mayor cada día recorre un par de kilómetros entre ida y vuelta en media hora mientras que un cicloturista en un par de días puede recorrer cien kilómetros invirtiendo varias horas al día en ello. En función del modo en que se mida el uso se pueden ofrecer resultados muy dispares. Además, las mismas características de la vía como la longitud o la ausencia de control de acceso complican las aproximaciones.

Los contadores se han situado cerca de los extremos de la vía, dónde ofrecen un contexto de montaña y de litoral respectivamente, y en distintos lugares del recorrido. Algunos muy cerca de las urbes por donde transcurre. Para la presente tesis sólo se han tenido en cuenta los fijos y aquellos móviles que han permanecido como mínimo un año en la misma ubicación.

FIGURA X. NÚMERO DE USOS ANUALES EN LOS CONTADORES DE LAS VIES VERDES DE GIRONA



Fuente: Elaboración propia con datos de los contadores proporcionados por el CVVG.

La Figura X muestra la evolución del uso desde que se instalaron los primeros contadores en el año 2007. Los contadores fijos son tres. Dos están situados en Sant Joan les Abadesses y Les Planes d'Hostoles, en un entorno rural y alejado de las ciudades y la costa, mientras que el de Palafrugell se encuentra en un entorno de costa, en la vía verde que recorre un tramo cercano a playas.

De entrada conviene destacar el importante uso de las Vies Verdes de Girona en todos los puntos de la vía. Todos los contadores reflejan un uso más que aceptable de la infraestructura, que concuerda con la visión de todos los entrevistados.

Por otro lado también es destacable la estabilidad de los usos a lo largo de los años. Como bien se aprecia en el gráfico, no hay variaciones sustanciales en el tiempo, ni crecimiento ni pérdida de usuarios.

Si se analiza por contadores, emergen importantes diferencias debido a la situación geográfica de cada contador. El caso del contador "Onyar" situado sólo dos años a la salida de la ciudad de Girona, muestra un uso muy importante, que coincide con la mayor ciudad por la que discurre la infraestructura. Tan importante es su uso que en numerosos días festivos se han detectado atisbos de saturación en los tramos más cercanos a la ciudad de Girona. De momento se han solventado con indicaciones acerca de preferencias de paso y direcciones, pero los responsables de las obras no descartan una actuación más sustantiva en el futuro.

La vía también obtiene un uso intensivo cerca de la costa, donde recibe el impacto del turismo, muy abundante en esta zona de la Costa Brava. En este sentido, en Sant Feliu de Guíxols se registraron valores muy similares a los de Palafrugell, por donde pasa la Vía del Tren Petit, también cerca de la costa y la playa. La misma situación se observa en Castell d'Aro, en el municipio de Santa Cristina d'Aro, y vecina de Platja d'Aro, una de las localidades más turísticas de la Costa Brava, y con la que conecta un camino motorizado de la vía verde hasta la playa.

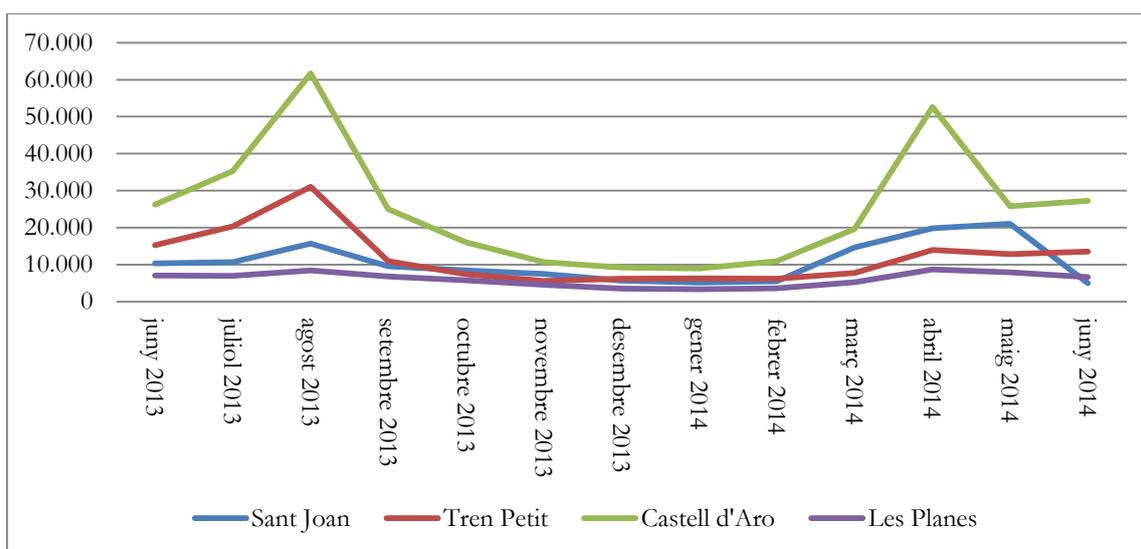
En el otro extremo se encuentran los casos de Sant Joan de les Abadesses y Les Planes, que registran los valores menores, y comparten algunas características geográficas: se encuentran alejados de la costa y la ciudad; y sociales: son

poblaciones pequeñas con cerca de 1600 y 3300 habitantes respectivamente. Pero el mayor número de usuarios en Sant Joan de les Abadesses se explica en parte por el albergue situado en la Estación, y en parte porque es un municipio con más visitas turísticas ya que se encuentra en los Pirineos, cerca de importantes puntos de atracción invernal para esquiar o el resto del año para disfrutar de la montaña.

El contador de les Planes d'Hostoles es el que refleja un menor número de usuarios. Se encuentra a medio camino entre las ciudades de Olot y Girona. No tiene una capacidad de atracción turística reseñable, por lo que casi no registra turistas que se hospedan en los alrededores y usan la vía verde para dar un paseo, sino que los únicos usuarios son o bien vecinos de la zona o cicloturistas que recorren toda la vía verde.

Para profundizar en el análisis y especificar el tipo de usuarios de la vía verde es pertinente analizar los datos de los contadores desde un punto de vista mensual desde junio del 2013 a junio del 2014, el período más reciente que permite comparar 4 tramos simultáneamente en la Figura XI.

FIGURA XI. VARIACIÓN MENSUAL DE PERSONAS USUARIAS DE LA VIES VERDES



Fuente: Elaboración propia con datos de los contadores proporcionados por el CVVG.

El uso de la vía verde no es estable a lo largo de todos los meses del año en ningún tramo. Este hecho responde a la lógica climática, ya que los meses donde la temperatura es más agradable para realizar actividades al aire libre son los de primavera, verano y otoño.

Donde menos variación hay es en Les Planes d'Hostoles, la zona con menor volumen turístico de las cuatro. En cambio en Sant Joan de les Abadesses registra el mayor uso durante los meses de abril y mayo, en primavera. El contador del Tren Petit, en Palafrugell, cerca de las playas, es más utilizado en los meses de verano, cuando la población de la zona aumenta exponencialmente a causa del turismo.

Punto y aparte merece el caso de Castell d'Aro, en el que la variación entre los distintos meses alcanza las más altas cotas. En agosto y abril se sobrepasan los 50.000 usuarios mensuales, tantos como en los contadores de Les Planes d'Hostoles durante todo el año.

Todas estas consideraciones muestran que el número de personas que viven o pasan sus vacaciones cerca de la zona donde está el contador influyen al resultado de una manera importante. En otras palabras, donde vive más gente, la vía verde se usa más. Y donde más gente pasa las vacaciones la vía verde se utiliza todavía más.

Pero también se puede leer en otra clave territorial: hay relativamente pocos usuarios que recorran toda la vía verde (y por lo tanto lo detecten todos los contadores). Más bien la vía verde es usada en trayectos relativamente cortos por vecinos o veraneantes de la zona.

Para complementar el análisis fruto de los contadores, también se puede recorrer a las encuestas presenciales, como realizó el único mayor estudio realizado la fecha sobre el uso de las vías verdes de Girona (Mundet & Coenders 2010). En él se muestran los resultados obtenidos a través de los contadores automáticos y de más de 1000 encuestas presenciales. La metodología de dicho estudio incluía, además de los contadores, la realización de entrevistas presenciales durante en franjas horarias que cubrían todo el día, todos los días de la semana y todos los meses del año. Las entrevistas se realizaron entre octubre de 2005 y septiembre del 2006. Además de

realizar entrevistas también contaban cuantos usuarios pasaban por el lugar mientras hacían la entrevista. Los resultados detallan 1.300.000 usos al año, de los cuales sólo 23.000, un 1,8% serían turistas.

Hay algunos otros elementos (como la unanimidad de todos los entrevistados o el tipo de medición) que la cifra de usuarios provenientes del turismo debe ser muy superior. Pero aunque se llegara al 10 o 15% de usuarios, que son muy importantes en relación al número de turistas de la zona de interior, no dejan de ser una minoría comparado con el uso local, por parte de los vecinos. La abrumadora mayoría de usos son de los vecinos de los municipios por donde discurre la ruta.

El porcentaje de desplazamientos laborales es el 3%, mientras que el resto se debe a usos recreativos, de turistas o de vecinos. Con una voluntad deportiva para algunos, mientras que para la mayoría es un espacio de paseo agradable y saludable. Es destacable también la ausencia de contadores en los tramos seguramente más usados por los desplazamientos de la movilidad diaria: la vía verde se transforma en un carril bici por dentro de las ciudades de Salt y Girona, usados por trabajadores que se dirigen a su ocupación en bicicleta. Un ejemplo significativo son, por ejemplo, los estudiantes y profesores de la Universitat de Girona, donde cada año aumentan los desplazamientos en bicicleta.

A partir de la presentación del estudio, el CVVG cada año publica una versión reducida de los resultados de los contadores. Desde hace años la idea principal es que se acercan al millón y medio de usos anuales. La metodología para emitir estos datos no es explicitada, y más bien parece que consiste en sumar los datos de todos los contadores, y aun así añadir usuarios.

4.4.4. Impactos

Antes de analizar los impactos de las vías verdes de Girona, para situarlos en su contexto, es conveniente enfatizar algunos elementos del contexto demográfico, geográfico, económico y social ya mencionado a lo largo de la descripción del caso. El primer elemento es la población que reside en las localidades de la vía verde. La

vía verde cruza más de veinte núcleos urbanos, algunos tan poblados como la ciudad de Girona. Por otro lado, la afluencia de visitantes a la provincia de Girona en general y en la Costa Brava central es destacable. Por ende, la vía verde no se alza como el único atractivo turístico de la zona sino como un complemento a una oferta amplia, variada y consolidada. En este sentido también es destacable que la vía verde ha permitido, junto con otros elementos, una política de desestacionalización turística.

El Patronat de Turismo de la Costa Brava- Pirineu de Girona ha apostado por el cicloturismo, esto es el turismo que tiene en la bicicleta un elemento central de la experiencia vacacional, como una de las vías de desestacionalización y de reequilibrio turístico a lo largo de todo el territorio.

Una vez realizadas estas apreciaciones iniciales, cabe afirmar que no hay indicadores fiables para medir los impactos de las vías verdes en Girona, por lo que se usaran distintas fuentes así como la percepción de los entrevistados.

Existe un gran consenso en afirmar que los impactos económicos fruto del turismo en la vía verde son muy importantes. Mayormente en las zonas de interior donde el turismo no es la actividad económica principal, como por ejemplo La Garrotxa. Aunque no hay datos fiables del porcentaje de pernoctaciones debidas a la vía verde, todos los protagonistas señalan que no es para nada desdeñable. Baste decir que la cercanía a la vía verde es usada por la mayoría de hoteles y casas rurales en su promoción turística.

Un indicador que permite acercarse al impacto en la creación de empresas o la ocupación es el club de empresas del CVVG. Lo forman las empresas adheridas al Consorcio que pagan una cuota para participar de la gobernanza del mismo y beneficiarse de sus actividades de promoción. Actualmente 47 alojamientos, desde hoteles, campings, casas rurales, etc. forman parte del club. También 19 restaurantes, 10 servicios de alquiler de bicicletas o transporte de las mismas, y una agencia de viajes. Todo esto muestra por un lado el volumen de empresas turísticas que entienden que es una buena inversión participar de la institución que gestiona la

vía verde, y por lo tanto son conscientes de la importancia de la vía verde en su cuenta de resultados.

Y todo ello sin tener en cuenta las empresas que se dedican a actividades relacionadas con las vías verdes que no forman parte del Club de Empresas del CVVG. En este sentido, sólo en la ciudad de Girona hay más de 10 agencias dedicadas al cicloturismo como actividad principal, de la que sólo una forma parte del club de empresas.

Seguramente sin vía verde el número de agencias dedicadas al cicloturismo sería mucho menor. Pero además se deben sumar las empresas de alojamiento o restauración que, si bien ya existían antes de la vía verde, la construcción y promoción de la misma ha supuesto aumentar su volumen y personal. En este sentido es relevante señalar que muchas de ellas utilizan la poca distancia a la que se encuentran de la vía como un elemento importante de promoción de su establecimiento. En definitiva, estar cerca de la vía verde es un valor muy apreciado por los turistas y visitantes.

Otros impactos menos medibles pueden ser en la contribución a un estilo de vida saludable, el ejercicio físico, el contacto con la naturaleza del que se benefician los vecinos que utilizan las vías verdes para pasear o ir en bicicleta varias veces por semana.

4.5. Conclusiones

Las vías verdes de Girona fueron una iniciativa local de recuperación de antiguas infraestructuras en desuso para la creación de un nuevo espacio público. Es una política pública multinivel en la que intervienen, en diferentes roles e intensidades los Ayuntamientos, la Diputación, el *Consorci de les Vies Verdes*, la Generalitat, la AGE y la Unión Europea. Se han convertido en referencia tanto en aspectos operativos como el uso, la longitud, la continuidad... como en los aspectos de gobernanza ya que el Consorcio es la unión voluntaria de los Ayuntamientos para gestionar una infraestructura que les incumbe a todos.

A finales del siglo XIX se desarrollaron distintas líneas de ferrocarril de vía estrecha en la península ibérica, cuatro de ellas en la provincia de Girona. Todas ellas cesaron el servicio durante la década de los años 60 del siglo XX superadas por el automóvil en eficiencia y eficacia. Estos trazados fueron la base sobre la que se desarrollaron las vías verdes, caminos aptos sólo para el recorrido a pie y en bicicleta.

La creación e implementación de los ferrocarriles de vía estrecha comparten algunas características con las vías verdes. En ambos casos la iniciativa y el impulso es local, no regional ni nacional. Si bien en el caso de las vías de tren la iniciativa era privada con algún apoyo municipal, en las vías verdes la iniciativa es de los Ayuntamientos por donde discurre el trazado. Donde hubo unas condiciones geográficas y el impulso, privado en el caso de las vías de tren y público en las vías verdes, adecuado, se desarrollaron estas infraestructuras. Pero donde no hubo un impulsor local, no aparecieron.

No hay en ningún caso una planificación desde un ámbito regional o estatal. Ninguna institución con una visión más allá de lo local conceptualiza el conjunto de vías como una unidad y una red. Esto conlleva algunas consecuencias, quizá la más importante de ellas es la falta de conexión entre los distintos tramos y por lo tanto la dificultad de gestionarlas como un todo. Este es un elemento recurrente en los análisis de las vías verdes en otros países(Erickson 2008).

Cabe señalar el hecho que las vías verdes se construyen dónde antes ya había un trazado. Por lo tanto hay una memoria histórica y una facilidad y abaratamiento de costes mayor que si se crearan sin precedentes.

En la provincia de Girona en los años 90 hubo algunos actores individuales, principalmente alcaldes, que promovieron el desarrollo de las vías verdes. Desde el inicio buscaron la participación y la complicidad de todos los alcaldes de todos los municipios por dónde transcurría cada ruta. Este factor les confirió una transversalidad política que favoreció el desarrollo de las vías verdes. No fue el proyecto de nadie en concreto sino que contó con la participación de todos los Ayuntamientos.

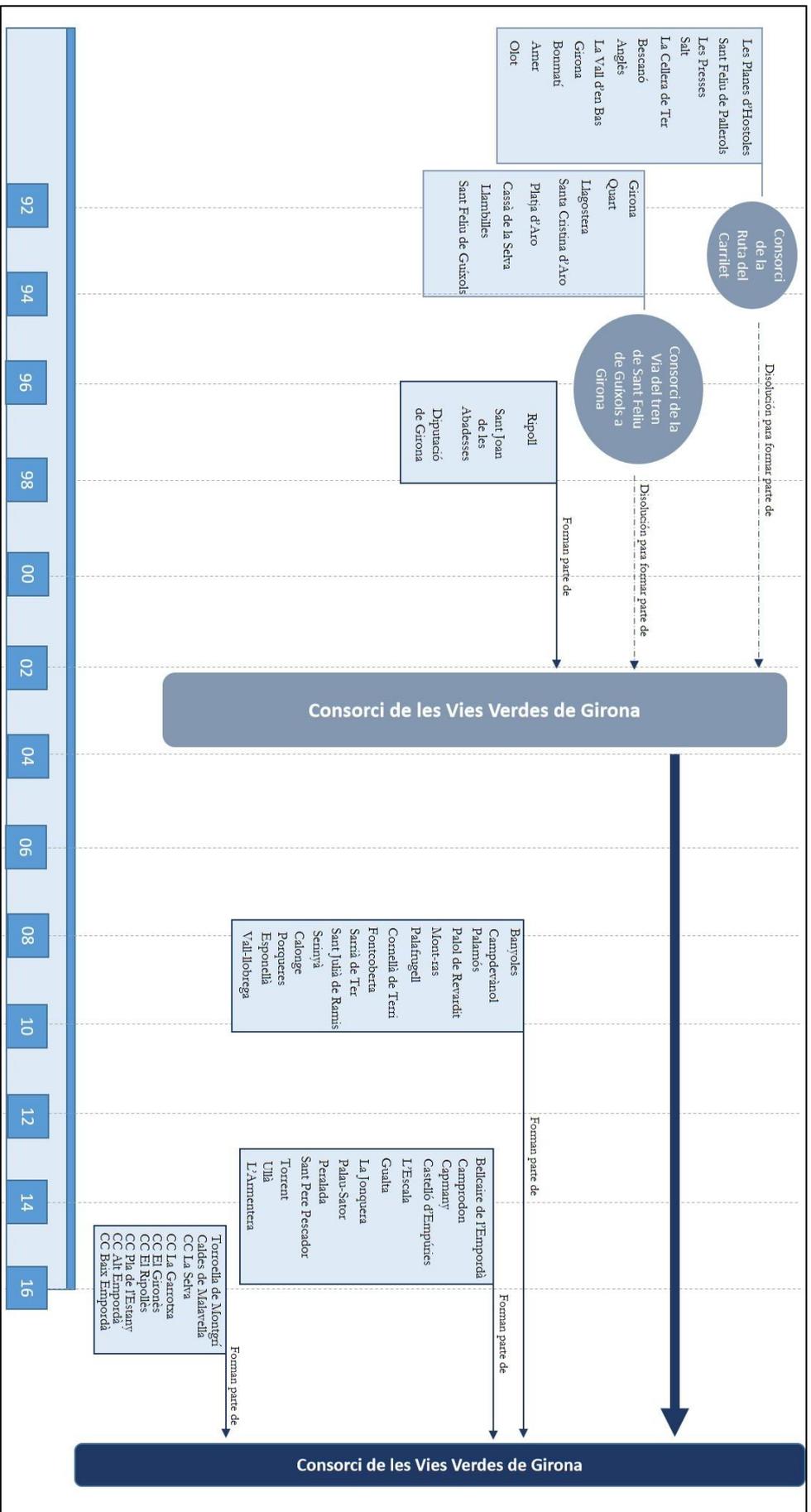
Las vías verdes tampoco hubieran sido posibles sin la creación en 1993 de un programa del MOPTMA que financió la creación de vías verdes a lo largo de distintas partes de la geografía española.

En el año 2000 la mayoría de antiguas vías estrechas de la provincia de Girona se habían convertido, por iniciativa municipal y financiación estatal en vías verdes. Los municipios de las dos antiguas líneas, Olot-Girona y Sant Feliu de Guíxols-Girona, se habían agrupado en dos consorcios, uno para cada antigua línea. Pero los Ayuntamientos entendieron la necesidad de ir más allá si se le quería sacar todo el jugo posible a la infraestructura.

El año 2003 se constituye el *Conserci de les Vies Verdes de Girona*. Lo formaban la Diputación de Girona y los 23 municipios por dónde transcurrían las vías verdes en el momento. La misma creación del Consorcio conlleva una nueva visión integradora y regional del territorio. Supera la antigua visión encerrada en cada una de las antiguas vías y busca la conexión y generar sinergias entre todos los tramos. Se transita de una visión reduccionista a una global del territorio.

A lo largo de los 13 años de existencia el CVVG no se ha alejado de sus objetivos de mantener, extender y promocionar las vías verdes. Pero su presupuesto, personal y alcance de sus actuaciones ha crecido de una manera importante. Este crecimiento se debe en gran parte a la capacidad del ente de buscar financiación más allá de la aportación de sus fundadores. La Administración General del Estado, que financió la creación de las vías verdes, ha dejado de ser un actor relevante pero en cambio ha aumentado el protagonismo de la Generalitat de Catalunya y la Unión Europea.

FIGURA XII. CRONOLOGIA DE LA CREACION DEL CONSORCI DE LES VIES VERDES



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en la figura XII, también ha crecido en miembros. A medida que se han implementado o diseñado nuevas rutas, muchos de los nuevos municipios afectados se han integrado al CVVG. Si se constituyó en 1993 con la Diputación y 23 municipios, actualmente cuenta con la Diputación, 49 Ayuntamientos, 7 consejos comarcales y decenas de empresas del sector privado, que en distintos grados, aportan y se benefician de las acciones del Consorcio.

El uso de la vía es muy diferente según el punto geográfico que analicemos. Los datos de los que se dispone indican que cerca de las ciudades, y de la costa en verano, es donde más personas usan la infraestructura. Se calcula más de un millón de usos anuales de los cuales la gran mayoría son de vecinos de la zona que la usan para fines recreativos. Aun así, también es usada para la movilidad diaria y por turistas.

Aunque los datos en relación al uso no son absolutamente fiables, podemos afirmar que hay más de un millón de usos anuales y el presupuesto del ente que los mantiene oscila cerca del millón de euro. Podríamos afirmar pues, con todas las precauciones necesarias, que cada uso de la vía verde “cuesta” un euro. Este elemento servirá para establecer comparaciones con otros casos de vías verdes o servicios públicos similares.

El impacto económico del turismo es destacable en los puntos de la ruta más alejados de los destinos turísticos consolidados. El gasto de los visitantes se reparte a lo largo de todo el territorio.

El CVVG encara el futuro en una posición consolidada. Dispone de recursos, personal y experiencia. Gestiona el mantenimiento de las vías existentes, las promueve y trata de lograr financiación para extenderlas.

Quizá su mayor reto será determinar los criterios para priorizar el crecimiento. En un escenario donde aumentan las demandas de muchos municipios para construir vías verdes, habrá que establecer criterios, ya sean la demografía, la conectividad, el turismo o el reequilibrio territorial, para priorizar unas por delante de otras. En

función de los criterios escogidos, en el futuro primaran unas características por encima de otras.

Más de cien años después, ahora, este proyecto puede propiciar una conectividad territorial a través de caminos naturales. Para convertir este proyecto en una realidad se debe planificar desde una perspectiva regional, coordinar los municipios, atraer financiación de otros actores e impulsar el proyecto. El Consorcio tiene la posición y la oportunidad para liderarlo.

Pero el reto va mucho más allá. Afortunadamente por el CVVG y sus objetivos, cada vez hay más municipios interesados en formar parte del proyecto. A nivel operativo disponiendo de una vía verde en su territorio y en la gobernanza adhiriéndose al CVVG. El crecimiento de miembros e interés seguro que es un indicador positivo de la percepción del CVVG y de las vías verdes.

Ahora, si quiere ejercer el liderazgo en el ámbito de las vías verdes de Girona, habrá que fortalecer la planificación. La financiación, más tarde o más temprano, seguramente llegará porque las vías verdes se alinean con múltiples objetivos en la agenda internacional: la lucha contra el cambio climático, un modo de vida más saludable o el turismo sostenible.

¿Con qué criterios se deben organizar los proyectos para obtener fondos de administraciones superiores? Podemos señalar distintos objetivos algunos de los cuales son incompatibles entre sí, o como mínimo no se pueden calendarizar en el corto plazo a la vez.

a) La extensión a partir de las vías verdes existentes permite la conectividad y los grandes recorridos. Es algo apreciado por el turista que busca recorrer una ruta distintos días.

b) La demografía. Construir un tramo de vía verde cerca de núcleos de población importantes acerca la infraestructura a un mayor número de vecinos y el uso probablemente será importante.

c) La antigüedad. Algunos municipios llevan años con un proyecto elaborado y buscando financiación y otros mostraron el interés recientemente.

d) El interés turístico. Planificar el recorrido buscando el patrimonio histórico, cultural y paisajístico puede alejar el recorrido de la eficiencia en la comunicación.

CAPÍTULO V. LA VÍA VERDE DE OJOS NEGROS

La Vía Verde de Ojos Negros se construyó entre la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI usando parte del trazado original de la antigua línea del ferrocarril del mismo nombre, que discurría entre las minas de Ojos Negros, en la provincia de Teruel al límite con Guadalajara, hasta el Puerto de Sagunto. Con 160 kilómetros es la más larga de España y atraviesa 3 provincias: Teruel, Castellón y Valencia, 2 Comunidades Autónomas: Aragón y la Comunidad Valenciana, y multitud de municipios, en su gran mayoría pequeños y rurales. El trazado casi no atraviesa núcleos urbanos, y discurre en gran parte paralelo a la actual línea del ferrocarril aún en funcionamiento.

En este capítulo se abordaran los antecedentes, el proceso de creación y gestión de la vía verde así como la situación actual. El período en el que la vía del tren estuvo en funcionamiento se puede analizar como una unidad. Pero para analizar el período de conversión en vía verde es necesario separar claramente el caso aragonés y el valenciano. El entorno, el proceso y los actores son diferentes. Aun así, la situación actual de los dos tramos se asemeja bastante, como veremos en la parte final de capítulo.

5.1. Antes de la vía verde: la línea de ferrocarril

En la línea administrativa que separa las provincias de Teruel y Guadalajara se alza la Sierra Menera. En ella se encuentra un enorme yacimiento de hierro de más de 1500 ha. que ha sido explotado a lo largo de los siglos de distintas formas (Benedicto Gimeno 2016). A finales del siglo XIX, el aumento de la demanda de hierro a causa de la revolución industrial y la subida de precios consiguiente hicieron que aumentara el interés para explotar industrialmente las minas ya que sería mucho más rentable que lo que había sido nunca. Ahora bien, para explotarlo sería necesaria una importante inversión. El yacimiento atrajo el interés de dos industriales vascos vinculados con el Banco de Bilbao con voluntad y capacidad de invertir para explotar a fondo las minas de Ojos Negros (Muñoz Rubio et al. 1999).

Ramón de la Sota y Llano y su primo Eduardo Aznar de la Sota eran propietarios de distintas empresas relacionadas con las materias primas y el sector financiero. En el año 1900 constituyeron la *Compañía Minera de Sierra Menera* (CMSM) para la explotación a cielo abierto del yacimiento. El mismo año 1900 acuerdan con Cosme Echevarrieta, su propietario, el arrendamiento del terreno de las minas de hierro de la Sierra Menera por 60 años prorrogables.

Pero la industria de la extracción de hierro no se podía limitar únicamente a la explotación de la mina, sino que se debía transportar el material hasta un puerto, ya que el precio del material era el de embarque. Eso significaba disponer del material en un puerto a punto para poderlo embarcar y comercializar.

Para el transporte del hierro hasta el mar se barajaron distintas opciones. La primera opción fue negociar con la *Compañía del Ferrocarril Central de Aragón*, que explotaba la línea de vía ancha de Sagunto a Calatayud, donde conectaba con la que se dirigía a Zaragoza (Comín 1998). Esta línea en su punto más próximo distaba sólo 15 kilómetros de las Minas de Ojos Negros. Y por lo tanto era la opción más sencilla, barata y rápida para el transporte del material. Pero contra lo que pudiera parecer lógico a primera vista, no se llegó a ningún acuerdo. Hay distintas causas que

pueden explicar la ausencia de acuerdo y la no utilización de la vía del tren ya existente y cercana para transportar el hierro de las minas.

Por un lado, la empresa gestora de la vía de tren ya existente habría exigido un precio demasiado alto a la CMSM. Por otro, la voluntad (y capacidad financiera) de la CMSM de controlar todo el proceso, y por lo tanto no depender de un tercero que pudiera modificar los costes y por lo tanto el precio final del material. Sea como fuere, la realidad es que no hubo un acuerdo entre las dos compañías y la CMSM decidió transportar el material al mar por sus propios medios.

Por lo tanto la compañía decidió construir una vía de tren propia, con el aumento de la inversión que ello supondría. El destino final del hierro serían los altos hornos vascos, Inglaterra o Francia, por lo que se barajaron diferentes recorridos. Una opción era construir una línea hasta Bilbao. Pero la construcción de la vía era extremadamente cara por la necesidad de superar los accidentes orográficos en el camino. En cambio la construcción de una vía de tren hasta el Mediterráneo era mucho más económica ya que la distancia era menor y las dificultades geográficas a superar también.

La única dificultad reseñable era el Puerto de Escandón (1240 m.). Pero las vagonetas cargadas con el material sólo tenían que subir una pequeña cuesta porque la mayor parte del recorrido turolense ya tiene una altitud de más de mil metros sobre el nivel del mar. Además, la opción del Mediterráneo también ofrecía otro tipo de ventajas más allá del ahorro en la construcción de la vía. Permitía llenar los buques de la compañía naval *Sota y Aznar*, también de la misma propiedad, cuando volvían al Reino Unido de vacío después de haber trasladado materiales de Inglaterra a Italia.

Una vez fue firme la decisión de construir una vía de tren propia hasta el Mar Mediterráneo, era necesario determinar el punto exacto donde los barcos cargarían el hierro en la costa. Se barajaron distintos puntos de embarque, entre ellos el propio puerto de Valencia, pero finalmente se optó por construir uno desde cero en el

actual Puerto de Sagunto, que en este momento no era más que un erial con terrenos de escaso valor económico al lado del mar, en el municipio de Sagunto.

La decisión de escoger este preciso punto no carecía de razones. Por un lado, geográficas ya que se encuentra cerca de donde desemboca el río Palancia y por lo tanto la línea puede seguir su valle con las facilidades que ello conlleva. Por otro lado también había razones administrativas que favorecían esta opción, puesto que el Ayuntamiento de Sagunto mostró un notable interés en el proyecto. El alcalde intentó convencer a Ramón de la Sota de las bondades de la ubicación y finalmente facilitó el otorgamiento de los permisos y licencias oportunas. Finalmente las de índole económica, ya que pudieron adquirir los terrenos necesarios a buen precio. Para los propietarios de los mismos era un buen negocio ya que se desprendían de unos activos de escaso valor económico en la época a cambio de un precio razonable. Y también para la CMSM, que podían adquirir un terreno importante justo al lado del mar para desarrollar su inversión del modo que más les favoreciese.

Una vez decidieron el trazado que seguiría la vía, solicitaron el permiso necesario. El año 1902, las Cortes Generales aprobaron el permiso para construir la línea de vía estrecha entre las Minas de Ojos Negros y Sagunto. El acuerdo especifica claramente que no habrá ninguna aportación (subvención) pública al proyecto. Por lo tanto la CMSM debió buscar financiación para desarrollar un proyecto ahora encarecido por la necesidad de construir la vía. Los promotores consiguieron los recursos necesarios a través de aportaciones propias y de participaciones en la empresa de - en la mayoría de casos- industriales vascos que les secundaron en el proyecto.

Después de obtener los permisos pertinentes y la financiación necesaria, el 1904 se inició la construcción del ferrocarril, que entró en funcionamiento el 1907, como muestra la Tabla A4. La construcción de la línea y su posterior gestión corrió siempre a cargo de la misma compañía que explotaba la vía.

Es relevante destacar que el único fin de la línea fue el de transportar el hierro de Ojos Negros hasta el puerto de Sagunto. Por esta razón la vía discurre en muchos tramos paralela a la vía del tren ya existente llegando incluso a cruzarse en algunos puntos.

TABLA IV. FERROCARRIL MINERO DE SIERRA MENERA

Nombre	Concesión del permiso	Inauguración	Cierre	Km	Número de estaciones
Ferrocarril Minero de Sierra Menera	1902	1907	1972	210	23

Fuente: Elaboración propia.

Pero hay un elemento geográfico que es oportuno destacar ya que afectará de un modo reseñable las consecuencias sociales y económicas de la vía férrea y 100 años después, de la línea verde. La vía transcurre lejos de los núcleos de población. No cruza ni se acerca a los núcleos urbanos, como sí hacía la línea de vía ancha, que además de mercancías también transportaba pasajeros. Desde el mismo inicio se planteó casi exclusivamente para un uso industrial, y por lo tanto se diseñó buscando el trazado más directo y económico. Eso era, por una parte, seguir en paralelo a la vía ancha, y por otro ahorrarse el acercamiento a los pueblos si no era necesario. Como se verá, esta poca relación con los municipios que se encuentran a lo largo de toda la vía aún hoy tiene consecuencias y explica, como mínimo en parte, la poca implicación de la mayoría de municipios por donde transcurre la ruta en la gestión e implementación de la actual vía verde.

En lo que se refiere a la explotación, a partir del año 1906 se empezó la extracción del hierro que ya el año siguiente bajaría por los vagones hasta el puerto de Sagunto. Y desde el principio fue un negocio muy rentable. La producción aumentaba hasta alcanzar el 10% del hierro extraído en España (Archivo Histórico Provincial de Teruel 1995). Para poder desarrollar la actividad de la empresa era necesaria cada vez mayor número de mano de obra, principalmente en los dos extremos de la vía.

Las vicisitudes de la Compañía Minera de Sierra Menera son las comunes al sector siderúrgico español. Así, hubo un rápido crecimiento en los primeros años, durante la década de los años 10 y 20 del pasado siglo XX, y hasta la crisis de 1929. Los efectos de la crisis financiera mundial impactaron duramente en los resultados de la Compañía. El período republicano y la guerra civil posterior condujeron a la bancarrota de la compañía y a la degradación y abandono de la línea del ferrocarril. Ésta no se pudo volver a utilizar hasta el 1941 y retomó su actividad paulatinamente hasta que en 1949 alcanzó de nuevo la plena actividad. Así comienza un período de largo crecimiento que condujo a la apertura de oficinas de la compañía en diversas ciudades europeas y de los Estados Unidos.

A finales de los años 60 la propiedad de la *Compañía Minera de Sierra Menera* cambió de manos y los nuevos propietarios tomaron una decisión estratégica: cerrar la mayor parte de la línea ferroviaria y conectar las minas a la línea de vía ancha que unía Valencia y Zaragoza, propiedad de Renfe. El 1972 se cerró el tramo del Puerto de Sagunto a Cella y sólo se mantuvo operativo el tramo de Cella a las minas de Ojos Negros, que se tuvo que reformar para adecuarse al ancho de vía de la otra línea. Las vías estrechas se extrajeron rápidamente y algunas de ellas se reubicaron en otras líneas españolas que en aquél momento aún funcionaban con vía estrecha. Las locomotoras siguieron el mismo camino.

Ésta era precisamente la operación que Ramón de la Sota a principios de siglo evitó, cuando no se fió de la otra compañía e impulsó una vía de tren propia para no depender de un tercero que pudiera fijar un precio abusivo al transporte de la mercancía. 70 años después su visión se descubre cierta, premonitoria y llena de sentido común. El año 1977, 5 años después del acuerdo y cierre de la línea minera, la compañía RENFE había aumentado en un 180% el precio del transporte de hierro en vagoneta respecto el 1972, cuando la compañía minera aceptó cerrar la línea. Así, el transporte acabó siendo más caro que la explotación del material en sí (Aupí 2008).

Este aumento de precio, sumado a la crisis de 1973 condujo al cierre definitivo de las minas precedido por la suspensión de pagos y quiebra de la compañía. A lo largo de los años ochenta, en plena política de reconversión, también cerrarán los Altos Hornos del Mediterráneo situados en el Puerto de Sagunto. Finalmente en el año 1987 baja la persiana la compañía que había iniciado su andadura en el cambio de siglo, el año 1900.

Un elemento relevante para el futuro de la vía de tren y su conversión en vía verde es la concentración geográfica de los impactos económicos de la vía verde. Estos impactos se circunscribieron casi únicamente en el inicio y el fin del trazado: en las localidades de Ojos Negros y de Puerto de Sagunto.

En Ojos Negros, pequeño municipio rural de la comarca del Jiloca, en el extremo de la provincia de Teruel con Guadalajara, se creó, a partir de unos primeros asentamientos muy humildes, el Barrio Minero de Ojos Negros. La actividad minera y el asentamiento de población que trajo consigo doblaron la población del municipio de 1405 personas en el año 1900 a más de 3000 personas en el año 1910, según los registros del INE. Así, se creó una pequeña ciudad alejada pocos kilómetros del antiguo pueblo. A lo largo de muchos años el barrio minero se mantuvo con más o menos habitantes en función de la actividad de la mina. Pero el barrio no sobrevivió como tal al cierre, y actualmente el municipio de Ojos Negros apenas pasa de los 400 habitantes censados.

En el otro extremo de la vía, también surgió un núcleo de población desde la nada: el Puerto de Sagunto. La CMSM no se limitó a construir un embarcadero para poder cargar los buques con el hierro proveniente de las minas sino que construyó una siderurgia para trabajar el material que bajaba de Ojos Negros y poder venderlo a mayor precio. Esta actividad también atrajo a numerosas personas para trabajar primero en la construcción de la vía, puerto y fábrica y para después trabajar en la siderurgia.

Los puestos de trabajo cualificados fueron copados por ingenieros vascos que se instalaron en Sagunto, pero la inmensa mayoría de trabajadores provenían de las depauperadas comarcas cercanas de interior, y buena parte de ellos carecían de estudios así como de recursos económicos. El Ayuntamiento de Sagunto, en los primeros momentos, hizo todo lo que estuvo en su mano para ahuyentar del pueblo a los trabajadores. Éstos se instalaron en condiciones muy precarias en barracas o cubiertos cerca de su lugar de trabajo, en los alrededores de la planta siderúrgica. Hasta que entre la empresa y el ayuntamiento adecentaron la zona con la construcción de viviendas para los trabajadores. Así se inició el núcleo de población del Puerto de Sagunto, a 4 kilómetros del núcleo inicial.

La existencia de la industria y del puerto atrajo a muchos trabajadores pero también a personas que no encontraron trabajo, pero sin ningún otro lugar al que ir, permanecieron en la nueva ciudad ganándose la vida como podían en la legalidad o fuera de ella.

A diferencia del barrio minero de Ojos Negros, el cierre de la vía no supuso la despoblación del Puerto de Sagunto. El núcleo de población ha subsistido, no sin situaciones muy complicadas como la reconversión a inicios de la década de los años ochenta, cuando se cerraron los Altos Hornos del Mediterráneo. Hubo una importante oposición por parte de los trabajadores, que pelearon duramente en grandes manifestaciones y cortes de carreteras y líneas de tren. Este proceso, denominado de reconversión, no sucedió solamente en el Puerto de Sagunto sino que también en el País Vasco o en algunos astilleros la dinámica de confrontación obrera fue similar. En todos los casos el resultado final fue el mismo: la empresa cesó su actividad. En el caso saguntino, la ciudad supo reinventarse hacia el sector del turismo y los servicios y actualmente cuenta con más de 40.000 habitantes, dedicados principalmente al turismo y a ocupaciones con relación al Puerto, ampliado recientemente.

Es pertinente destacar que debido a los motivos históricos apuntados, el sentimiento de identidad en el Puerto de Sagunto, aún hoy se mantiene y, en parte, se

contrapone al del pueblo de Sagunto, ambos compartiendo el mismo término municipal. En el pleno municipal existe actualmente un partido que reclama la segregación del Puerto de Sagunto para convertirlo en un municipio separado e independiente de Sagunto.

La historia del ferrocarril minero de Sierra Menera no es la historia de un enraizamiento con el territorio por donde discurre, sino más bien la historia de algo lejano sin vinculación económica, social ni sentimental con la mayoría de los municipios por donde pasa. La inversión no provino ni de los actores públicos del territorio ni del sector privado local, que en una zona rural de secano nunca hubiera acumulado el capital suficiente para poder impulsar un proyecto de envergadura como el de una vía de tren, aunque fuera de vía estrecha.

En definitiva, los impactos económicos, sociales y en el imaginario colectivo de la línea de ferrocarril se circunscribieron en el inicio y el final de la ruta, y no hubo relación con el tejido económico de los pueblos por donde pasa, ni con sus habitantes, que nunca lo han sentido como algo propio.

5.2. Construir la vía verde

En la última década del siglo XX las políticas públicas de vías verdes en España entraban en la agenda política. El cambio de valores sociales priorizando la ecología, el ocio o un estilo de vida saludable se habrían hueco como lo habían hecho en numerosos estados de la Europa occidental.

La FFE recopiló en el Inventario de líneas de tren en desuso miles de kilómetros de vías férreas abandonadas a lo largo y ancho de la geografía española. Una vez el inventario estuvo hecho se inició un trabajo de contacto e información con las instituciones de los territorios donde estaban estas líneas. Paralelamente el Ministerio de Medio Ambiente abrió un canal de financiación para invertir en la reconversión de las antiguas vías de tren en vías verdes.

El antiguo ferrocarril de Sierra Menera constituía un caso con un claro potencial para la conversión en vía verde por distintas razones. En primer lugar el trazado se había conservado casi en su totalidad sin ser ocupado por otras vías de comunicación. Así, excepto de Ojos Negros a Santa Eulalia del Campo, donde aún existían las vías de tren y del municipio de Torres-Torres al mar, donde la autovía ocupa el antiguo trazado ferroviario, había 160 kilómetros continuos de trazado convertibles en vía verde.

Por otro lado, el trazado discurría por una el sur de Teruel y el interior de Castellón donde el sector económico que seguía prevaleciendo era el mismo que cien años atrás, la agricultura de secano. Es casi la única posibilidad que ofrece el terreno a causa de la climatología y la altitud, ya que hasta el límite con Castellón la mayoría de tramos están situados alrededor de los mil metros encima del mar. Este hecho combinado con la ausencia de otros sectores económicos relevantes como pudieran ser la industria o los servicios, ha provocado un despoblamiento y envejecimiento paulatino del territorio. Tanto es así, que hoy en día se la considera parte de lo que algunos han denominado “la laponia española¹⁸”.

La vía verde, en este contexto, podía servir para contribuir al desarrollo de la zona fomentando otro tipo de actividad económica relacionada con el turismo sostenible. Por todo ello, el año 1995 se firmó un convenio entre la Consejería de Obras Públicas de la Comunidad Valenciana, la Consejería de Obras Públicas y Transportes del Gobierno de Aragón y la Fundación de los Ferrocarriles Españoles que anunciaba la voluntad de todos los firmantes de efectuar las acciones necesarias para convertir la antigua línea del ferrocarril minero de Sierra Menera en la Vía Verde de Ojos Negros.

Pero plasmar las intenciones políticas en un papel no es lo mismo que convertirlas en realidad, como bien saben los que estudian la implementación de las políticas públicas (Pressman & Wildavsky 1973). Así, a partir de la firma del convenio la historia se bifurca, por un lado el tramo aragonés y por el otro el valenciano.

¹⁸ El País XX. La Laponia española.

En muchas ocasiones, las decisiones en el ámbito de las políticas públicas, se explican en mayor o menor medida por las personas que intervinieron en ellas. Las vías verdes no suelen ser una excepción. Una buena conocedora del sector en España y en Europa afirma que “*todas las vías verdes en España tienen nombre y apellidos*”, en el sentido que ha habido alguna persona que lo ha impulsado. Estas personas pueden ocupar distintas ubicaciones en los organigramas de las instituciones, en algún lugar donde movilizar los recursos necesarios para ello. Pueden ser un alcalde, un consejero, un presidente de mancomunidad, un funcionario, etc. El caso de Ojos Negros muestra como los cambios de personas que a veces conllevan las elecciones y los cambios de legislatura, aunque no conlleven un cambio en el partido de gobierno, en algunas ocasiones son los desencadenantes de los cambios en las políticas públicas. Será así en el año 1996 en la Comunidad Valenciana y años más tarde en el Gobierno de Aragón.

La Figura XVIII y la Tabla V muestran la ubicación geográfica y algunos datos relevantes de la vía verde.

FIGURA XIII. VÍA VERDE DE OJOS NEGROS



Fuente: FFE.

TABLA V. RECORRIDO DE LA VÍA VERDE DE OJOS NEGROS

Vía Verde de Ojos Negros	Comunidad Valenciana	Aragón
Finalización obra	2002	2008
Km	67	92
Número municipios	16	6

Fuente: Elaboración Propia.

5.2.1. Valencia

Proceso.

Después de la firma del Convenio de intenciones entre las dos comunidades autónomas y la FFE, la Generalitat Valenciana impulsó el proyecto a través de la Dirección General de Transportes (DGT). El Director General de la misma fue Vicente Dómine, nombrado en el 1995 y en el cargo, con los distintos cambios de nombre que ha sufrido, hasta el 2015. Su perfil es el de un ingeniero funcionario de carrera que ya ostentaba responsabilidades de rango menor en la misma estructura de la Dirección General.

Por razones de su cargo formaba parte de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, igual que sus antecesores. En este momento que dentro de la FFE se está impulsando el Programa Vías Verdes. La participación en la FFE fue intensa en los primeros años en distintos aspectos, el más importante de los cuales fue en los aspectos técnicos y de redacción de proyectos.

En la Comunidad Valenciana existen distintas vías de ferrocarril abandonadas que se podrían convertir en vía verde. De hecho, desde la Generalitat Valenciana ya se había reutilizado una antigua línea de tren que discurría entre las actuales líneas de RENFE y de Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana. Cuando se inicia el programa de Vías Verdes se rebautiza como Vía Verde de Xurra.

Pero la línea de ferrocarril en desuso más larga de la Comunitat era la antigua línea estrecha del ferrocarril minero de Ojos Negros. En este caso, según las personas responsables de la DGT habían varios aspectos que favorecerían la potencial reconversión: a) en la mayoría de tramos se mantenía el trazado original, que no había sido ocupado por otras infraestructuras como carreteras, b) se mantenía la continuidad en gran parte del recorrido, c) el proceso de expropiación se preveía rápido y más sencillo que acometer un nuevo trazado y d) discurría en unas comarcas donde la DGT no acometería mucha inversión ya que estaban alejadas de las grandes vías de comunicación. Por todo ello, se tomó la decisión de reconvertir la antigua línea de tren de Sierra Menera en la Vía Verde de Ojos Negros.

La Dirección General de Transportes es quién impulsó, financió y controló la creación de la Vía Verde de Ojos Negros en un proceso idéntico al de cualquier otra carretera, entendiendo la vía verde como una vía de transportes más. Según su propia visión, la DGT quién debe hacerlo “por eficacia, por recursos económicos, técnicos, jurídicos, capacidad sancionadora, la escala adecuada, es la Comunidad Autónoma”.

A diferencia de muchas otras vías verdes, no hubo financiación por parte del programa Vías Verdes del Ministerio de Medio Ambiente, sino que todos los recursos los portó íntegramente la Dirección General de Transportes de la Comunitat Valenciana. Este hecho puede conllevar dos lecturas no opuestas sino complementarias. Por un lado, la voluntad firme de la DGT para construir la vía verde, y la disposición a utilizar los recursos necesarios para ello. Por otro la incapacidad de colaborar con otras instituciones en relación a la vía verde.

Y ciertamente en el caso de Ojos Negros es preciso reconocer que seguramente la Dirección General de Transportes es el único actor que podía construir la vía verde por diferentes motivos.

Por un lado la capacidad económica. No hubiera podido construir la vía verde si no hubiera dispuesto de un presupuesto generoso en un contexto económico de

crecimiento del que la inversión para realizar la vía verde era una ínfima parte comparado con las carreteras, autopistas o líneas de metro. En este sentido, la capacidad económica de la Dirección General de Transportes era muy superior a la de otras direcciones generales como Turismo o Medio Ambiente.

Por otra parte, la escala adecuada. El recorrido discurre por distintos municipios, comarcas y provincias, y es más fácil y rápido que una institución de escala superior se encargue del proyecto que no ponerse de acuerdo numerosas instituciones de una escala territorial inferior. Además, los municipios por donde transita la ruta no comparten características demográficas ni otros elementos entre ellas. Tampoco comparten una identidad común ya que se encuentran en comarcas diferentes

También legalmente, ya que el Estatuto de la Comunidad Valenciana establece como competencias exclusivas de la Comunitat, art. 49, disposición 14ª : “*Carreteras y caminos cuyo itinerario transcurra íntegramente dentro del territorio de la Comunitat Valenciana*” (EACV 2006).

Se optó por realizar una nueva expropiación porque la inicial era con la finalidad de construir el ferrocarril, finalidad que ahora se alteraba ya que se pretendía construir una vía verde. Así se evitaba el riesgo de alguna posible reclamación de reversión presente o futura por parte de algún heredero de los expropiados para construir la línea de ferrocarril a principios del siglo XX. El proceso de expropiación no supuso desembolso alguno para las arcas públicas porque nadie, ni la compañía quebrada ni los reclamantes de reversión pudieron demostrar documentalmente su propiedad.

El proyecto de licitación fue el convencional como cualquier otra carretera. Con la única diferencia que fue mucho más económica. Para el firme se utilizó asfalto o zahorra y los taludes no precisaban de la misma estabilidad que las carreteras, que hubiera encarecido el proyecto y supuesto un impacto visual mucho mayor. En este caso, es evidente el ahorro económico que supuso reconvertir la antigua vía del ferrocarril en vía verde y no crear un nuevo trazado permitió que se licitaran los 67 kilómetros por valor de 320 Millones de pesetas (1,92 millones de euro).

Siguió el mismo proceso técnico y administrativo que cualquier otra de las vías que se pudieran construir. El proyecto se limitaba a la adecuación de la vía y no comprendía las estaciones ni ningún otro elemento secundario más allá del condicionamiento del firme. El proyecto de las obras de referencia fue aprobado definitivamente por la Resolución del Director General de Transportes de 18 de noviembre de 1998, incoándose a continuación el correspondiente expediente expropiatorio.

Finalmente, en mayo del año 2002 la Vía Verde de Ojos Negros fue inaugurada y puesta en servicio por la Conselleria de Infraestructuras de la Generalitat Valenciana.

Recorrido.

Una de las decisiones más relevantes, si no la que más, que tomó la DGT en relación a la vía verde de Ojos Negros es en relación a su recorrido. Se optó por la decisión de seguir siempre que fue posible la antigua traza. El único criterio utilizado fue el de seguir la traza. Quizá era la única opción, por razones económicas y de oportunidad política.. Pero en ningún momento se dialogó con los ayuntamientos o con otros actores para construir una visión conjunta. Por ejemplo, el proyecto no contemplaba, y en muchos lugares aún hoy no existen, la rehabilitación de las antiguas estaciones. En definitiva, el proyecto se limitó a recuperar la antigua trazada.

El trazado convertido en vía verde es de 67,7 kilómetros situados entre Barracas, en la provincia de Castellón en el límite provincial con Teruel y el municipio de Torres-Torres, en la provincia de Valencia. . En total la vía verde atraviesa 9 municipios repartidos en dos comarcas. Partiendo del límite con Teruel, la vía verde atraviesa la comarca del Alto Palancia cruzando los municipios de Barracas, Caudiel, Jérica, Navajas, Altura y Segorbe. En la comarca del Camp del Túria, perteneciente ya a la provincia de Valencia, la vía circula por los municipios de Soneja, Algimia de Alfara y Torres-Torres.

En su recorrido partiendo del límite provincial, el trazado transcurre por realidades geográficas y sociales distintas. Cerca de Aragón se encuentra la zona de Barracas y Caudiel, a mil metros de altura sobre el nivel del mar, que a nivel climatológico, social y económico se parece mucho al de la vecina Sierra del Javalambre turolense. El paisaje es de secano tradicional, con predominio del olivo y el algarrobo. A partir de Jérica el terreno es más agradecido y la huerta se impone hasta que el naranjo inunda las fincas en el Camp del Túria, situadas ya sólo a 300 metros sobre el nivel del mar. A medida que se desciende, los municipios aumentan de población y se diversifica la actividad económica. Siguiendo la antigua trazada actualmente no convertida en vía verde, el paisaje se urbaniza y se industrializa considerablemente.

En el terreno por donde había circulado el tren ya no estaban las antiguas vías estrechas. Se levantaron cuando se suspendió el servicio en el año 1972 y en el año 1995 quedaba un trazado en diferentes estados de conservación según el tramo, predominando el buen estado.

La vía verde transcurre por el trazado original en todo el recorrido excepto en algunos núcleos urbanos, como el caso de Jérica. La decisión de mantener el trazado original, como se ha mencionado anteriormente, era la mejor desde el punto de vista de la construcción rápida y económica de la vía, y seguramente la única posible.

La vía verde de Ojos negros recorre las comarcas del interior castellonense y valenciano, en un entorno rural y cerca de las poblaciones que se encuentran a su paso.

Pero la vía verde de Ojos Negros no recorre toda la antigua línea de Ferrocarril porque se detiene en Torres-Torres y no llegó, ni lo hace en la actualidad, hasta Sagunto y el Puerto de Sagunto. La no construcción del último tramo, pues, ha privado a la vía verde de su tramo potencialmente más concurrido, por la cercanía a Sagunto y a la costa.

Distintas razones pueden explicar esta ausencia. La más importante de las cuales es el trazado de la actual autovía A-23, que sus ampliaciones ocuparon la antigua vía del ferrocarril. En el proyecto inicial se desdeñó la posibilidad de construir este tramo por las dificultades técnicas que acarrearán, como superar diversos barrancos y atravesar la autopista del mediterráneo y las actuales vías de tren. Este proyecto hubiera encarecido y alargado el proceso de construcción de la vía.

5.2.2. Aragón

El tramo aragonés se desarrolló 6 años después que el valenciano, y comparten la mayoría de características, aunque hayan evolucionado de manera paralela y sin coordinarse. En el año 1995 se firmó un convenio marco con la Fundación de los Ferrocarriles Españoles y la Generalitat Valenciana. Pero durante los cinco años siguientes no se realizó ninguna acción con el fin de convertir la vía verde en realidad en territorio aragonés. Durante este período desde la Comunidad Valenciana y desde la FFE hubo tímidos intentos de convencer al Gobierno de Aragón para que construyera la vía verde a través de su territorio, y por lo tanto que conectara con el tramo valenciano aunque sin éxito. Los sucesivos directores generales de la Dirección General de Transportes del Gobierno de Aragón no la veían como una prioridad.

Pero el año 1999 fue nombrado Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes Javier Velasco Rodríguez, que había sido alcalde de Teruel. Su proximidad a la realidad geográfica, social y económica de la antiguo ferrocarril de Sierra Menera, que transcurre por la provincia de Teruel y por el término municipal de su capital, hicieron que la Dirección General de Transportes, dentro del organigrama de su Consejería, impulsase la creación de la vía verde en el año 2000. El año siguiente se realizaron los estudios y el año 2002 se licitó.

Como en el caso valenciano, el protagonismo en la creación de la vía verde recae sobre la Dirección General de Transportes, actualmente Dirección General de Movilidad e Infraestructuras, siempre dentro del mismo departamento, actualmente

Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. Es de dónde se impulsa y financia el proyecto. En este caso la DGT aragonesa no consigue, como tampoco lo hizo la valenciana, coordinarse de inicio con otras instituciones que puedan ampliar el catálogo de objetivos a perseguir.

Se redactó el proyecto y se hizo la previsión de la construcción en dos fases. Se inició un proceso de expropiación a la antigua empresa minera quebrada, que no pudo acreditar documentalmente la propiedad del suelo por donde discurrían las vías del tren. Este hecho propició que la Diputación General de Aragón obtuviese la propiedad del suelo sin ningún desembolso económico.

Otro aspecto muy similar con la Comunidad Valenciana es que durante el proceso de creación de la vía no hubo actores relevantes más allá de la misma Dirección General de Transportes. No hubo ni una demanda clara y explícita de construcción de la vía por parte de actores sociales o de otros niveles administrativos como tampoco hubo una oposición explícita. Aun así, las pequeñas dificultades al inicio reseñadas por los protagonistas señalan las reticencias de los propietarios de la zona, que ya se habían acostumbrado a circular con vehículos agrícolas o particulares por el antiguo trazado del ferrocarril, y no veían con buenos ojos que se prohibiera el tráfico motorizado para construir una “vía verde”. Así, en las alegaciones muchos propietarios solicitaron mantener el derecho a transitar por la vía verde en sus vehículos a motor, algunas de las cuales se tuvieron en consideración. Aunque chocaran con la filosofía de las vías verdes era una manera de no contraponer los objetivos de la vía verde con los habitantes de la zona, principalmente los propietarios de los terrenos colindantes o cercanos a la vía verde.

El proyecto comprendía también la expropiación de las estaciones, en un estado ruinoso la mayoría de ellas. Pero no propiciado su rehabilitación y uso actual. Es más, hoy es notorio su estado ruinoso y completamente abandonado de la mayoría. Lo que no incluía el proyecto, y aún hoy tiene consecuencias, es la conexión con los núcleos urbanos. Agudizado ya que a diferencia del caso valenciano, en el caso aragonés la vía se suele encontrar a algunos kilómetros de distancia del casco

urbano. En el diseño de la vía no se tuvo en cuenta el criterio de facilitar a la población el acceso de la población local a la misma.

A diferencia del caso valenciano, el tramo aragonés de la Vía Verde de Ojos Negros sí se benefició de la financiación estatal a través del *Programa Caminos Naturales* del Ministerio de Medio Ambiente. Se llegó a un acuerdo por el que el gobierno aragonés construía 44 kilómetros desde el límite provincial al Puerto de Escandón a través de un proyecto en el que se invirtieron 2,18 Millones de euros, y el Ministerio 48 kilómetros desde el Puerto de Escandón hasta Santa Eulalia del Campo en el que invirtió 1,49 Millones de euros. El año 2008 se inauguraron las dos fases que sumaban un total de 92 kilómetros de vía verde continua por el antiguo trazado del ferrocarril minero (Franco 2008).

Recorrido

La Vía Verde de Ojos Negros en Aragón cubre 92 kilómetros de la zona sur de la provincia de Teruel. Si se toma como este tramo como unidad, por sí solo es la segunda vía verde más larga de España. Atraviesa 5 términos municipales repartidos en 2 comarcas. La comarca de la Comunidad de Teruel, con Santa Eulalia, Cella y Teruel y la comarca del Gúdar-Javalambre, con Sarrión y Albentosa.

Todos ellos menos Teruel son municipios pequeños que no superan los 3000 habitantes, con unas arcas municipales modestas y una población envejecida. Todos son principalmente agrícolas, aunque en la Sierra del Javalambre, que es la zona más próxima a la Comunidad Valenciana, existe un incipiente turismo proveniente principalmente de Valencia. El entorno por donde discurre la vía verde es rural, con el atractivo propio que conlleva cualquier estampa campesina, pero con escasa capacidad de atracción turística.

La vía transcurre en la mayoría de tramos en un paisaje solitario de secano. Los núcleos habitados no llegan a la decena en noventa kilómetros, y todos están situados a algunos kilómetros de distancia de la vía. Esto a la práctica provoca que la

vía verde no conecta los pueblos por donde pasa sino que es una traza en medio de campos y montes, la mayoría de ellos absolutamente despoblados.

Durante años el trazado se mantuvo porque era usado para la circulación de vehículos agrícolas. Así, hasta la construcción de la vía la mayor parte del trazado se podía transitar como camino natural, pero a partir de Cella hasta Santa Eulalia era intransitable (Jiménez Vega et al. 2005).

Pero paradójicamente la Vía Verde de Ojos Negros no llega a Ojos Negros. El trazado se detiene a 22 kilómetros de las antiguas minas, en la estación de Santa Eulalia. En los años que se proyectó la vía verde en el tramo hasta Ojos Negros aún había las vías ya que habían sido utilizadas hasta el cierre de las minas para conectarlas a la otra línea en Cella. El Ayuntamiento de Ojos Negros prefirió que no se construyera la vía verde y mantener los raíles con la esperanza de un futuro tren turístico que nunca se materializó. Es por esto que la vía verde de Ojos Negros aún hoy no llega al barrio minero que dio sentido a la construcción de la vía del tren.

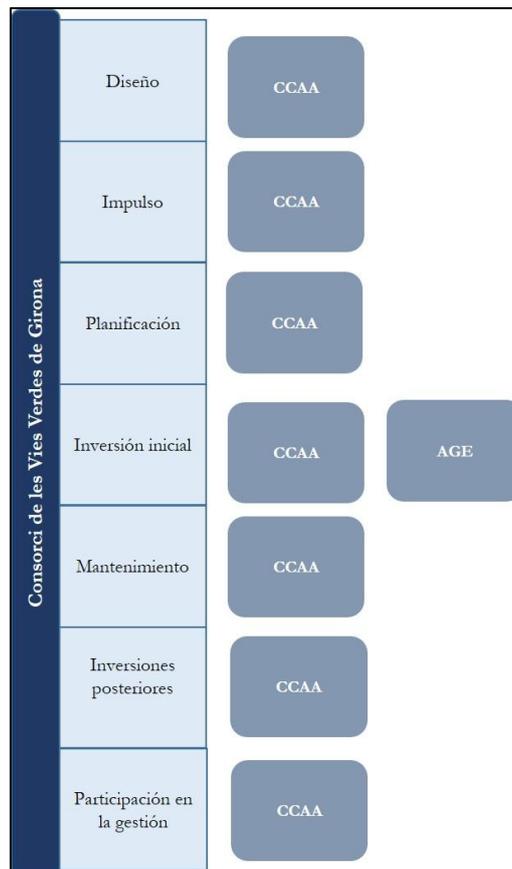
5.3. La gestión de la vía verde de Ojos Negros

En este apartado se analizarán cómo se ha gestionado la vía verde desde su creación hasta la actualidad. Para ello, se describirán los actores participantes, las acciones relacionadas con la vía verde desde un punto de vista sustantivo, y los resultados obtenidos en relación al uso, a los impactos y a la situación de la vía. Cuando no se indique lo contrario las afirmaciones se aplican a toda la vía verde incluyendo el tramo aragonés y el valenciano.

5.3.1. Actores

Para aproximarse a los protagonistas de las políticas públicas en relación a las vías verdes de Ojos Negros es preciso repasar la participación de los distintos actores en las fases de la política pública.

FIGURA XIV. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTORES SEGÚN LAS FASES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EL CASO DE OJOS NEGROS



FUENTE: Elaboración propia.

El primer elemento a destacar es que la poca diversidad de actores participantes en la política como muestra la Figura XIV. Prácticamente el único nivel que participa es el autonómico, junto con una actuación puntual del Ministerio de Medio Ambiente en el tramo aragonés. Ningún otro actor es relevante en ningún aspecto de la gestión. No obstante, es oportuno describir el papel y características de los actores empezando por el más relevante.

La Comunidad Autónoma.

Desde un inicio la vía verde de Ojos Negros en Aragón ha sido cosa de un solo actor, que fue quien impulsó la vía, redactó el proyecto, consiguió financiación del

Ministerio, y la gestiona en solitario hasta hoy. Ningún otro actor relevante participa del proceso.

La Dirección General de Transportes (DGT), ha sido la (casi única) protagonista de las políticas públicas de vías verdes. En ambos casos ha sufrido cambios de nombre a lo largo de los años. Es la institución encargada de la planificación, construcción y mantenimiento de las infraestructuras de transporte competencia de la administración autonómica. En el caso aragonés se limita a las carreteras (y la vía verde) mientras que en el caso valenciano también gestiona algunos ferrocarriles y el metro de Valencia.

Indudablemente, este actor era el mejor posicionado para crear la vía verde, convertir el proyecto en una realidad. Tiene algunos recursos muy valiosos en el momento de la creación de las vías verdes:

- a) económicos, ya que una de sus funciones es invertir;
- b) humanos, especializados en realizar y controlar proyectos constructivos;
- c) legales, tiene las competencias (aunque no exclusivamente) para hacerlo,
- d) la escala adecuada para una vía de esta longitud (67 kilómetros en el caso valenciano y 92 en el caso aragonés).

Por lo tanto sin su acción decidida difícilmente los municipios hubieran impulsado la vía verde. Pero las dudas emergen cuando se analiza el papel de la DGT en la fase posterior a la construcción. Su actuación se ha limitado a mantener y explotar la vía y ésta ha sido el único enfoque que ha tenido la vía verde de Ojos Negros.

Los municipios.

El papel de los municipios ha sido residual en la mayoría de fases de la política pública. Los ayuntamientos han estado de espaldas a la vía verde en la creación y en la gestión. La geografía y la historia tienen parte de culpa ya que el trazado de la vía verde sigue fielmente el antiguo trazado del ferrocarril, en su mayor parte paralela al

ferrocarril aún en funcionamiento y lejos de los núcleos urbanos, en la mayoría de casos a más de 3 kilómetros.

En este sentido es importante señalar el tipo de municipio por donde pasa. La mayoría de los municipios por donde transcurre la vía comparten algunas características como la gran extensión del terreno municipal, la poca población, el envejecimiento de la misma, o los pocos recursos municipales disponibles.

El papel de los ayuntamientos en el proceso de creación se limitó casi a asistir como espectadores al proceso de diseño y decisión de la vía verde. Pero en ningún momento fueron interpelados para convertirse en actores participantes ni tampoco mostraron especial interés en lo que rodeaba a la vía verde o al potencial que puede albergar.

Más allá de trasladar la opinión de algunos propietarios en la fase de diseño inicial, la administración local no ha participado de la gestión de la vía ni de uno de los elementos adyacentes como es la estación. Excepto en el caso de Jérica, los ayuntamientos no han mostrado ninguna voluntad de rehabilitar y dar un uso a las antiguas estaciones.

Estado.

La Administración General del Estado, a través del Programa Caminos Naturales del Ministerio de Medio Ambiente el 2007 financió la construcción de aproximadamente la mitad del tramo aragonés. Ésta ha sido la única colaboración institucional significativa en el caso de la vía verde de Ojos Negros.

Esta contribución se enmarca en la voluntad del estado de contribuir a tejer una red de caminos naturales. También cabe destacar la absurdidad de considerar medio tramo de vía verde aragonesa como Camino Natural, y no antes o después, por la sencilla razón que es financiado con los Presupuestos Generales del Estado. Es una

muestra de la actuación en claves de lógicas internas y no con una visión global para servir al usuario.

Unión Europea.

La Unión Europea no participa en ningún aspecto relacionado con la Vía Verde de Ojos Negros. Para participar en proyectos financiados por la comisión es condición necesaria la colaboración y coordinación entre distintas instituciones, el sector privado y muchas veces la presencia de socios en otros estados europeos. Para poder presentar un proyecto son necesarios unos recursos humanos, técnicos y de conocimiento que se escapan a la lógica del departamento que construye y mantiene las carreteras. Por lo tanto Ojos Negros ha quedado fuera de la posibilidad de participar en dinámicas y proyectos de alcance europeo.

5.3.2. Proceso

En este apartado se analizarán los objetivos explícitos que justificaron la inversión y que deberían guiar la gestión, para concretar lo que realmente se hace, desde qué perspectiva, y la coordinación entre distintos actores.

Objetivos.

Los objetivos que persiguen los dos tramos de la vía verde de Ojos no son claros ni explícitos. No guían ninguna actuación gubernamental ni se recogen en los estatutos de ninguna institución. Aun así, se pueden establecer algunas aproximaciones a las intenciones, objetivos y preferencias de los impulsores de la vía verde. Un recurso son las justificaciones en el propio proyecto y otras en las declaraciones públicas de los responsables gubernamentales. Todas ellas van todas en el mismo sentido.

En el caso de la Comunidad Valenciana se puede remitir, por ejemplo, al acuerdo de la Generalitat Valenciana por el que se declara urgente la expropiación del terreno necesario para construir la vía verde en el trazado actual (DOGV - Núm. 3.801 - 26/07/2000).

En la breve exposición de motivos, se apunta la *“existencia de un interés público evidente por el hecho de la transformación de un suelo improductivo, tanto desde el punto de vista público como privado, de alto valor ambiental, en un activo público destinado al uso general en relación con una actividad cada vez más reclamada por el ciudadano en una sociedad donde los aspectos medioambientales se sitúan entre los valores de mayor nivel de prioridad”*.

El mismo documento señala que el proyecto *“permitirá crear una ruta de movilidad no motorizada, en condiciones de seguridad, facilidad y universalidad de usuarios. Constituirá una alternativa inestimable para la comunicación entre los pueblos de la zona, así como entre los espacios naturales de gran interés por los que discurre. Por ello, este eje de movilidad ligera ofrece un enorme potencial como itinerario ecoturístico, que puede vertebrar la oferta de turismo interior en la comarca del Alto Palancia, contribuyendo a su reactivación social y económica”*.

En el caso de Aragón se puede recurrir a las afirmaciones del Presidente del Gobierno de Aragón, Marcelino Iglesias, que en la inauguración de la vía manifestó que *“la vía forma parte de todas las infraestructuras que se están desarrollando en la provincia para atraer al turismo. Estamos consiguiendo que Teruel sea cada vez más atractivo para el turismo”*(Franco 2008).

Los objetivos anunciados por los promotores de la vía, pues, aluden al impacto social y económico que buscan producir con la reutilización de la antigua vía de tren como vía verde. Se espera que la inversión produzca efectos en forma de visitantes turísticos a zonas rurales de interior.

Desde esta perspectiva el *output* es la construcción de la vía verde, y el *outcome* el desarrollo de la zona. Entremedias la vía verde debe atraer visitantes, que con su gasto contribuyan a la creación de negocios o puestos de trabajo en relación a la vía verde. Como se puede comprobar hay numerosos pasos que se deberían cumplir para conseguir el objetivo y parece difícil sin ninguna política pública más allá del mantenimiento del firme.

5.4. Resultados

5.4.1. Políticas públicas

La implementación de la vía verde en los dos tramos autonómicos de la vía verde de Ojos Negros, el de la Comunidad Valenciana y el de Aragón, aun siendo gestionados por dos instituciones diferentes que no se coordinan entre sí, comparten multitud de elementos. Aunque se parte de la ausencia de objetivos explícitos, para facilitar la comparación posterior, se clasificaran las acciones en las mismas tipologías que el caso de las vías verdes de Girona.

a) Mantenimiento.

Existen importantes diferencias entre el tramo aragonés y el valenciano. Mientras que En relación a estas competencias, el estado de conservación en la Comunidad Valenciana es aceptable mientras que en Aragón es necesaria una inversión importante para adecuar la vía.

En el caso valenciano, desde el inicio del proyecto se tuvo en cuenta el modelo de gestión posterior, que era el mismo que en cualquier otra carretera. Se estableció un mecanismo para garantizar la conservación de la vía, a través de un concurso para que una empresa se hiciera cargo de la vía y un funcionario se dedicase exclusivamente a supervisar el cumplimiento del contrato. Así, en los primeros años las visitas semanales se convirtieron en la regla para mantener el buen estado de la vía. Actualmente se destinan alrededor de 300.000 euros anuales al mantenimiento de la vía aunque no haya ningún funcionario exclusivamente encargado de supervisar el estado de mantenimiento de la vía verde.

La gestión de la vía verde de Ojos Negros en su tramo aragonés la realiza la misma institución que la creó: la Dirección General de Transportes, actualmente fusionada con la antigua Dirección General de Carreteras en la Dirección General de Movilidad e Infraestructuras. En el primer momento se contrató una empresa para realizar labores de mantenimiento a la vía por un valor de 150.000 euros durante dos años.

Pero a lo largo del tiempo no se ha mantenido la inversión, situándose muy por debajo, concretamente en 40.000 euros el año 2015. En la actualidad las acciones son mayoritariamente reactivas (producto de desprendimientos) más que de un mantenimiento activo. Producto de esta dejadez, fuentes internas calculan en 600.000 euros la inversión necesaria para adecuar la vía y fijar los taludes y elementos necesarios para garantizar la seguridad de la vía. Hasta entonces, cuando alguna entidad solicita el permiso para realizar alguna actividad en la vía, es advertida del peligro de desprendimientos.

En cada kilómetro a lo largo de toda la vía verde hay una señal que indica el punto kilométrico. Pero el resto de la señalización, de índole turística, es precaria en muchos de tramos de la vía. Se pueden recorrer más de diez kilómetros sin un cartel explicativo.

b) Promoción.

No existe una promoción de toda la vía verde de Ojos Negros como tal, ya sea de un organismo específico o fruto de la coordinación entre las dos comunidades autónomas. Todo lo que existe de la totalidad del recorrido es alguna publicación impulsada por la Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

Así mismo, tampoco existe una página web de promoción de la vía. La única página web con información de la vía verde es la propia página de la FFE donde constan todas las vías verdes de España.

Las páginas web de promoción turística de las diputaciones y de algunos municipios por donde transcurre la ruta la promocionan como un activo del territorio, como hacen con los itinerarios no motorizados, y aparece en los mapas comarcales de senderos e itinerarios naturales.

c) Ampliación.

La vía verde de Ojos Negros no ha sufrido ninguna ampliación después de la primera inversión. Tampoco se ha conectado con una red de caminos no motorizados. En parte a causa de su situación remota lejos de las grandes vías, y en parte por la inexistencia de una planificación regional.

d) Planificación.

A corto plazo no hay proyectos para ampliar la vía verde hasta cubrir la totalidad del trazado de la antigua línea del ferrocarril, esto es desde Ojos Negros a Santa Eulalia del Campo y desde Torres-Torres hasta el Puerto de Sagunto.

En el caso aragonés, hay actores presionando para que se termine la vía verde hasta Ojos Negros. En los últimos años han florecido algunas iniciativas ciudadanas, quizá la más destacable una pedalada anual que recorre todo el antiguo trazado de la vía del tren. Esta marcha reúne anualmente a cientos de personas reivindicando la finalización de la vía verde (Levante 2014).

También el Ayuntamiento de Ojos Negros y la Comarca del Jiloca lo han reivindicado en fechas recientes. Solicitó su inclusión en el Fondo de Inversiones de Teruel, participado por distintas administraciones con el objetivo de financiar las necesidades de la provincia, pero no se ha acabado realizando por, entre otros aspectos, la propiedad del trazado, que aún es de ADIF, que lo registró en 1995. El futuro dirá si la perseverancia del territorio conseguirá la inversión para acabar la vía verde hasta las minas.

En el caso valenciano, el año 2008 la Dirección General de Transportes redactó el proyecto de vía verde hasta Sagunto y hasta lo presentó públicamente. Pero las consecuencias de la crisis en forma de recortes hicieron inviable el proyecto. Durante algunos años se mantuvo en la lista de las inversiones previstas, pero nunca se realizó. En 2009 se afirmaba que se iniciarían después de realizar las expropiaciones pertinentes, que no se llegaron a realizar.

El trazado del proyecto consistía en 17 kilómetros de los cuales 2,6 serían de la antigua trazada del ferrocarril, 5,3 serían de nueva construcción y el resto caminos agrícolas o carriles bici ya existentes. No hay previsión de acometer la inversión a corto plazo.

Si bien la Dirección General de Transportes y Carreteras no ha extendido la vía verde de Ojos Negros, sí impulsa otros proyectos ciclopeatonales. Algunos en espacios ya consolidados turísticamente, como la Vía Verde del Mar, entre Oropesa y Benicassim, aprovechando unos kilómetros de una perspectiva magnífica sobre el Mediterráneo. Otros en ámbitos rurales, como por ejemplo en Requena, o urbanos, como la vía que rodeará la ciudad de Valencia. En estos casos donde el trazado no proviene de una antigua infraestructura sino que se debe dibujar en el mapa, se han establecido canales de comunicación con los ayuntamientos y colectivos de usuarios para definir conjuntamente o como mínimo tener en cuenta sus opiniones respecto el trazado más allá de las obligaciones legales de dar respuesta a las alegaciones planteadas.

Aunque los profesionales de la Dirección general creen que el futuro pasa por tejer una red comunicada de vías ciclistas y peatonales, aún no se ha explicitado. El punto de partida en este caso, extrapolable a la mayoría del territorio, es muy modesto. No existe ni un mapa donde se dibujen todos los caminos existentes en un territorio. Solamente disponiendo de este instrumento sería mucho más sencilla la jerarquización de la vía y los “agujeros” prioritarios a cubrir.

Por otro lado, en algunas vías ciclopeatonales de la Comunidad Valenciana, aquellas más cercanas a las grandes urbes, ya se han detectado problemas generados por un alto uso de las infraestructuras, aspecto que indica la creciente demanda de este tipo de vías.

En definitiva, en el caso aragonés hay ausencia de planificación, mientras que en la Comunitat Valenciana se han iniciado algunos proyectos planificadores que no conectan con la vía verde. Aún hay un largo trecho a recorrer para la planificación

de una red caminos no motorizados enlazados y que recorran gran parte del territorio.

e) Estilo de políticas.

La Vía verde de Ojos Negros se caracteriza por la ausencia de coordinación entre actores, donde las respectivas Direcciones Generales de Movilidad actúan en solitario. Dentro de los gobiernos regionales no existe ninguna interdepartamentalidad o coordinación entre las direcciones generales de transportes que se ocupan de la vía y las de turismo, desarrollo rural o medio ambiente que podrían explotar su potencialidad. Uno de los responsables entrevistados reconoce que tendría *“mucho más sentido que la infraestructura se gestionase desde turismo y que nosotros nos limitáramos al mantenimiento. De hecho, ni sabemos ni podemos hacer más”*.

Y seguramente tiene razón, desde las Direcciones Generales de Movilidad no pueden ni deben ni saben hacer más que mantener en un buen estado la vía. Pero no han sabido tejer redes de complicidad con ningún otro ámbito sectorial. Responsabilidad que recae en igual grado en las direcciones generales que podrían explotar la vía.

Esta ausencia de coordinación tiene raíces profundas y no se soluciona fácilmente con una reorganización administrativa. Por ejemplo, en el caso aragonés, el último cambio de gobierno de 2015, unió en la misma Consejería de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda a dos unidades que podrían coordinarse o hasta compartir la visión de la vía verde: la Dirección general de Movilidad e Infraestructuras y la Dirección General de Turismo. Pero aun estando adscritas al mismo departamento, esto no ha conllevado una coordinación en los casos concretos como la vía verde de Ojos Negros. En otras palabras: la coordinación es inexistente independientemente de la organización administrativa

Pero esta ausencia de coordinación no sucede sólo dentro del mismo gobierno autonómico, sino también entre los gobiernos en los dos tramos de la ruta. Las dos comunidades autónomas prácticamente no se han coordinado en la gestión de la vía

verde más que en la numeración de los kilómetros de la vía. Ha habido una total ausencia no ya de acciones conjuntas, sino de diálogo entre las dos administraciones. La vía verde no ha sido pensada ni promocionada como una totalidad, sino que cada tramo ha actuado en solitario. Y no solo no se han coordinado entre sí sino que tampoco lo han hecho con otros actores de diferentes niveles institucionales.

En primer lugar los municipios. En ningún momento participaron de la decisión del recorrido de la vía ni de las acciones posteriores. En la inauguración de la vía, una alcaldesa apuntó la necesidad de un convenio de colaboración entre el gobierno de Aragón con los ayuntamientos para rehabilitar las estaciones. Nunca se materializó.

En este sentido es ilustrativo el estado de abandono de las estaciones contiguas a la vía. En cada municipio hay una estación, en el tramo aragonés alejadas del pueblo, muchas de ellas abandonadas o en ruinas. En su entorno, zonas de recreo asimismo dejadas y llenas de maleza. Si bien es verdad que las estaciones y su entorno pertenecen a la administración autonómica, que ha hecho dejadez de funciones en el mantenimiento de la propia vía y las estaciones, también lo es que si la administración local tuviera algún interés o viera alguna potencialidad para su municipio las podrían arreglar los propios ayuntamientos llegando a algún tipo de colaboración con quien no las usa, sea ADIF en el caso valenciano o el gobierno de Aragón en el tramo turolense. Pero en la mayoría de ocasiones no lo han hecho.

Si bien Ojos Negros forma parte del único catálogo de vías verdes que existe, el de la FFE, sus gestores actualmente no participan de ninguna dinámica colaborativa. En el caso europeo es igualmente la ausencia de relación el único elemento a destacar. Por lo tanto no pueden participar de la dinámica de los proyectos europeos, ya que en la mayoría de ellos (UE 2015) se requiere un enfoque integral en la gestión de la vía y un número de socios privados y públicos del que Ojos Negros carece.

Así, se constata que el enfoque de gestión de la vía verde es heredero de su creación, de la mano de las respectivas direcciones generales de transportes. Si de lo que se

trata es de construir una vía, seguramente no hay una institución mejor situada, y el resultado es evidente: la vía verde se construyó y aún existe. Pero si el objetivo va más allá de la construcción de la vía, se necesitan unas dinámicas colaborativas de las que la gestión de la vía verde de Ojos Negros carece.

5.4.1. Situación actual de la vía verde

Actualmente la Vía Verde de Ojos Negros es un camino no motorizado continuo y señalizado a lo largo de 160 kilómetros. Es transitable en todo su recorrido aunque la situación difiere en el tramo valenciano y en el aragonés.

El primer elemento relevante es la ausencia de una zona acondicionada en el inicio y al final de la vía verde. No hay ningún espacio de bienvenida acondicionado para la recepción de visitantes. Como se puede comprobar en las siguientes imágenes.

IMAGEN VII. VISTA DE LA ESTACIÓN DE SANTA EULALIA



Fuente: Elaboración propia.

No es fácil para el visitante dar con el inicio de la vía verde, como muestra la Imagen VII y la VIII. A un kilómetro etro y medio del pueblo de Santa Eulália del Campo,

sin ningún cartel visible la carretera, se alza la antigua estación de Santa Eulalia, inicio oficial de la vía verde de Ojos Negros.

IMAGEN VIII. ESTACIÓN DE SANTA EULALIA



Fuente: Elaboración propia.

La estación está tapiada y abandonada, los bancos rotos, la señalización, casi inexistente. No hay ningún elemento que indique que allí empieza la mayor vía verde de España.

Esta situación podría achacarse a la provisionalidad de la situación, con la esperanza de continuar la vía verde hasta la localidad que le da nombre: Ojos Negros. Pero esta provisionalidad dura ya casi una década.

El tramo aragonés transita por parajes rurales y solitarios, alejados de los pequeños pueblos de la zona, y cruza puentes y túneles todos ellos transitables. Pero como se ha señalado anteriormente, se advierte a los usuarios del peligro de desprendimientos, dado el estado de algunos taludes.

IMAGEN IX. FIRME EN LA VÍA VERDE EN ARAGÓN



Fuente: Elaboración propia.

Es estado del firme tampoco es el óptimo en muchos tramos como muestra la Imagen IX. Se puede circular en todos ellos pero no es una vía segura y accesible para todos los públicos, como pretende ser una vía verde.

Este elemento es relevante porque denota un escaso interés, en este caso de la Dirección General de Movilidad del Gobierno de Aragón en sus funciones. El mantenimiento de la vía es el elemento necesario de partida para cualquier otra política. Y sólo es achacable a la misma DGT, no a la ausencia de otros actores. El estado de abandono de las estaciones es patente en todas ellas.

IMAGEN X. ESTACIÓN DE LA PUEBLA DE VALVERDE



Fuente: Elaboración propia.

Las estaciones son una muestra más de la ausencia de una política pública integral de la vía verde. Su estado de abandono es manifiesto como se aprecia en la Imagen X. El exterior lleno de maleza, sin zonas de recreo o bancos para detenerse. La señalización a veces se mantiene en pie y en otras no.

Son propiedad del gobierno de Aragón, expropiadas en el mismo proceso que el suelo de la vía verde, y por lo tanto se le debe achacar la mayor carga de responsabilidad, pero también es necesario subrayar que si los municipios hubieran mostrado interés hubieran podido colaborar. Rehabilitar, adecuar, obtener un espacio público para otorgarle usos educativos, sociales o turísticos. Pero no ha sucedido. Las estaciones restan abandonadas a lo largo del tramo aragonés de la Vía Verde de Ojos Negros.

El tramo valenciano enlaza con el tramo aragonés, y ya antes del primer núcleo se encuentra la única estación rehabilitada en todo el recorrido.

IMAGEN XI. ESTACIÓN DEL PALANCAR



Fuente: Elaboración propia.

En el km 119, en el municipio de castellonense de Barracas se alza la Estación del Palancar. Como se observa en la Imagen XI, la antigua estación se ha rehabilitado y se ha convertido en albergue y zona de ocio impulsado por el Departamento de Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana.

El único otro caso de rehabilitación es la de la antigua casilla de paso a nivel en Jérica, restaurada por el Taller de Empleo "Vía Minera de Ojos Negros" de la Mancomunidad del Alto Palancia. Es una pequeña muestra de la efectividad de la colaboración multinivel.

En ambos casos la Dirección General de Movilidad de la Generalitat Valenciana convoca un concurso para que el sector privado lo dinamice como oficina de información turística y un pequeño servicio de restauración.

El mantenimiento de la vía en el tramo valenciano es correcto en todo el recorrido. Los taludes están en buen estado y el firme se encuentra en buenas condiciones. Si

bien no se coordina con otras instituciones para alcanzar objetivos más amplios, la Dirección General de Movilidad mantiene la vía verde en buen estado, como es su competencia, y tiene los recursos y los conocimientos para hacerlo.

Pero el final de la vía verde llega al encuentro de las vías de tren cerca del pueblo de Torres-Torres, sin ningún elemento que indique que allí empieza o termina la Vía Verde de Ojos Negros.

Los hitos kilométricos son la única señalización común a los dos tramos de la vía verde y sigue los cánones de la Fundación de las Vías Verdes, como se observa en la Imagen XII.

IMAGEN XII. HITOS QUILOMÉTRICOS CON EL MISMO DISEÑO A LO LARGO DE LA RUTA



Fuente: Elaboración propia.

Además cada Comunidad Autónoma usa su propia señalización, a la que se suman las señalizaciones municipales u otras rutas que se cruzan en el camino, sin ninguna unidad o coordinación entre ellas. Pero la dificultad de coordinarse en la

señalización no es algo propio del caso, sino que es una cuestión relevante en la mayoría de los casos y un reto para la gestión (Sustrans 2016; Aycart & Hernández 2007).

La Vía Verde de Ojos Negros, pues, se mantiene como un camino continuo y transitable a lo largo de 160 kilómetros pero su estado de conservación es desigual. Existe un gran potencial aún por desarrollar en lo que representan los elementos que pueden acompañar una vía verde como son las estaciones, el entorno, los servicios, etc.

5.4.2. Usos

Es difícil especificar las cifras de uso de las Vía Verde de Ojos Negros ya que no existen contadores en la vía que puedan proporcionar datos fiables. La propia ausencia de contadores es una buena muestra del escaso interés para evaluar la vía verde. Es una política pública de la que no hay indicadores fiables y operativos a partir de los cuales analizar y definir objetivos y estrategias para el futuro.

No obstante, a partir de las informaciones recabadas de las oficinas turísticas, ayuntamientos, usuarios de la vía y gestores, se puede afirmar que existe un gran consenso sobre el uso de la vía verde. Todos coinciden en que el uso es limitado para el potencial que alberga. El uso turístico con más de una pernoctación en la zona es muy residual, mientras que los visitantes de un día y el uso local difieren según la zona.

Por lo tanto es necesario diferenciar claramente los tramos según la Comunidad autónoma a la que pertenecen. En el tramo aragonés, el uso es claramente inferior al tramo valenciano en todos los ámbitos de análisis. Hay una percepción de un uso muy limitado. Por un lado el uso local, de los vecinos de la zona no es demasiado habitual. La vía verde pasa a dos, tres, cuatro y hasta más kilómetros de distancia respecto a los núcleos urbanos, y esta distancia de ida y vuelta ya suele ser superior a la caminata por la mayoría de personas mayores que dan un paseo caminando, por

puro placer y/o dentro de unos hábitos de vida saludables. Si este elemento de distancia se combina con la poca densidad de población de la zona y el envejecimiento de la misma, conducen a un uso muy reducido de la vía verde entre los vecinos de la zona.

Tampoco el uso turístico es significativo. Si bien algunos restaurantes de la zona reconocen que en los días festivos y también en el verano a veces hay grupos de ciclistas, no lo relacionan con la vía verde sino en general con el entorno natural de la zona.

La situación es diferente en Valencia. Aunque se reconoce que hay potencial para que atraiga más usuarios, sobretodo turistas, se reconoce un uso aceptable. La vía verde en la Comunitat Valenciana atraviesa diferentes pueblos o pasa muy cerca de ellos. Es por este motivo que el uso por parte de la población local es mucho mayor. La vía verde se ha convertido en una opción muy habitual para pasear diariamente o como enlace con otros caminos en el caso de las bicicletas. En palabras de un usuario de Navajas: *“todos los que salimos a dar una vuelta nos acabamos encontrando en la vía verde. A media tarde cuando hace bueno hay más gente aquí que en muchas calles del pueblo”*.

El uso turístico es limitado pero claramente superior que en el tramo aragonés. Mayoritariamente son visitantes del área de Valencia, aunque también de ciudades cercanas como Castellón, Zaragoza y hasta Madrid. Este tipo de visitantes se concentran en los días festivos, fines de semana y vacaciones escolares. La visita no suele implicar una larga estancia sino que más bien son visitantes de un día o que realizan una sola pernoctación. Muchas veces coinciden en la importancia del tren en la atracción de este tipo de visitantes del área de Valencia, dada la cercanía de las estaciones del tren actual con la antigua línea ferroviaria ahora vía verde. Así, el usuario partiendo en tren de la ciudad de Valencia puede bajarse en una estación, realizar un tramo de vía verde de decenas de kilómetros y volver a subir en otra estación para volver a la ciudad. En esta línea, la combinación de tren y bicicleta es habitual en muchas rutas europeas (Mató 2014).

El uso turístico suele limitarse, por lo tanto, a los visitantes nacionales de un día. Hay un consenso importante al afirmar que no es nada habitual la presencia de turistas extranjeros recorriendo la Vía Verde.

También existen los usos deportivos. Es en esta tipología dónde se debe incluir una iniciativa privada que organiza la Maratón de Ojos Negros¹⁹, en el marco de otros eventos deportivos similares en otras vías verdes.

5.4.3. Impactos

Aunque el uso de la Vía Verde de Ojos Negros en general es limitado, es necesario situarlo en su contexto geográfico y turístico. Las comarcas por donde circula son eminentemente rurales y gozan de un atractivo turístico limitado. Aún más si se compara con la costa valenciana. Pero también en relación a otras regiones del interior o montaña. En este sentido el papel de la vía verde no es sumarse una amplia oferta turística de la zona sino que en muchos municipios, sobre todo aragoneses, es casi el único o más importante elemento turístico.

Si la vía se usa poco, pocos serán los impactos que genere. El impacto económico generado por la vía verde es, pues, limitado. No han surgido negocios específicamente enfocados a la explotación de las potencialidades de la vía verde desde un punto de vista turístico como pueden ser alquileres de bicicletas, guías, agencias de viaje, servicios de restauración u hoteles.

Pero sí se deja notar en negocios que ya existirían sin la vía verde pero que con ella atraen más visitantes como bares, restaurantes o casas rurales de la zona. Para ellos, la vía verde es uno de los atractivos que puede ofrecer la zona a sus visitantes, y por ello especialmente importante. Cada vez perciben la llegada de más visitantes atraídos expresamente por la vía. Pero para contextualizar, es importante señalar que la vía verde recorre localidades que no se caracterizan por la capacidad de atracción turística, aun comparándolos con otros municipios de interior. Para poner un

¹⁹ <https://www.maratonviasverdes.com/es/navajas/info-basica>

ejemplo, en las localidades más septentrionales: Ojos Negros y Santa Eulalia, con el inicio de la Vía Verde, no hay ningún establecimiento donde alojarse, y no es hasta 40 kilómetros siguiendo la vía verde donde se encuentran establecimientos cercanos, en Caudé.

Tampoco ha habido impactos significativos en la movilidad, ya que los municipios se encuentran a muchos kilómetros unos de otros, lo que impide el uso de la vía verde para los desplazamientos laborales.

En definitiva, los impactos de la Vía Verde de Ojos Negros, con las prevenciones necesarias al no existir indicadores fiables y operativos, distan de los objetivos y las intenciones con que se justificó el proyecto: el desarrollo rural de la zona y la promoción del turismo sostenible.

5.4. Resumen del capítulo

La vía verde de Ojos Negros continua siendo en el año 2016 la vía verde más larga de España, con 160 kilómetros. La vía verde es transitable en su totalidad, pero mientras que en el caso valenciano predomina el buen mantenimiento de la vía, en el caso aragonés el estado de conservación dista mucho del óptimo.

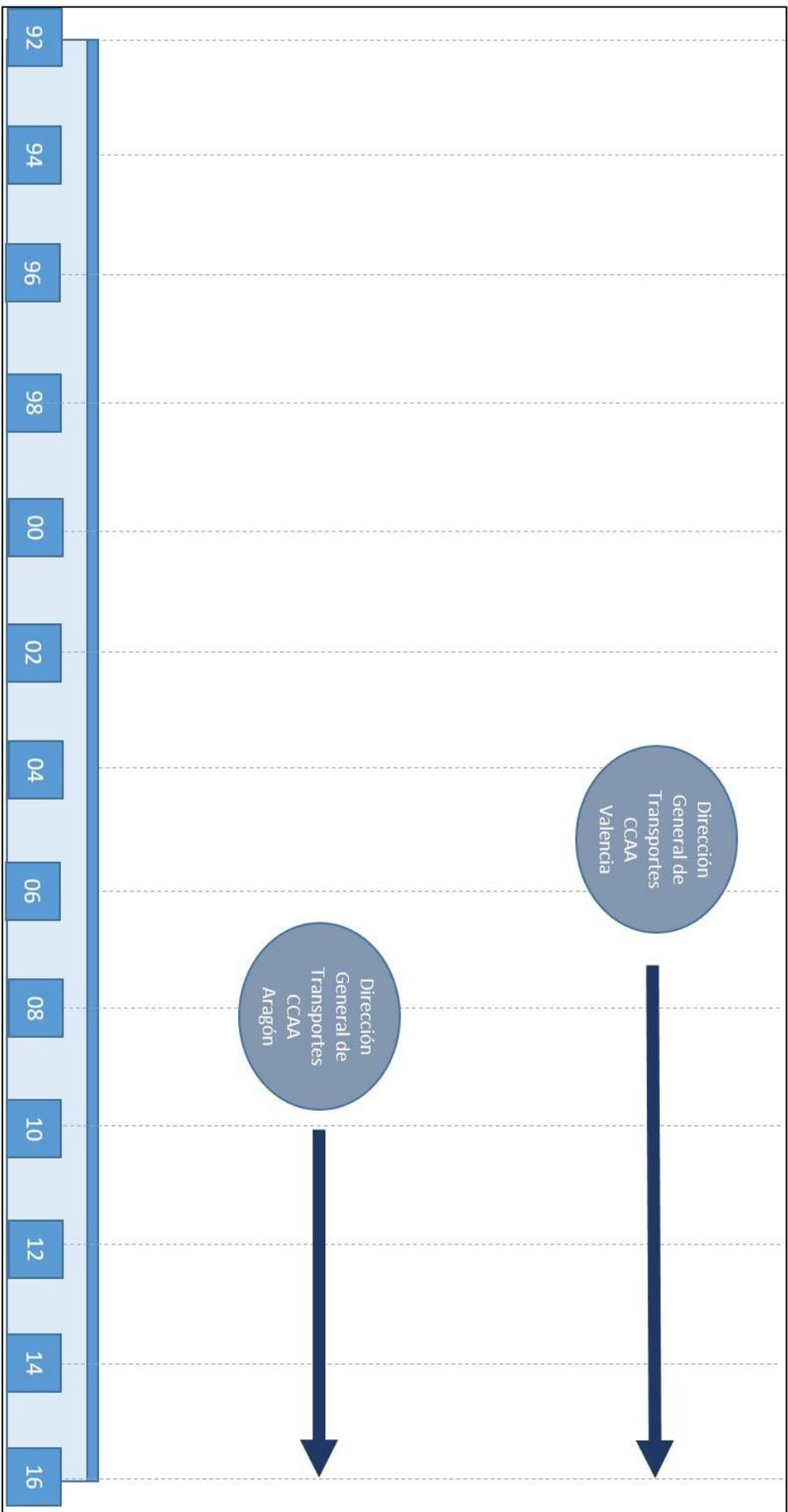
La vía de tren de Sierra Menera fue construida en paralelo a la vía de tren ya existente. Esta duplicidad de recursos no tuvo ninguna lógica territorial, sino que respondió a desavenencias y estrategias empresariales. Su impacto económico fue importante, pero geográficamente se redujo al inicio y final de la vía, dando lugar a dos nuevas poblaciones, una de las cuales, Puerto de Sagunto, aún hoy existe. La inversión no sirvió para impulsar económicamente las comarcas por donde pasaba, ni conectó con los pueblos, que ya tenían la otra línea.

Hay diversas implicaciones en la decisión de construir la vía verde siguiendo totalmente el trazado original. En primer lugar conviene reconocer que si no era la única opción, sí es la única que se tomó en consideración. Dicho de otro modo, si

no hubiera existido el trazado de la antigua vía ferroviaria, hoy no habría un camino continuo no motorizado de 160 kilómetros.

La reutilización de una antigua infraestructura también es la forma más eficiente, eficaz, económica y práctica para construir una larga vía verde. Y la manera más sencilla es que lo realice la administración que se adecúe a la escala de la vía. Si el objetivo es reutilizar el patrimonio ferroviario también encaja perfectamente.

FIGURA XV. CRONOLOGÍA DEL CASO DE OJOS NEGROS



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la Figura XV la gestión de la vía verde ha seguido el mismo patrón que en la creación de la vía. El único actor protagonista ha sido, en ambos casos, la Dirección General de Transportes del Gobierno autonómico. Con más fortuna en el caso valenciano y con menos en el caso aragonés, se ha insertado en el presupuesto y las estructuras de la dirección general y ha sido tratada como cualquier otra carretera en lo que a mantenimiento o expedición de permisos para realizar actividades se refiere. Pero no de una manera diferente a cualquier otra carretera. La gestión se ha limitado a la conservación de la vía.

El enfoque no ha sido global, ya que en ningún momento ha habido coordinación entre las dos direcciones generales autonómicas. Ni en lo que se refiere al mantenimiento de la vía, ni a la promoción. Por lo tanto la vía verde de Ojos Negros no existe como tal como sujeto de una política pública, sino que existen dos vías verdes, la del tramo aragonés y la del valenciano.

El enfoque tampoco ha sido integral, sino solamente desde la perspectiva de las carreteras. Pero si el objetivo principal es fomentar el desarrollo de la zona a través del turismo sostenible, como es el caso, hace falta algo más, que las Direcciones generales de transportes ni pueden ni saben hacer. Sin la implicación de otros actores es difícil conseguir estos objetivos.

Cuando se analizan los impactos, además de la gestión llevada a cabo también es necesario analizar la situación de partida. En la decisión de realizar la vía verde, aunque se justificara por el objetivo turístico, solo pesó el criterio de la economía y la facilidad. Se optó por seguir el trazado de la vía sin adaptarlo a las potencialidades turísticas o necesidades del territorio.

No existe ninguna coordinación con las direcciones generales de turismo de la misma comunidad autónoma. Si bien la vía verde obviamente aparece en el catálogo de actividades promocionadas por las áreas de turismo, nunca ha habido una promoción relevante de la vía verde.

La vía tampoco conecta con los municipios por donde pasa ni físicamente no políticamente. Físicamente la vía transcurre lejos de los centros urbanos y en muchos casos no hay caminos habilitados y señalizados hasta los pueblos. Políticamente no se ha creado una red de actores públicos o privados en relación a la vía verde. Los municipios no tienen ninguna relación con la vía verde. No lo perciben como algo propio, seguramente por las razones ya aludidas de lejanía física del núcleo urbano y tamaño del municipio.

También es preciso reconocer que el entorno institucional con municipios con muy poca población, en su mayoría envejecida, y un término municipal muy extenso seguramente no han favorecido una mayor implicación de los municipios. En definitiva, los municipios no han visto que impacto generaba la vía verde y tampoco han invertido para que hubiera este impacto.

También se debe poner en relieve que seguramente hay otros temas más prioritarios que una vía verde y, por ejemplo, los municipios han centrado sus esfuerzos en presionar para mantener la línea del tren convencional aún en funcionamiento. Pero el desinterés en la vía verde es evidente en el mantenimiento de los alrededores de la vía o la ausencia de acción en relación a las muchas estaciones a lo largo de la vía, la mayoría en ruinas y sus alrededores en mal estado. En ambos extremos de la vía no hay un espacio público acondicionado y con información turística indicando que allí empieza la Vía Verde de Ojos Negros.

El impacto generado por la vía verde ha sido modesto. Se ha circunscrito a visitantes nacionales de ciudades cercanas los días festivos, algunos con pernoctación y otros en visita de un día. No se ha generado una actividad económica significativa alrededor de la vía, y por lo tanto tampoco existe un sector privado organizado que presione para que la vía se mantenga. En los últimos años se detecta un incremento de las acciones reivindicativas para acabar la vía verde en ambos extremos, desde los movimientos ecologistas y por una movilidad sostenible.

CAPÍTULO VI. LA COMPARACIÓN

En el presente capítulo se comparan los casos descritos en los capítulos 4 y 5. En primer lugar, se analizarán las características generales de las vías verdes de Ojos Negros y de Girona. Después se comparan las dimensiones señaladas en el marco teórico y en el diseño de investigación: el gobierno multinivel, el modo de gestión y el estilo de políticas. Finalmente, se destacarán algunos elementos destacados en relación a los resultados obtenidos.

6.1. Características de las Vías Verdes de Ojos Negros y Girona

Antes de abordar los factores que intervienen en el proceso de las políticas públicas de vías verdes es necesario situar los dos casos histórica y geográficamente. Para ello se comparará la historia de las dos vías de tren y su conversión en vía verde, para después situarlas en su contexto geográfico, económico y social actual.

Antes de abordar específicamente la comparación, es necesario subrayar que los aspectos legales se dejan fuera del análisis porque no hay diferencias en este ámbito. El estatuto de autonomía de las tres comunidades autónomas afectadas faculta, aunque no de una manera exclusiva, a los gobiernos autonómicos a realizar acciones

sobre las vías intermunicipales, y por lo tanto es un marco amplio, poco restrictivo y que permite –no obliga– la participación de actores de diferentes niveles institucionales. Ninguno de ellos ha impulsado una ley específica en el asunto.

Las líneas de ferrocarril

La vía verde de Ojos Negros y las vías verdes de Girona se han construido siguiendo el trazado de antiguos ferrocarriles de vía estrecha. En ambos casos, por lo tanto, se debe recurrir a la historia para descubrir cómo y porqué se construyeron estas líneas y concretamente estos trazados. En la Tabla VI se muestran algunos de los datos en relación a las líneas:

TABLA VI. LÍNEAS DE FERROCARRIL

Nombre	Concesión del permiso	Inauguración	Cierre	Km	Número de estaciones
Ferrocarril Minero de Sierra Menera	1902	1907	1972	210	23
Palamós-Flaçà	1884	1887	1956	34	13
Sant Feliu G.-Girona	1888	1892	1969	39	12
Olot-Girona	1883	1911	1969	55	17
Girona-Banyoles	1913	1928	1956	16	8
Ripoll-Sant Joan A.	1847	1880	1980	15	2

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar cabe destacar que mientras en Ojos Negros era una sola línea de ferrocarril, la línea de Sierra Menera, las vías verdes de Girona se construyeron encima de diferentes vías de tren abandonadas. Esta diferencia se debe a diferentes causas que acarrearán consecuencias importantes.

En primer lugar, el tipo de inversión que impulsó ambas líneas fue privada. Cabe recordar que el sector público, que a finales del siglo XIX o principios del XX, casi

únicamente era sinónimo de la AGE, sólo financiaba las líneas de ancho de vía español, puesto que se entendía que eran las que vertebraban el territorio nacional. Por lo tanto el estado invirtió en las líneas que de forma radial conectaban la capital con las distintas regiones y pasos fronterizos. Las líneas tratadas en esta tesis eran de alcance geográfico mucho menor y por lo tanto ambas fueron financiadas por inversores privados.

No obstante, fueron inversiones sustancialmente diferentes. En el caso del Ferrocarril Minero de Sierra Menera, que décadas después dio lugar a la vía verde de Ojos Negros, la inversión provino de fuera del territorio donde circulaba la vía. Concretamente empresarios vascos del hierro, el carbón y el transporte marítimo construyeron la línea de tren porque era la mejor opción de trasladar el material que extraían de la mina. Por lo tanto en la construcción no hubo ninguna lógica apegada al territorio, sino solamente un cálculo económico y de factibilidad.

En el caso de las vías verdes de Girona, éstas se construyen sobre una pluralidad de antiguas vías estrechas: la de Girona a Olot, Girona a Sant Feliu de Guíxols, Girona a Palamós, y Ripoll a Sant Joan de les Abadesses. Y cada una de ellas estuvo impulsada por actores privados diferentes, muchos de ellos inversores locales que se juntaron para promover una línea para dinamizar el territorio. En algún caso – como el de Sant Feliu de Guíxols a Girona- hasta las instituciones locales –ayuntamientos- colaboraron en la inversión inicial. Un elemento relevante a destacar es la ausencia de coordinación entre las distintas líneas. Así, paradójicamente, aunque todas y cada una de ellas empiezan (o terminan, según se mire) en la ciudad de Girona, ninguna se comunica ni conecta con las otras. Es más, en todas ellas la estación se situaba relativamente cerca de la gran estación de la línea de ancho de vía español, que conectaba con Barcelona y la frontera francesa, pero no tenían relación entre ellas dado que los impulsores eran compañías independientes. No fue hasta después de la década de los años 40 del siglo XX que no se unificó la gestión de todas ellas, pero ya nunca hubo la capacidad financiera suficiente para conectarlas entre sí.

El tipo de inversor que lo impulsó tuvo algunas consecuencias relevantes en el diseño de la vía. Por ejemplo en la relación con el territorio. Así, en el caso de Sierra

Menera el interés era el de llevar los materiales de la mina al Puerto de Sagunto en la mayor brevedad posible. Por lo tanto el interés no era el de vertebrar el territorio por donde transcurría la vía. En este sentido es relevante destacar el hecho de que la vía se construyó en gran parte paralelamente a otra vía ya existente, por lo tanto carecía de sentido replicar el mismo modelo. Todo ello conllevó que la vía del ferrocarril de Sierra Menera transportara materiales de la minería pero no personas ni productos de las zonas por las que transcurre. Así pues, las estaciones que se encontraban a lo largo de la vía tenían la función de dar soporte al buen funcionamiento de la misma más que de apearse y subir los pasajeros.

Totalmente opuesto fue el caso de las distintas líneas estrechas en la provincia de Girona. En todas las 4 líneas que empezaban en Girona (y terminaban, respectivamente, en Olot, Banyoles, Sant Feliu de Guíxols y Palamós) tan importante era el transporte de personas como el de mercancías. Es más, en algunas líneas como la de Banyoles y Olot, las mercancías tenían una importancia residual y lo verdaderamente importante y que permitía financiar el mantenimiento de la línea era el transporte de personas. En los otros casos, conectados con los puertos de Palamós y Sant Feliu, las mercancías eran muy relevantes, pero el transporte de personas no se quedaba atrás. En este escenario era muy relevante el papel de las estaciones a lo largo del recorrido de la línea. No era sólo el inicio y el final de la misma, sino que en la mayoría de pueblos la incipiente industria, que ayudó a la financiación de la línea, ahora usaba la estación en el municipio para conducir sus productos (ya fueran textiles o de alimentación) hasta la ciudad de Girona o los puertos marítimos.

Cabe señalar, pues, que el impacto de la línea de ferrocarril de Sierra Menera fue en su mayor parte en el inicio y el final del recorrido. Y no fue un impacto menor dado que supuso la creación de pueblos, aunque si bien con una evolución diametralmente opuesta. En el caso del barrio minero de Ojos Negros con el tiempo se abandonó, en el caso del Puerto de Sagunto se ha convertido en una de las mayores ciudades del litoral valenciano.

Lo que sin embargo ambas líneas comparten es la ausencia de una planificación superior en la que incardinarse. El ministerio competente se preocupó de diseñar la red de ferrocarriles de vía ancha y no se preocupó por lo que sucedía en un nivel inferior. Se limitaba a tramitar la solicitud de la construcción de la vía estrecha si había alguna demanda de algún actor privado. Este modelo tuvo dos grandes consecuencias. Por un lado la heterogeneidad a lo largo y ancho del territorio español, con zonas densamente cubiertas de líneas estrechas y otras provincias sin ninguna de ellas. Por otro la construcción de líneas siempre bajo demanda, responsabilidad y financiación privada. Todas las líneas tuvieron algún impulsor que aportó los recursos para construir las y rentabilizarlas. En este sentido las consecuencias de la ausencia de planificación y la construcción a demanda son parejas a las que después se analizarán en las vías verdes.

El contexto territorial.

Aunque la presente tesis doctoral se centre en los factores que influyen en las políticas públicas de vías verdes, el análisis no sería completo ni honesto si pasara por alto el contexto socioeconómico donde se encuentran los casos estudiados. En la tabla VII se muestran, a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística, algunos elementos que sirven para contextualizar el entorno de las vías verdes.

TABLA VII. COMPARACIÓN DATOS SOCIOECONÓMICOS
PROVINCIALES

	Girona	Teruel	Castellón
Población 17	753 576	136 977	579 245
Densidad hab./km²	127,53	9,25	87,29
PIB/cápita 13	25.886	24.486	21.421
Envejecimiento 2016	102	175	114
Pernoctaciones hoteleras 16	2.163.931	70.894	645.857

Fuente: INE

Se tomaran los datos a nivel provincial dado que se busca una aproximación general a la zona y no un análisis específico de todos los municipios por donde pasa. Se debe señalar que los municipios de la provincia de Castellón por donde pasa la vía verde se asemejan más (a nivel social, lingüístico, paisajístico, etc.) a la provincia de Teruel que a la zona del litoral castellonense. No obstante, también se han incluido los datos a nivel de la provincia de Castellón para obtener una mayor amplitud en la perspectiva. Por lo tanto se compararan las provincias de Girona, Teruel y Castellón (se obvia la provincia de Valencia dado que la vía verde discurre sólo a través de 3 municipios de interior de la misma).

En primer lugar, se compara la población residente en los territorios por donde pasa la vía verde. Girona supera los 700.000 habitantes y Castellón los 500.000, mientras que la provincia de Teruel, con cerca de 140.000 personas, es de las menos pobladas de España, solo superada por Soria y las ciudades autónomas africanas. Cabe señalar que en las provincias de Castellón y Girona gran parte de la población vive en la costa.

No obstante, el dato de la población total no es muy revelador sino se pone en relación al territorio a través de la densidad de población. En este caso las diferencias sí son muy significativas entre el caso de Girona y el caso de Teruel. Estos datos concuerdan con la observación del entorno de las vías verdes. Mientras en el caso de Girona cada cinco o diez kilómetros se encuentra un pueblo, en el caso de Ojos Negros se pueden recorrer decenas de kilómetros sin atisbo de pueblos habitados. En el caso del tramo valenciano de Ojos Negros, la densidad de población se parece más a la de la provincia de Teruel que no de los datos que proporciona la provincia de Castellón, muy influidos por las zonas de costa.

El PIB/cápita no arroja datos significativamente diferentes entre las diferencias provincias, pero donde sí se encuentran diferencias notables es en la pirámide de edad de la población en las distintas provincias. El Índice de Envejecimiento del INE muestra claramente como la provincia de Teruel tiene una población mucho más envejecida que la provincia de Castellón y la de Girona. Teruel forma parte de lo que algunos autores han denominado “la España vacía” (Molino 2016), donde el

abandono del medio rural para emigrar a entornos urbanos ha provocado despoblación y envejecimiento en grandes extensiones de territorio peninsular.

Otro dato que muestra las diferencias, en este caso económicas, entre los dos casos analizados es la capacidad de atracción turística de ambas. Si se toma uno de los posibles indicadores al respecto como es el número de pernoctaciones anuales en hoteles, se aprecian las enormes diferencias entre las zonas. Mientras la provincia de Girona sobrepasa las dos millones anuales, la provincia de Teruel no alcanza las 100.000. La provincia de Castellón supera el medio millón de pernoctaciones anuales, aunque la zona por donde discurre la vía verde se beneficia muy poco de este flujo turístico y económico.

En definitiva esta aproximación, que no busca ser exhaustiva, muestra como las dos vías verdes discurren por territorios bien diferentes. Si bien ambas atraviesan zonas del interior de las provincias, en el caso de Girona su curso está salpicado de numerosos pueblos, mientras que en Ojos Negros, la densidad de población es mucho menor. La capacidad de atracción turística de una zona y otra también difiere substancialmente, así como el envejecimiento de la población. Todos estos factores, aún sin ser el objeto de esta tesis, no se pueden dejar de tener en cuenta a la hora de analizar sobre todo los resultados obtenidos por la vía verde.

Las vías verdes.

TABLA VIII. VÍAS VERDES

	Vías verdes de Girona		Vía Verde de Ojos Negros	
	Olot-Girona	Sant Feliu-Girona	Comunidad Valenciana	Aragón
Tramo				
Finalización obra	1997	2000	2002	2008
Km	58	42	67	92
Número municipios	12	8	16	6
Provincia	1		2	1

Fuente: Elaboración propia.

Como muestra la Tabla VIII la primera diferencia es temporal dado que las vías verdes de Girona se diseñaron, impulsaron y entraron en funcionamiento algunos -pocos- años antes que Ojos Negros. Este hecho no reviste mayor importancia a excepción de que el proceso en Girona se produjo antes del Programa Vías Verdes de la FFE se creara. El caso de Ojos Negros, en cambio, se inició cuando ya se había puesto en marcha el Programa y acumulaba experiencia en diversas vías verdes en distintas partes del territorio español. No obstante, tampoco en Ojos Negros la influencia de la FFE fue importante dado que la Generalitat no buscó ayuda ni asesoramiento. Esto diferencia a ambas vías de muchas otras que sí han impulsado el proyecto de vía verde con el apoyo y guía de la FFE.

En ambos casos el proceso de creación de la vía fue por fases. En el caso de Girona cada tramo, que se corresponde con una antigua vía del ferrocarril diferente, se construyó en momentos diferentes. La primera fue el tramo Olot-Girona. No solamente fue el primer tramo de las vías verdes de Girona sino que fue la primera vía verde de la península, cuando aún no se había creado el programa Vías Verdes a nivel estatal. Le siguió la continuación lógica, de Girona a Sant Feliu de Guíxols,

cuando los municipios de este tramo advirtieron el éxito y las potencialidades de la vía. Aún más si se sumaban a un tramo existente que permitiría discurrir de los Pirineos al Mar mediterráneo a través de 100 kilómetros en caminos accesibles, con una pendiente moderada y sin la presencia de vehículos a motor. Después se unieron los tramos de Ripoll a Sant Joan de les Abadesses y de Palamós a Palafrugell.

En el caso de Ojos Negros tampoco se construyó toda la vía verde en el mismo proceso. Primero se construyó el tramo valenciano, de Torres Torres a la frontera con Aragón. Durante algunos años la prolongación de la vía verde no fue una prioridad por parte del gobierno de Aragón hasta que, con la ayuda estatal a través del programa Vías Verdes, se construyó el tramo desde la frontera con la Comunitat Valenciana hasta Santa Eulalia. En ambos casos, pues, hubo un tramo “tractor”, que inició el proyecto. Aunque no hubiera el consenso para la construcción de toda la línea, aunque otros actores no estuvieran interesados en el momento, se construyó un primer tramo y al cabo de pocos años siguió la continuación.

En la longitud de las vías verdes en los dos casos, hay diferencias pero no son significativas. En primer lugar cabe destacar la mayor longitud de la vía verde de Ojos Negros, que continúa siendo la vía verde más larga de España. No obstante, las vías verdes de Girona no se quedan demasiado atrás dado que alcanzan los cien kilómetros continuos de Olot a Sant Feliu de Guíxols a los que se deben añadir, aunque de momento no conecten entre sí, los 12 kilómetros de la vía verde del Ferro i del Carbó y los 8 de la vía verde del Tren Petit. Por lo tanto, las vías verdes de Girona y la de Ojos Negros se encuentran entre las 5 más largas dentro del territorio español.

Ambas tienen una dirección aproximadamente NO-SE, del interior hacia la costa. Pero mientras la vía verde de Girona acaba a 10 metros del Mar Mediterráneo, la de Ojos Negros se queda a más de 20 kilómetros del mismo. El potencial de atracción turística, pues, será muy diferente dado que la costa es donde se encuentra la mayor cantidad de visitantes y pernотaciones.

En relación al entorno institucional es relevante reseñar que si bien las vías verdes de Girona discurren por solamente una provincia: Girona, la vía verde de Ojos Negros lo hace por 3 y pico²⁰. Este hecho volverá a ser abordado más adelante pero esta dispersión por 3 provincias de 2 Comunidades Autónomas seguro que no ha sido un factor facilitador de una concepción y gestión integral de la misma.

En los dos casos la vía verde atraviesa 22 términos municipales. Pero el recorrido por dentro de los municipios y el tipo mismo de municipios son radicalmente diferentes. Las vías verdes de Girona atraviesan el núcleo urbano de todos los municipios por donde pasan, mientras que en el caso de Ojos Negros ocurre en muy pocos casos. En cambio abundan los tramos de la vía verde a varios kilómetros del núcleo (en Aragón) o bien acercándose tangencialmente al mismo (Comunidad Valenciana). Estas diferencias no se deben a diferencias en el diseño de la vía -en ambos casos se intentó seguir fielmente el recorrido de la antigua línea del ferrocarril- sino de los criterios y objetivos con los que se diseñó la línea del ferrocarril mucho más atrás, en el siglo XIX.

6.2. Multinivel

En este apartado se compararan los actores que participan en las políticas públicas de vías verdes y los factores que la literatura usa para explicar la colaboración entre actores en distintas intensidades, ya sea la simple coordinación o la institucionalización de la colaboración. También se compara la existencia o inexistencia de una red de gobernanza en relación a las vías verdes.

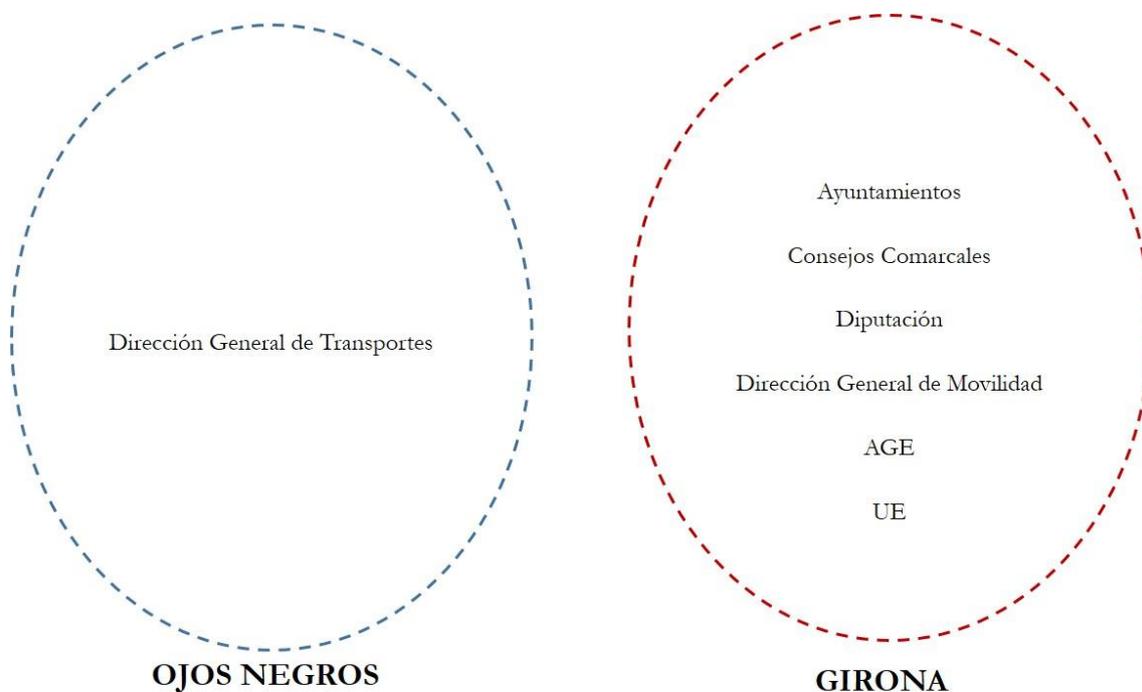
6.2.1. Actores

Las diferencias entre los casos ya aparecen en el número de actores. Como se observa en la figura XVI, en el caso de Ojos Negros solamente un actor desempeña un rol significativo en la creación y gestión de cada tramo de las vías verdes,

²⁰ Algunos entrevistado ha utilizado esta expresión de ‘‘3 provincias y pico’’, dado que las minas de Ojos Negros se encuentran en la Sierra Menera, separación natural entre la provincia de Teruel y la de Guadalajara. No obstante, la Vía Verde se acaba en Santa Eulalia y por lo tanto se queda a más de 20 kilómetros de Ojos Negros.

mientras que en el caso de Girona todos los actores institucionales han participado en algún momento en las políticas públicas de vías verdes.

FIGURA XVI. LOS ACTORES EN LOS DOS CASOS



Fuente: Elaboración propia

En el caso de Ojos Negros el tramo valenciano aragonés y valenciano han sido gestionados separadamente, pero en ambos casos por el mismo tipo de actor: la Dirección General de Transportes de la Generalitat Valenciana y la Dirección General de Transportes del Gobierno de Aragón. Ambos han cambiado de denominación y algunas atribuciones a lo largo de los años hasta convertirse en la Dirección General de Obras Públicas, Transporte y Movilidad de la Generalitat Valenciana y la Dirección General de Movilidad e Infraestructuras del Gobierno de Aragón respectivamente.

En el caso de Girona, en cambio, todos los actores institucionales existentes en la actualidad de algún modo participan o han participado en algún momento del

proceso de las políticas públicas: los ayuntamientos, Consejos Comarcales, Diputación, Generalitat de Catalunya, Gobierno de España y Unión Europea.

Los recursos (Subirats 2008) que pueden aportar los diferentes tipos de actores son bien distintos. La Dirección General de Transportes es un solo actor, pero concentra numerosos recursos que le posibilitan construir, por sí sólo, una vía verde. Se pueden señalar los recursos jurídicos (tiene la competencia para construir y mantener vías de comunicación), los recursos humanos (tiene suficiente número de personas trabajando para poderlo realizar), los recursos económicos (suele encontrarse entre las Direcciones Generales más bien dotadas económicamente de cualquier gobierno), los recursos cognitivos (su personal está altamente cualificado para diseñar y proyectar una obra de estas características), y también gozó de los recursos patrimoniales dado que ADIF le cedió el suelo por donde pasaba la antigua línea de ferrocarril.

Ninguna institución es capaz de acumular tantos recursos necesarios o útiles en relación a la vía verde. Si la pregunta es cuál es el actor en mejor posición para crear una vía verde solo existe una respuesta válida: la Dirección General autonómica competente en infraestructuras.

Pero la Dirección General de Transportes, en la Comunitat Valenciana y en Aragón, carece de otros recursos, como los relacionales y la capacidad de crear consenso. Es por ello que no ha sabido o podido incorporar más actores a las políticas públicas de la vía verde.

En el caso de las vías verdes de Girona la situación ha sido diametralmente opuesta, sobre todo en los inicios. Así, no hay ningún actor que haya acaparado tantos recursos clave como en el caso anterior. Los recursos, pues, se han encontrado mucho más repartidos. En primer lugar, los recursos relacionales y la capacidad de crear confianza han tenido un papel muy relevante, y los impulsores iniciales (los alcaldes de los pueblos por donde pasa la línea) los supieron utilizar para cimentar la confianza entre ellos mismos primero y después con otros actores. La AGE proporcionó los recursos económicos que permitieron construir la vía verde, así como también los recursos técnicos necesarios para elaborar el proyecto técnico.

Cuando se percibió la necesidad de crear un órgano gestor como el CVVG, la Diputación aportó también los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para desarrollar el proyecto, mientras que los ayuntamientos siguieron aportando recursos económicos y políticos (dado que gozaban de la legitimidad del iniciador y la proximidad a su territorio).

Más adelante, también la Generalitat y la Unión Europea aportaron recursos económicos, así como técnicos y relacionales para sacar adelante proyectos concretos. En este tipo de proyectos, en palabras de participantes en los mismos, suele ser tan importante la ayuda financiera para desarrollar el mismo (ya sea señalar un tramo nuevo como promocionar tramos ya existentes), como las relaciones que se establecen con *partners* de otras zonas geográficas. Estas relaciones puntuales pueden desembocar en relaciones periódicas de transvase de información y experiencias que enriquecen a ambos gestores de vías verdes.

Por lo tanto en Ojos Negros un solo actor acumula los recursos necesarios para crear y gestionar por sí solo las vías verdes, mientras que en Girona ningún actor es tan preponderante, pero la suma de los recursos de todos los actores que participan es claramente superior.

6.2.2. Factores relacionados con la colaboración multinivel

En este apartado se analizará la colaboración multinivel en diferentes aspectos. En primer lugar se analizarán los factores que favorecen la colaboración, los factores que favorecen que se institucionalice dicha colaboración y finalmente se abordará si en algún caso de los estudiados se puede afirmar que existe una red de gobernanza.

6.2.2.1. Factores relacionados con la colaboración entre instituciones.

En primer lugar, y a partir de las tipologías apuntadas en el marco teórico (Feiok 2007; Sørensen & Torfing 2007; Teles 2016) se abordarán los factores que favorecen la cooperación y se intentarán ordenar en una clasificación propia. Este análisis busca descubrir cuáles fueron los factores críticos que permitieron que hubiera

colaboración multinivel entre los actores encargados de impulsar en el inicio la vía verde.

Factores territoriales:

a) Naturaleza del problema.

Este factor es señalado por todos los autores como clave a la hora de posibilitar o favorecer la colaboración multinivel. En las vías verdes, como se ha mostrado en el apartado anterior, las características de la política pública favorecen la colaboración. Es una infraestructura que recorre distintos términos municipales (distintas provincias y comunidades autónomas, en el caso de Ojos Negros), tiene relación con diferentes políticas públicas sectoriales y tiene un impacto local muy relevante. Por todo ello, las características de las vías verdes favorecen la colaboración entre instituciones.

Además hay un factor crítico a tener en cuenta: si el impulso político para la construcción viene desde abajo, es necesaria la participación de todos y cada uno de los municipios si se pretende construir una vía verde que continúe. Dicho de otro modo, para el impulso de abajo arriba es necesaria la colaboración multinivel y consensual entre todos los miembros. Si no es posible obtenerla, una escala superior sí puede garantizar la continuidad.

Todas estas características son propias de las vías verdes, afectan por igual a los dos casos analizados, y por lo tanto no pueden ser el factor diferenciador entre ellas.

b) Historia previa de colaboración.

Como indican algunos autores (Gulati 1995), la “familiarización” ayuda a seguir colaborando. O dicho de otro modo, cuando una colaboración ofrece buenos resultados a todos los participantes, facilitará que en el futuro se construyan otras colaboraciones.

En este sentido, no había ninguna colaboración previa entre las instituciones locales en ninguno de los dos casos. Cuando se impulsa la primera vía verde en Girona, el

Carrilet de Girona a Olot, entre los ayuntamientos no había ninguna colaboración explícita. Tampoco entre los ayuntamientos aragoneses o valencianos.

Pero la proposición es aplicable a los casos analizados en el sentido que a medida que ha ido transcurriendo el tiempo y se han obtenido resultados, la colaboración multinivel en el caso de Girona no ha hecho más que crecer, profundizarse y hacerse más fuerte.

c) Identidad y contexto territorial.

La identidad común no es imprescindible para que la colaboración pueda aparecer, pero cuando existe es más fácil que la colaboración se produzca. Se podría afirmar que sería como un fertilizante en la tierra: facilita que pueda crecer y florecer, en este caso la colaboración.

En el caso de Ojos Negros no hay ninguna identidad común entre los municipios por donde transcurre la vía verde. No se debe perder de vista que las divisiones administrativas no lo favorecen lo más mínimo: el territorio está dividido en 3 provincias que pertenecen a 2 Comunidades Autónomas distintas. Pero más allá de estas divisiones, tampoco históricamente no ha habido ninguna identidad vertebradora del territorio. De hecho, la vía verde transcurre en áreas muy periféricas de todas las provincias que recorre, con la excepción quizás de la provincia de Teruel, donde también pasa cerca de la capital. Pero en el caso valenciano, la vía verde transcurre por los municipios limítrofes con otras provincias, pequeños y alejados de la capital y las grandes vías de comunicación. Más allá de la línea de tren aún en funcionamiento, tampoco hay ninguna infraestructura que vertebre una región geográfica y mucho menos cultural.

En el caso de Girona, todos los municipios se encuentran en la misma provincia, en la carretera que une Olot y Girona o la que une la capital con Sant Feliu de Guíxols. Todos ellos son municipios pequeños sin ser minúsculos (entre 1000 y 5000 habitantes) y se encuentran en el interior (por contraposición a los de la costa, que tienen unas características y una identidad muy diferentes). Por todo ello, aún sin

poder afirmar que existe una identidad común clara y fuerte, sí se puede argumentar que todos los municipios comparten muchas características, entre ellas la identidad y el sentido de pertenencia.

Una vez construida la vía verde, ha generado una comunidad de intereses entre los municipios por donde pasa en Girona, cosa que no ha ocurrido de ningún modo en el caso de Ojos Negros. Así, en el caso de Girona, todos los alcaldes se encuentran como mínimo una vez al año en la asamblea del Consorcio, y a veces también por otros proyectos o para planificar futuras actuaciones. Diametralmente opuesto es el caso de Ojos Negros, donde además de no existir ninguna identidad al inicio del proceso, tampoco existe ahora. De hecho, nunca han existido encuentros formales entre los municipios que recorre la vía verde para tratar de la misma.

d) Relaciones de poder razonables entre los miembros.

Este es un factor interesante en los casos que se analizan en la presente tesis doctoral. En ambos casos, la situación se asemeja bastante. La mayoría de los municipios por donde transita la vía verde son más o menos parecidos, a excepción de las capitales, Girona y Teruel respectivamente. Bajo esta mirada, éste tampoco sería un factor claramente diferenciador de los dos casos.

No obstante, es interesante señalar el mecanismo que permitió, en el caso de Girona que es donde la colaboración fructificó en una institución, salvar la evidente asimetría entre los participantes. Por un lado, por lo que referencia a la participación en el Consorcio, cada municipio tiene el mismo poder, un voto. Por otro lado, en lo que referencia a la fórmula para aportar recursos al Consorcio, basada en el número de kilómetros de vía en el término municipal y en el número de habitantes, se establece un límite “por arriba” para que el municipio de Girona no aporte más recursos que el resto de municipios juntos. Esta fórmula, pues, permite unas relaciones de poder razonablemente iguales entre los miembros. Esto no es óbice para constatar que la importancia de la ciudad de Girona era crítica para el éxito del proyecto. No sólo porque es el municipio con más población a mucha distancia del

siguiente, sino porque es el municipio que enlaza las dos vías verdes principales: de Olot a Girona y de Girona a Sant Feliu de Guíxols.

e) Contexto institucional.

En este caso el factor opera de un modo exactamente igual en los dos casos dado que la legislación relativa es de ámbito estatal y por lo tanto afecta de igual modo todos los casos.

f) Influencia externa.

La existencia de un acicate exterior que incentive la colaboración es un factor clave en muchos casos, como el caso de Girona y no así en Ojos Negros. El factor externo clave en este ámbito es la financiación externa, como por ejemplo los fondos estatales.

Cuando en el año 1991 se iniciaron las conversaciones entre los municipio para crear la primera vía verde del estado español, aún no existían los programas ministeriales Vías Verdes o Caminos Naturales. No obstante, obtuvieron financiación externa a través de un convenio específico con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. En el caso del tramo de Girona a Sant Feliu de Guíxols, donde iniciaron las conversaciones más tarde, según distintos asistentes a las mismas, el hecho de poder obtener financiación total para la construcción de la vía verde, estuvo presente desde el inicio.

En el tramo valenciano de Ojos Negros la Dirección General de Transportes, aún pudiendo hacerlo, optó por no solicitar financiación estatal mientras que en el tramo aragonés, el Ministerio sufragó la mitad del recorrido y el gobierno de Aragón la otra mitad.

Cabe señalar un hecho muy relevante: entre los criterios de selección de vías verdes a financiar del programa Caminos Naturales²¹ no se encuentra la necesidad de una colaboración entre diferentes instituciones. Solamente es necesario que haya una o varias instituciones que se hagan responsables del mantenimiento y gestión posterior sin concretar qué tipo de institución debe ser. Este mecanismo conlleva algunas consecuencias: a) actúa sólo a demanda: siempre tiene que haber alguna institución que solicite la inversión al ministerio, b) es flexible y se puede adaptar a diferentes realidades en cada contexto, pero c) no fomenta la colaboración multinivel entre distintas instituciones que puedan aportar escalas y enfoques distintos.

Así en un convenio se materializa la aportación ministerial y el compromiso de gestión posterior de la otra institución, sin inspecciones o sanciones previstas. El caso de Ojos Negros en el tramo aragonés es paradigmático del fracaso de este modelo dado que después de la inversión inicial el mantenimiento y la gestión ha sido y sigue siendo muy deficiente.

Por lo tanto no se puede afirmar que la financiación externa ha sido un acicate clave para la gobernanza multinivel dado que ha financiado proyectos que implican la colaboración entre diferentes instituciones (como en las vías verdes de Girona) y

²¹En la página web del Ministerio : <http://www.mapama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/caminos-naturales/programa/> se encuentran las condiciones para participar del programa vías verdes:

Las entidades públicas o privadas que quieran acogerse al "Programa de Caminos Naturales" deberán solicitarlo aportando la siguiente documentación:

Proyecto de las obras de acondicionamiento del trazado de la infraestructura que se quiera integrar en el Programa.

- Acuerdo de compromiso de la entidad promotora en el que se exprese:
 - Que existe disponibilidad de los terrenos para la realización de las obras.
 - Que asumirán las labores de mantenimiento y conservación de las obras una vez finalizadas.
 - Que adquieren la responsabilidad patrimonial y extracontractual ante la eventualidad de cualquier hipotético daño o siniestro producido en los terrenos y/o bienes inmuebles integrantes del 'camino natural' o vinculados a él, o que como consecuencia de un limitado mantenimiento puedan originarse en las propiedades limítrofes, usuarios o personas situadas en las cercanías.

otros proyectos, como el tramo valenciano de Ojos Negros, en los que un solo actor ha participado del proceso.

h) Liderazgo.

Hay varias diferencias en relación al liderazgo en los dos casos estudiados. Por un lado el tipo y por otro lado la duración.

En el caso del tramo valenciano de Ojos Negros el liderazgo desde el inicio fue fuerte y único. El Director General Vicente d'Ómine ejerció el cargo desde el inicio hasta el 2015. Fue el que impulsó el proyecto, y todos los actores le reconocen un papel central y único en la creación y posterior evolución de las vías verdes. Pero también su personalismo y sus dificultades para incorporar otras personas y visiones al proyecto. Era conocedor de la dinámica de creación de vías verdes y era miembro de la FFE, pero no buscó la participación de ninguna otra administración, ya sea “por arriba” con la AGE, o “por abajo” con los municipios o diputaciones. En sus propias palabras “lo que tienen que hacer los municipios es echarse a un lado y no molestar”. Cabe reconocer que fue gracias a sus actos que se creó la vía verde y también la estructura de gestión que sigue hasta hoy.

En el caso de Aragón, el liderazgo se encuentra más repartido. Tuvo un papel relevante el Consejero de Obras Públicas cuando se creó la vía verde, pero no se establecieron relaciones con otros actores ni se ancló en la estructura administrativa, lo que ha conducido a la situación actual con una ausencia de liderazgo reconocido.

En el caso de Girona el liderazgo desde el principio fue compartido y colaborativo. Si bien es verdad que en el tramo Olot-Girona el alcalde de Salt Xavier Corominas “creyó” e impulsó el proyecto, desde el inicio buscó la colaboración con los otros alcaldes para que fuera un proyecto municipal y compartido a la vez. Una vez los tres tramos estuvieron construidos, la creación del CVVG también fue fruto de la colaboración entre todos los ayuntamientos implicados y la Diputación.

Una vez se creó el CVVG, el liderazgo recayó en la institución, como reconocen todos los actores entrevistados. La figura del gerente –ha habido varios-, es

reconocida como clave y central en las políticas públicas relacionadas con las vías verdes. La propia naturaleza del Consorcio en tanto que institución formada por varias instituciones, su liderazgo ha sido colaborativo y buscando alianzas.

Por lo tanto en la comparación se diferencian dos modelos claros: mientras en el tramo valenciano de Ojos Negros hay un liderazgo permanente, de arriba abajo y sin alianzas más allá de la institución, en Girona nunca ha habido un solo referente con el poder suficiente para crear o gestionar la vía. En este caso se encuentra un liderazgo compartido y coordinador.

i) Confianza y visión común.

La confianza es un elemento de difícil cuantificación y operacionalización. Pero emerge como clave en los casos analizados. En el caso de Ojos Negros hay una ausencia total de confianza entre los actores dado que no hay ni siquiera relación entre ellos. Únicamente participa de las políticas públicas la DG competente.

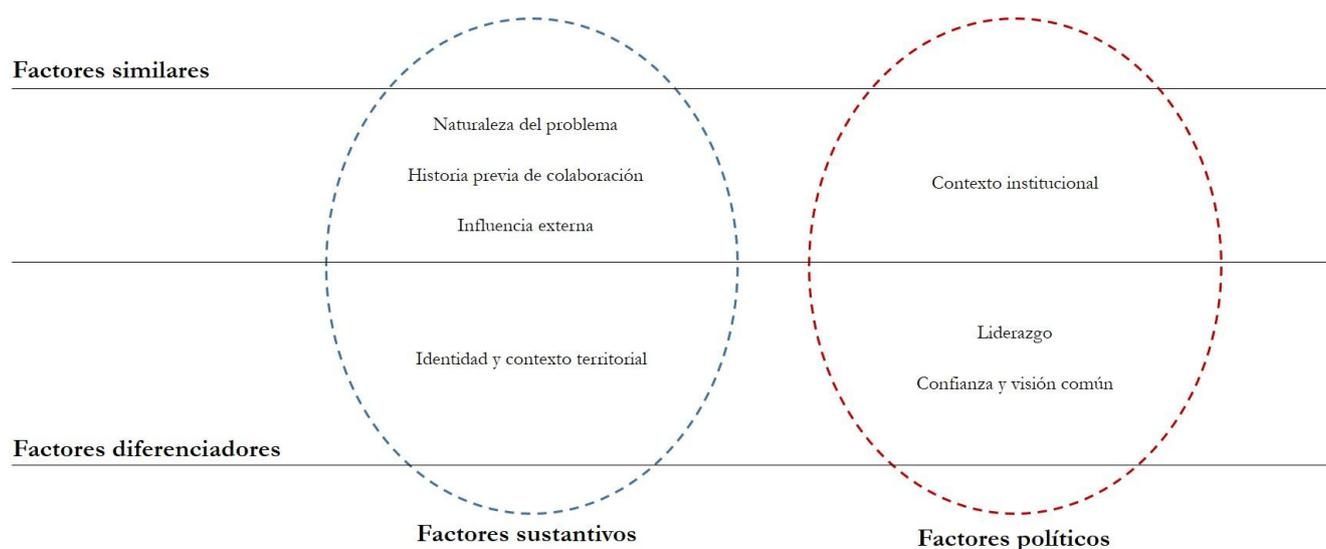
En el caso de Girona se da el caso contrario. Se debe recalcar que hubo un proceso de solidificación de la confianza entre los miembros en el inicio del proceso. Durante dos años los alcaldes del tramo de Olot a Girona, se estuvieron reuniendo mensualmente en cada uno de los municipios para tratar exclusivamente del proyecto: el recorrido, la financiación, las potencialidades de una infraestructura por aquél entonces, principios de los años 90, inexistente en la península ibérica. Este proceso permitió cimentar la confianza entre todos los alcaldes, de diferentes partidos políticos y algunos de ellos enfrentados por otras cuestiones territoriales, en el proyecto de las vías verdes.

Este proceso de construcción de la confianza también derivó en una visión compartida. El hecho que ningún ayuntamiento se debía despegar del proyecto para obtener un beneficio común, a parte del particular, ayudó a buscar una visión aglutinadora de las distintas perspectivas territoriales.

Así, en el momento del diseño, se conjugaron las soluciones preferidas por cada ayuntamiento con las exigencias para considerarse vía verde: conexión entre los

tramos, pendientes, anchura, firme, etc. Lo que dio lugar a una visión compartida donde cada municipio ha podido aprovechar el paso de la vía verde por su territorio.

FIGURA XVII. FACTORES RELACIONADOS CON LA COLABORACIÓN INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, y como se observa en la figura XVII, hay algunos factores que, siendo importantes, no marcan la diferencia en los casos estudiados: como la naturaleza de la cuestión, la historia previa de la colaboración o el contexto legal e institucional. La mayoría de estos factores actúan de igual modo en ambos casos y por lo tanto no pueden explicar porque en Girona existe una dinámica de gobernanza multinivel y en Ojos Negros no. En cambio la identidad y el contexto territorial, la confianza, la visión común o el liderazgo emergen como elementos claramente diferentes en los dos casos, y pueden explicar por qué en un caso hay colaboración entre distintas instituciones y en el otro caso no.

6.2.2.2. Factores relacionados con la institucionalización de la colaboración

A veces, la colaboración multinivel entre diferentes actores puede solidificarse y cristalizar en una nueva institución. En el caso de las vías verdes de Girona en el año 2003 se institucionalizó la colaboración existente, mientras que en el caso de ON no se ha institucionalizado porque como se ha mostrado anteriormente no ha habido ningún tipo de colaboración entre la DG que la gestiona y ningún otro actor con un papel relevante en la cuestión.

En este apartado, pues, se analizará el caso de Girona y se abordarán los factores que han contribuido a que la colaboración existente se institucionalice. Pero para hacerlo primero es necesario recapitular el proceso que condujo a la creación del Consorci de les Vies Verdes de Girona.

A principios de la década de los años noventa del siglo pasado, los municipios del tramo Olot-Girona iniciaron las conversaciones para impulsar la creación de la vía verde en su territorio. Estas conversaciones cimentaron la confianza y la visión común que permitieron constituir el *Consorci Ruta del Carrilet* el año 1993. En la siguiente legislatura, el mismo proceso sucedió con los municipios de la vía verde Girona-Sant Feliu de Guíxols: meses de conversaciones dieron lugar a la creación, el año 1997, del *Consorci de la Via del Tren de Sant Feliu de Guíxols a Girona*.

En el año 2000 existían más de cien kilómetros de vías de tren en la provincia de Girona, distribuidas en tres vías verdes: de Olot a Girona, de Sant Feliu de Guíxols a Girona y de Ripoll a Sant Joan de les Abadesses. En el ámbito institucional, existían dos consorcios gestionando una vía verde cada uno y dos ayuntamientos gestionando otra. A lo largo de 3 años hubo conversaciones que finalmente desembocaron en la creación del *Consorci de les Vies Verdes de Girona* (CVVG), que a partir de entonces adquiere un rol central en la gestión de la vía verde.

En este apartado se analizarán los factores que contribuyeron a la institucionalización en forma de Consorcio, una estructura que no solamente se ha mantenido hasta hoy sino que ha incorporado numerosos miembros en diferentes oleadas, muestra del éxito del modelo.

Para elaborar los factores que han facilitado esta institucionalización se partirá de la tipología enunciada (Sørensen & Torfing 2007), adaptándola a los casos concretos de los que se ocupa esta tesis:

a) Nivel de interdependencia entre los miembros.

El nivel de interdependencia de los miembros es extremadamente alto dado que es necesaria la participación de todos y cada uno de los municipios por donde pasa la ruta para que ésta goce de continuidad a lo largo de todo el trazado.

Si el objetivo solo fuera construir algunos kilómetros de camino no motorizado en el término municipal para uso de los vecinos del mismo, no sería necesaria la colaboración con otros municipios o con instituciones de escala superior, pero si se quieren obtener los beneficios globales que acarrea una infraestructura de gran recorrido (a nivel turístico, de promoción, etc.) es necesario el consenso entre todos los actores.

Este hecho otorga mucho poder a cualquier miembro dado que es imprescindible, también comporta una presión para que nadie “se descuelgue” ya que con su inacción perjudicaría a todos los otros miembros.

b) El nivel de compromiso entre los miembros.

Para institucionalizar la colaboración es necesario un alto grado de compromiso de todos los actores. En el caso del CVVG, los compromisos fueron y son institucionales, al participar en la creación de una nueva institución y sus órganos de gobierno, al mismo tiempo que económicos, dado que se acordó una participación financiera de todos los miembros de acuerdo a los criterios ya explicitados (4.3.1.).

Es por lo tanto destacable el grado de consenso que al que se llegó por el cual todos los ayuntamientos por donde pasa la vía más la Diputación de Girona acordaron crear y financiar una nueva institución.

c) La capacidad de generar una visión conjunta y producir resultados hacia afuera.

En los tres años, del 2000 que se inician las conversaciones, al 2003 que se constituye el Consorci de les Vies Verdes de Girona, las conversaciones entre los ayuntamientos promovieron la construcción de la confianza entre los miembros y la creación de una visión conjunta.

Todos los participantes eran conscientes que los impactos económicos y turísticos serían mayores en los municipios que son inicio y final de la ruta que los que se encuentran a lo largo del recorrido. Tampoco tienen la misma perspectiva los municipios de costa o interior, o los que cuentan con una oferta de alojamientos y servicios turísticos o los que carecen de ella. Pero a pesar de estas diferencias producidas por la ubicación geográfica de cada municipio, todos compartían la visión de la vía verde como un elemento que a) aumentaba el potencial turístico de la zona y de cada municipio, b) la recuperación de un trazado histórico (del que muchos habitantes todavía conservaban el recuerdo dado que se cerró el 1969), y c) la conexión de los núcleos habitados con su entorno natural.

d) El número y tipo de actores que participan en la red.

La literatura apunta que a mayor número de actores y a más diversidad, más difícil será la implementación de una política pública (Pressman & Wildavsky 1973; Teles 2016). No obstante, en este caso no es así, dado que el CVVG al inicio ya lo formaron 24 municipios más la Diputación de Girona. Así, las dinámicas comentadas anteriormente como la interdependencia, el consenso y la visión global pesaron más que las dificultades para encontrar el mínimo común denominador entre todos los municipios.

También cabe destacar que la mayoría de municipios se parecían bastante, en el sentido de ser de interior, con poca capacidad de atracción turística y relativamente pequeños (entre 1.000 y 10.000 habitantes), con algunas instituciones de alcance mayor como la Diputación y los municipios de Girona, Olot y Sant Feliu de Guíxols, que rondaban los 80.000, 40.000 y 20.000 habitantes respectivamente.

e) La historia previa de colaboración.

La existencia de dos consorcios, aunque prácticamente sin capacidad operativa dado que eran los propios ayuntamientos que mantenían la vía verde en su municipio fue un punto de partida clave para la creación del CVVG. Permitió consolidar unas relaciones de confianza entre los miembros y también advertir las potencialidades y los retos a los que se tendría que enfrentar una institución de mayor alcance. Es por esto que se creó un solo consorcio formado por todos los ayuntamientos ya que la dinámica debía ser general y no separada por cada vía verde. Y también se recurrió a la Diputación para armar un brazo financiero mayor dado que vieron que con las aportaciones de los propios municipios no bastaría para que el consorcio pudiera realizar el trabajo necesario para exprimir las potencialidades de la vía verde.

En definitiva, todos estos factores contribuyeron a cristalizar la colaboración en una institución. La muestra más evidente del éxito de la fórmula es que el CVVG no solo se ha mantenido en el tiempo y ha adquirido un rol central en el diseño y la planificación de las nuevas vías verdes sino que no ha parado de crecer en miembros. Hoy en día más de 40 ayuntamientos forman parte del consorcio. Muchos de ellos sin vía verde construida aún en su término municipal pero con la voluntad de poder disponer de ella en el futuro, y creen que la mejor manera de conseguirlo es estar dentro del consorcio. Y no solamente ayuntamientos, sino que todos los Consejos Comarcales de la provincia también forman parte del CVVG, hecho que muestra el carácter multinivel de la colaboración institucional.

Por todo ello es pertinente afirmar que el CVVG ha sido un éxito a juzgar por todos los entrevistados, por su pervivencia en el tiempo, y por la adhesión de otros actores.

6.2.2.3. La red de gobernanza

Después de haber analizado los factores que contribuyen a la colaboración multinivel entre actores institucionales y los factores que contribuyen a la institucionalización de la colaboración, es el momento de interrogarse acerca de si se

puede afirmar que existe una red de gobernanza en la gestión de las vías verdes de Girona y de Ojos Negros. En el caso de Ojos Negros ya se puede descartar de antemano la existencia de una red dado que un solo actor (la Dirección General de Transportes de Aragón y de la Comunidad Valenciana respectivamente) participa en las diferentes fases del proceso.

La red de gobernanza obviamente va más allá de la colaboración institucionalizada que es el consorcio, y alcanza todas las instituciones que participan de algún modo de la gestión de las vías verdes.

Como se ha mostrado en el marco teórico en la literatura se pueden encontrar multitud de definiciones de redes de gobernanza (Sørensen & Torfing 2007; Levi-Faur 2012; Kjær 2004a) pero intentando obtener el mínimo común denominador de la mayoría de ellas se puede afirmar que para que exista una red de gobernanza es necesario que se cumplan algunas condiciones:

a) La articulación de actores sea horizontal e interdependiente.

En las políticas públicas de vías verdes no existe regulación o competencias que permitan que algún actor actúe de una forma jerárquica o coercitiva con algún otro actor. Todas las relaciones que se puedan apreciar, son a partir de la voluntad de cada actor que interviene en el proceso.

Así, más allá de las relaciones solidificadas que se dan dentro del Consorcio, el Consorcio como tal se relaciona para proyectos concretos con la Unión Europea, la Generalitat de Catalunya, la Diputación de Girona, Consejos Comarcales o Ayuntamientos o la Generalitat de Catalunya, como por ejemplo.

b) Los actores interactúan a través de negociaciones.

Siguiendo la lógica descrita en el párrafo anterior, las relaciones entre los actores son horizontales, carentes de jerarquía y sustentadas a través de negociaciones. Excepto la Unión Europea y la AGE (esta última solamente participó en el inicio), que se relacionan con los otros actores financiando proyectos de competencia pública, el

resto de actores interactúan a través de negociaciones, que cuando se trata de proyectos concretos acaban plasmándose en convenios firmados entre las partes.

Es obvio que no todos los actores disponen de los mismos recursos o preferencias, pero por eso mismo es enriquecedora la gobernanza multinivel y tiene sentido la suma de las diferentes visiones.

c) Las relaciones producen un marco cognitivo conjunto.

A pesar de las diferencias de perspectiva, y principalmente de escala, los diferentes actores comparten una visión general de lo que son las vías verdes, las potencialidades que ofrecen, y la promoción que se debe realizar en torno a ellas.

Por ejemplo, el Patronat de Turisme de la Costa Brava trabaja conjuntamente con el CVVG en la promoción de las vías verdes en las ferias internacionales.

d) Se autorregula con los únicos límites impuestos por los propios participantes.

Es, por lo tanto, una relación voluntaria, si bien en muchos casos con una relación de interdependencia entre participantes.

d) Puede haber participantes de distinta naturaleza jurídica.

Es significativa la presencia, en los órganos del CVVG de numerosas empresas que su actividad tiene una relación importante con las vías verdes, como pueden ser agencias de viaje, alquileres de bicicletas u hoteles y restaurantes.

Esta participación es evaluada muy positivamente por todas las personas entrevistadas. Aunque no tenga una capacidad de decisión directa ni sus miembros puedan votar formalmente en la asamblea, dado que es consultivo, sí permite al CVVG tener un contacto muy directo con la realidad y detectar las tendencias y retos en los usos e impactos de la vía verde.

e) Contribuye a la creación de valor público.

Y toda la constelación de actores se dirige a mantener, gestionar, ampliar y promocionar a las vías verdes. Asimismo, las vías verdes realmente crean valor público dado que a partir de una infraestructura se obtienen numerosos y diferentes beneficios, que se abordaran en el apartado 6.2.5., centrado en la transversalidad.

En definitiva, el análisis de todos los factores contribuyen a responder la pregunta: ¿Existe una red de gobernanza en relación a los casos de vías verdes estudiados? Y la respuesta es que en el caso de Girona sí se puede afirmar la existencia de una red de gobernanza mientras que en el caso de Ojos Negros se constata la inexistencia de esta red.

6.2. Modelo de gestión

En este apartado se analizaran los modelos de gestión que se han aplicado a los dos casos analizados. El modelo de gestión se refiere al actor principal que ejecuta políticas en relación a la vía verde, a diferencia del apartado anterior donde se observaban las relaciones entre todos los actores que participan de las políticas públicas de vías verdes.

Antes de entrar en el análisis es pertinente recordar que en el ámbito español, existen diferentes consorcios que relacionados con la gestión de las vías verdes, pero la mayoría de ellos no se dedican únicamente a gestionar una vía verde sino que se ocupan de las políticas de desarrollo turístico de una región, dentro de la cual hay una vía verde. Por ejemplo es el caso del *Consortio del Plazaola*, que gestiona y promociona diversos elementos que se encuentran en la zona, siendo la Vía Verde del Plazaola el más relevante de todos ellos. El caso CVVG, en cambio, es diferente porque solo se ocupa de las vías verdes de la provincia de Girona.

La diferencia entre los dos casos analizados es muy clara y diáfana: mientras en el caso de Ojos Negros cada tramo de vía verde es gestionada por la Dirección General de Transportes de su CCAA, en las vías verdes de Girona existe una institución creada específica y únicamente para ello: el *Consorti de les Vies Verdes de*

Girona. Por lo tanto en un caso la vía verde es gestionada por una institución que ya existía, mientras que en Girona se crea *ad hoc* una nueva institución a la que se han ido sumando miembros.

Mientras las causas de la existencia e inexistencia de una institución específica fueron analizadas en el apartado 6.1., en este apartado se comparan los efectos simbólicos, estructurales, relacionales y sustantivos que generan los dos modelos de gestión.

6.2.1. Aspectos simbólicos

La creación de una institución específica para un fin, ya es en sí misma un elemento de un alto valor simbólico (Longo & Ysa 2007; Dente & Subirats 2014). Muestra que las vías verdes son un objeto relevante dentro de las políticas públicas en la zona. La existencia misma del órgano indica que hubo una voluntad política de crear la institución para visibilizar e impulsar las políticas públicas en relación a la vía verde.

El simple hecho de crear una nueva institución es un mensaje claro a los otros actores y a la ciudadanía de la relevancia de las políticas públicas de las que se ocupará. También es un punto y aparte en el proceso de políticas públicas. La creación de una entidad marca un antes y un después en el proceso de las vías verdes.

Esta creación de una institución contrasta con la incorporación de la vía verde a las tareas de una institución ya existente, como en el caso de Ojos Negros. En los casos de Aragón y en la Comunidad Valenciana, la Dirección General de Transportes, además de gestionar las carreteras asfaltadas para vehículos, también asumió la gestión de las vías verdes. Por lo tanto su radio de acción se amplió un poco, pero esto tiene unas consecuencias muy diferentes a la creación de una institución específica. Y quizá el aspecto más relevante es el plano simbólico.

En el caso que atañe a esta tesis doctoral, la institución creada específicamente ha sido reconocida internacionalmente a través de los galardones más importantes del

sector. Este hecho ha contribuido a la creación de un capital simbólico que garantiza el reconocimiento por parte de otros actores y facilita la aportación de recursos que permitan su supervivencia en el futuro.

6.2.2. Aspectos estructurales

En este epígrafe se analizarán algunos elementos relacionados con la estructura de las instituciones que gestionan la vía verde, esto es las direcciones generales y el CVVG.

En primer lugar las direcciones generales con competencias en construcción de carreteras, forman parte de otras estructuras de la Comunidad Autónoma, como una secretaría y una Consejería. En cambio, el CVVG se relaciona, antes con mayor independencia y después de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAAL)*, con menos, con la Diputación de Girona. No obstante, mientras en el caso las Direcciones Generales forman parte de la estructura “central” de la organización, el Consorcio goza de mayor autonomía en el proceso administrativo y de contratación. La ubicación de los mismos ejemplifica estas diferencias: mientras las direcciones generales se ubican en despachos de grandes edificios que comparten con gran parte de la administración autonómica, el Consorcio dispone de unas oficinas propias alejadas de las de la Diputación.

También se encuentran diferencias en relación al personal: mientras que en las direcciones generales de Transportes se encuentran en una abrumadora mayoría ingenieros, en el Consorcio la formación académica del personal es mucho más variada y se encuentran perfiles provenientes de turismo, comunicación, medio ambiente, etc.

Otra diferencia sustancial es con su naturaleza jurídica. Mientras las direcciones generales son un eslabón más del gobierno autonómico y tienen una posición jerárquica clara, en el caso del CVVG, los miembros que lo forman son muy relevantes.

Los miembros del CVVG cuando se creó en 2003 fueron la Diputación de Girona y 22 ayuntamientos. A lo largo del tiempo ha aumentado el número hasta los XX y también se han incorporado todos los Consejos Comarcales de la provincia.

6.2.3. Aspectos relacionales

Otro elemento clave en la comparación entre los tipos de gestores es el rol que ejercen en relación a los otros actores del proceso. En el caso de Ojos Negros no existe ningún rol en relación a otros, dado que no hay otros actores participando en el proceso de las políticas públicas de vías verdes. Por lo tanto lo único a destacar es la ausencia de colaboración entre los actores.

El caso de Girona, en cambio, es el opuesto. Todos los niveles institucionales han participado como actores de un modo u otro en relación a las vías verdes de Girona. Pero ello no ha sucedido por casualidad, sino que se debe en gran medida al rol de liderazgo que el CVVG ha ejercido en ellos.

El CVVG se ha situado en una posición central en el entramado de actores participantes, convirtiéndose en la referencia ineludible para todos ellos en relación con las vías verdes. Ejemplo de ello son los proyectos concretos o las relaciones habituales entre personal del CVVG y el de otros gestores de vías verdes en otros estados europeos, ya sean a niveles técnicos o directivos.

En relación a los proyectos concretos, el CVVG tiene el personal suficiente y capacitado como para liderar alianzas con otros actores para participar en concursos públicos de la Unión Europea destinados a financiar proyectos relacionados con algún aspecto de la vía verde. Ello le ha otorgado contactos regionales e internacionales, así como conocimiento relevante (*know how*) que no han hecho más que reforzar su rol de liderazgo.

Pero no solo colabora con otros actores puntualmente a través de proyectos sino que continuamente se relaciona con otras instituciones. Muestras de ello son los municipios, que usan el CVVG canalizan sus demandas de construir vías verdes en su municipio. Esta dinámica es evaluada como muy positiva por parte de los

municipios, dado que el número de los que quieren formar parte del mismo no ha parado de crecer. Pero también colabora habitualmente con otras instituciones, como el Patronato de turismo Costa Brava-Pirineu de Girona. La asistencia a ferias, la preparación de viajes de recibida a agencias extranjeras interesadas en vender productos cicloturísticos o la edición de material de promoción turística, son líneas de trabajo habituales entre las dos instituciones. Cabe destacar esta colaboración dado que es harto inusual²².

Los gestores del CVVG siempre han tenido como una prioridad la colaboración con otros actores (de todos los niveles, del municipal al europeo), y ello junto a la capacidad técnica han situado el CVVG en un rol central que lo hace la referencia imprescindible en cualquier proyecto de política pública de las vías verdes. Su liderazgo existe a nivel simbólico y también operativo.

6.2.4. Aspectos sustantivos

En este apartado se analizarán las políticas públicas concretas llevadas a cabo en cada una de las vías verdes.

Mantenimiento.

La primera mirada debe dirigirse al mantenimiento de la vía, dado que es el elemento básico y primordial: si no la vía verde no está en condiciones para ser usada, el resto de acciones carecen de sentido. Es por lo tanto una condición necesaria para todo lo demás.

En lo que respecta al mecanismo de gestión para el mantenimiento de la vía, no hay diferencias significativas entre los casos analizados. Tanto el CVVG en el caso de Girona como las DG en el caso de Ojos Negros externalizan estas funciones a través de un concurso donde se presentan empresas privadas. La única diferencia apreciable es que en los dos tramos de Ojos Negros no hay un concurso específico

²² Baste recordar las quejas amargas de las responsables de la FFE en el sentido que “TurEspaña” siempre les ha dado la espalda y han tenido que asistir a las ferias de turismo sin el paraguas del organismo público dedicado a ello.

para la vía verde sino que el concurso es para el mantenimiento de toda la red de carreteras de gestión autonómica de la zona, entre las cuales la vía verde

También es necesario subrayar que en el caso de Aragón en los últimos años ha habido una ausencia de inversiones más allá del mantenimiento ordinario que un informe interno ha cifrado en 700.000 euros. Ésta es la cantidad que requieren las inversiones necesarias para construir taludes y garantizar la seguridad de la vía. Así, en algunos (pocos) tramos no está garantizada la seguridad de los usuarios por los posibles desprendimientos. Es una muestra más de la dejadez de funciones del Gobierno de Aragón en relación a la vía verde de Ojos Negros.

Promoción.

Si la vía verde debe servir para atraer a visitantes para desarrollar económicamente un territorio, la promoción debería ser un elemento capital. En este caso sí son apreciables claramente las diferencias entre los dos casos. Mientras en Ojos Negros ha habido muy poca promoción, éste ha sido uno de los aspectos donde el CVVG ha destinado más esfuerzo y recursos.

Se pueden enumerar algunos elementos que pueden dar una idea aproximada de la situación. Por ejemplo la existencia de una página e específica. Mientras en el caso de Girona existe una página web con mapas, informaciones, actividad, noticias y un catálogo de empresas que ofrecen servicios relacionados con la vía verde, en Ojos Negros no existe ninguna web que lo agrupe. Si se introduce “vía verde de Ojos Negros” en cualquier buscador de contenidos en internet, solamente aparece la referencia en el catálogo de la FFE²³, como sucede en cualquiera de las más de cien vías verdes en España, pero ninguna página propia.

La diferencia también se manifiesta en la edición de materiales, donde el CVVG ha ido editando numerosas guías (ver Documento V. Guía de las Vías Verdes y Documento VII. Librito acerca de las Vías Verdes en Anexo), folletos y mapas (ver

²³ <http://www.viasverdes.com/itinerarios/itinerario.asp?id=46>

Documento VIII. Mapa Turístico de la Provincia de Girona en Anexo) para promocionar las vías verdes de Girona, y lo sigue haciendo regularmente.

En cambio en Ojos Negros, mientras que en el inicio sí se editó un folleto conjunto de la Vía Verde de Ojos Negros entre los dos gobiernos (Ver Documento IX. Folleto Promocional de Ojos Negros en Anexo), donde la vía aparecía como una unidad, no se ha vuelto a editar. Únicamente consta una guía de toda la vía verde (ver Documento X. Librito de Promoción turística de la Vía Verde de Ojos Negros en Anexo). En cambio sí aparece en la promoción turística provincial de Teruel o Castellón como otro camino más, pero sin explicitar el recorrido de toda la vía verde más allá de la frontera provincial.

Otro elemento claramente diferenciador es la presencia en las ferias de turismo internacionales, donde el CVVG tiene una presencia constante y hasta ha recibido premios y reconocimientos internacionales, mientras que nunca ha habido una promoción de la vía verde de Ojos Negros en ferias internacionales, más allá de la presencia en el catálogo de la FFE.

No obstante, esta ausencia de actuaciones destinadas a la promoción de la ruta no se puede entender sin hacer referencia a las competencias y cultura organizativa del gestor de la vía. La Dirección General de Transportes, actualmente con otro nombre, no tiene competencias ni conocimiento para promocionar turísticamente nada. Sus conocimientos, competencias y recursos van en la dirección de construir y mantener. En palabras de un responsable tendría *“mucho más sentido que la infraestructura se gestionase desde turismo y que nosotros nos limitáramos al mantenimiento. De hecho, ni sabemos ni podemos hacer más”*.

Por lo tanto la promoción emerge como un elemento claramente diferenciador entre los dos modelos de gestión, donde uno toma la vía verde de un modo integral, mientras que el otro se limita a gestionarla como una carretera más.

Obtención de fondos.

Otra de las actividades fundamentales en la gestión de las vías verdes es la captación de fondos. Es una obviedad de sobras conocida que para desarrollar políticas son necesarios los recursos. En el entorno norteamericano, donde casi no hay financiación pública para estos proyectos, y se tienen que basar en las aportaciones privadas, la captación de fondos para desarrollar la vía verde es claramente la primera ocupación del gestor de las vías verdes (Brasier 2011; Lundberg 2006a; Melville 2014; Fábos 2004).

En lo que respecta a la obtención de fondos hay diferencias muy remarcables a destacar entre los modelos de gestión. En el caso de Ojos Negros no ha habido captación de fondos más allá de las DG de transportes mientras que en el caso de Girona el CVVG sí ha tenido la capacidad de incrementar sus ingresos considerablemente.

Así, en el caso de Ojos Negros, los recursos destinados a las vías verdes provienen de las DG de Transportes. Estas DG suelen ser de las más dotadas financieramente en los gobiernos (o al menos muchos más que las de Medio Ambiente o Turismo, por poner un par de ejemplos). No obstante, en el caso de Aragón, ello no ha impedido que haya una inversión por debajo de las necesidades y por lo tanto que en algunos tramos haya un riesgo de desprendimientos. Más allá del mantenimiento, no ha habido fondos destinados a ninguna otra política pública.

En el caso de Girona, el pacto que permitió crear el CVVG ya incluía las aportaciones de cada actor en una proporción calculada a partir de algunos elementos ya descritos anteriormente. Por lo tanto, la misma existencia de la institución acarrea un compromiso de financiación vital para el éxito del proyecto.

Pero todavía es más relevante el hecho que el CVVG ha sido capaz de atraer recursos financieros más allá de los aportados por los miembros de la institución, Ayuntamientos y Diputación de Girona. Así, como se observa en la figura XVIII, en casi todos los ejercicios las aportaciones de los miembros no han ido más allá de la mitad de los recursos del Consorcio.

Este hecho es extraordinariamente relevante y muestra la capacidad del CVVG para atraer inversión de otros actores y canalizarla hacia las vías verdes. En este sentido se pueden diferenciar dos grandes ámbitos.

En primer lugar las subvenciones sujetas a concurrencia pública, principalmente de la Unión Europea. Estos programas suelen financiar proyectos que implican la colaboración entre varios actores y suelen fomentar la promoción del turismo sostenible o la ampliación o señalización de las vías.

Pero también hay otro gran ámbito como son las aportaciones de otras instituciones (mayoritariamente ayuntamientos o consejos comarcales) que en lugar de realizar directamente una actuación sobre la vía verde, transfieren los recursos para que la diseñe y ejecute el CVVG. La mayoría de actuaciones de este tipo se dirigen a la adecuación del entorno de la vía verde o la señalización de los alrededores.

Por lo tanto, cabe destacar que gracias a la existencia de la vía verde, y la orientación de parte de sus recursos humanos hacia la captación de inversiones, el CVVG ha conseguido captar una suma importante de recursos, que sin la existencia del Consorcio sin duda no se hubieran destinado a las vías verdes de la provincia de Girona. En este sentido la comparación con Ojos Negros es muy representativa, dado que no ha habido ninguna captación de recursos públicos ajenos a las direcciones Generales encargadas de su gestión. No está de más señalar que dichas DG no destinan ningún esfuerzo a captar este tipo de inversiones de otros actores, por lo que no han participado de ningún proyecto con financiación europea.

Ampliación.

El CVVG ha buscado desde el inicio de su actividad extender y ampliar las vías verdes, siguiendo los objetivos enunciados en el artículo 5 de sus estatutos. No ha sido fácil, dado que cuando se constituyó el CVVG ya estaban construidas las vías verdes de Olot a Girona, de Girona a Sant Feliu de guíxols y de Sant Joan de les Abadesses a Ripoll. Y todas estas vías verdes recorrían la totalidad de la antigua línea del ferrocarril. Por lo tanto no se podía ampliar. No obstante, sí se amplió hacia otra

antigua línea de ferrocarril (de Girona a Palamós), y así el 2010 entró en funcionamiento la vía verde del Tren Petit, 8 kilómetros de Palamós a Palafrugell siguiendo aproximadamente el trazado de la antigua vía. La financiación de la vía verde fue a cargo de la Generalitat de Catalunya como obras adyacentes a la ampliación de la carretera C-31, pero una vez construida pasó a ser gestionada por parte del CVVG, que también participó en la decisión y el diseño junto a la Generalitat.

En el caso de Ojos Negros, en cambio, no se ha construido ningún otro tramo después de la construcción inicial. Aunque quedan kilómetros de antigua vía de tren sin convertir en vía verde (unos 20 kilómetros de Ojos Negros a Santa Eulàlia y otros 20 de Torres-Torres a Puerto de Sagunto), nunca se ha terminado la vía verde. Cabe destacar que mientras en el caso aragonés no ha habido ningún proyecto ni voluntad, en el caso valenciano esto no ha sido así. En el año 2008 se presentó un proyecto constructivo (Monleón 2008) para alargar la vía verde hasta el mar pero la crisis económica imposibilitó la obtención de fondos para la realización de la obra.

Planificación.

Hasta fechas muy recientes no ha habido ninguna planificación en relación a las vías verdes, ni en los dos casos estudiados ni en general en ningún nivel ya sea estatal o autonómico.

Gran parte de la explicación a la ausencia de planificación se debe al mecanismo estatal de otorgar fondos para la construcción de la vía verde, que como se ha señalado no incluye ni ninguna planificación sino tampoco ningún criterio explícito para ordenar el crecimiento. Al inicio de las políticas de vías verdes en España el año 1993, antes de la creación del Programa Vías Verdes, la Fundación de los Ferrocarriles Españoles redactó un *Inventario de Líneas Ferroviarias en Desuso* que detectó más de 8000 kilómetros de vías de tren abandonadas. Este inventario sólo se usó para animar e incitar a los municipios por donde pasaban las vías de tren a que impulsaran la conversión en vía verde. Pero nunca se ha elaborado una planificación con criterios públicos y explícitos que guiaran el crecimiento. La actuación

ministerial se ha limitado a otorgar (o no otorgar) discrecionalmente los recursos a las peticiones que se le efectúan desde alguna institución que se compromete a mantenerla y gestionarla después.

Además del inventario realizado más de veinte años atrás, llama la atención la ausencia de otros informes acerca del estado no sólo de las vías verdes sino de los caminos peatonales. En un tiempo donde abundan las herramientas informáticas en relación a la geografía y concretamente en los mapas, llama poderosamente la atención la ausencia de mapas digitales donde consten todos los caminos no motorizados de un territorio, como mínimo de la península ibérica²⁴.

Este hecho se explica en gran parte por la ausencia de coordinación entre las instituciones que crean, gestionan y señalizan rutas. Así, es habitual en numerosas comunidades autónomas (en las tres analizadas en los casos sucede y es reconocido por los responsables entrevistados) que convivan señalizaciones en diferentes colores, formatos y escalas, no coordinados entre sí que dificultan el uso por parte de los visitantes. Pero seguramente la consecuencia más importante de la ausencia de coordinación multinivel entre instituciones es que no existe una visión global de la situación de los caminos no motorizados en la zona. Sin un buen diagnóstico, sin un conocimiento preciso de la situación actual de todos los caminos para un uso no motorizado en una zona es extremadamente difícil por no decir imposible poder planificar.

Es necesario hacer una aclaración importante: seguramente carecería de sentido planificar solamente las vías verdes, y la aproximación más racional sería la de todos los caminos de uso no motorizado, sean vías verdes o no. Existen dos importantes motivos para ello. En primer lugar la administración que más kilómetros ha financiado, la AGE, actúa a través del programa Caminos Naturales donde engloba todo tipo de caminos y no sólo las vías verdes. En segundo lugar, una de las características de las vías verdes es que se construyen sobre la base de antiguas vías de tren abandonadas, que normalmente eran de vía estrecha, por lo que es absolutamente imposible poder configurar una red conectada, dado que las líneas

²⁴ Hay herramientas, la mayoría de ellas privadas como Wikiloc.com , donde los usuarios libremente pueden “subir” sus rutas.

abandonadas no conectaban entre sí, sino que o bien conectaban con una línea de mayor alcance o bien no conectaba con ninguna.

No obstante, en los últimos años aparecen incipientes esfuerzos para planificar el futuro crecimiento de caminos no motorizados en algunas zonas. En el caso de Ojos Negros, en este aspecto se vuelve a evidenciar la diferencia entre la Aragón y la Comunidad Valenciana.

En Aragón no existe ninguna planificación de crecimiento o conexión de los caminos no motorizados, ni previsión de que exista, según los responsables entrevistados. Lo que sí existe en el último lustro es una presión ciudadana por parte de la *Plataforma vía verde desde Ojos Negros Ya!* demandando la ampliación de la vía verde hasta el inicio de la antigua línea de ferrocarril en las minas de Ojos Negros. Pero no existe por parte del sector público una perspectiva global del territorio en relación a los caminos no motorizados (Diario de Teruel 2016).

En la Comunidad Valenciana, en cambio, sí hay algún proyecto de planificación, aunque con ambición limitada. Por un lado, por lo que respecta a la vía verde de Ojos Negros, hubo un proyecto, redactado y presentado públicamente en 2008 para alargar la vía verde y hacerla llegar al mar mediterráneo, como la antigua línea de tren de Sierra Menera. Pero el proyecto no se realizó a causa de los recortes presupuestarios fruto de la crisis económica.

Por lo tanto en los casos de Aragón y de la Comunidad Valenciana se ha previsto la ampliación de la vía verde hasta cubrir la totalidad del trazado de la antigua vía del tren de la Compañía Minera de Sierra Menera, pero en ninguno de los dos se ha realizado. Por lo que respecta a la planificación global de la zona, en Aragón no hay ninguna planificación ni previsión de que la haya, según los responsables de la Dirección General de Movilidad.

En cambio en la Comunidad Valenciana la situación es distinta. Desde la Dirección General de Movilidad han impulsado otras vías verdes, como la Vía Verde del Mar, en Oropesa, y vías ciclopeatonales en entornos rurales, como la de Requena. De todos modos, ahora quieren priorizar el entorno urbano y periurbano, como el

anillo ciclopeatonal en la ciudad de Valencia y municipios colindantes. Es muy relevante la perspectiva con la que se está diseñando, muy alejada de la perspectiva top-down con la que se construyó la vía verde de Ojos Negros. Así, en el año 2016 no había empezado la construcción sino que aún se estaba diseñando el recorrido, y se realizaron numerosas reuniones entre la Generalitat (Dirección General de Movilidad), los ayuntamientos afectados (Valencia y municipios limítrofes por donde pasaría el anillo) y otros actores, mayormente asociaciones de vecinos, clubes ciclistas y asociaciones de fomento de la movilidad sostenible. Es en esos encuentros donde *“se intenta construir una visión común entre todos para encontrar el mejor recorrido, y que sea factible”*.

Desde una perspectiva más general, en la Dirección General de Movilidad de la Comunidad Valenciana tienen la visión –explicitada en las entrevistas realizadas pero aún no trasladada negro sobre blanco en ningún documento oficial- que el futuro debe ser una red de vías ciclopeatonales conectadas entre sí. Dentro de las cuales hay las vías verdes.

En el caso de Girona, la ausencia de planificación también ha sido la nota dominante durante dos décadas. Pero en los últimos años, el CVVG, junto con la Generalitat de Catalunya ha planificado el crecimiento de la red de vías verdes y caminos no motorizados en la región.

En primer lugar, es necesario señalar que la Generalitat no dispone de un inventario ni por lo tanto de una planificación a escala de todo el territorio catalán. Impulsa o tiene previsto impulsar algunas actuaciones a lo largo y ancho del territorio como una gran ruta que atraviese el interior de Catalunya de Girona a Lleida siguiendo la carretera C-25. Pero tampoco hay una planificación homogénea y total sobre el territorio.

Esta planificación, en cambio, sí existe a una escala menor: en la provincia de Girona. En los últimos años el CVVG y la Generalitat han sido capaces de coordinarse y, a través de la colaboración multinivel, presentar distintos proyectos para racionalizar las actuaciones hasta el año 2020. La más ambiciosa es la creación del “8”, que consiste en dos rutas circulares cuyo punto de encuentro sería la ciudad

de Girona y para las que se usarían las vías verdes ya construidas ampliándolas con otros caminos inspirados en las antiguas líneas de tren de Girona a Banyoles y de Girona a Palamós. Aunque quizá no se pueda ser tan fiel al trazado original como las vías verdes actuales, permitirán doblar el número de kilómetros ciclables disponibles. Habrá que ver si la FFE les otorga el título de vías verdes dada la no coincidencia total con el trazado de las antiguas vías de ferrocarril, ahora convertidas en carreteras.

Más allá del detalle ya expuesto en el apartado 4.3.1.d), lo relevante es la existencia de planificación y la coordinación entre el CVVG (y por lo tanto la Diputación, municipios, y Consejos Comarcales), y la Generalitat. Coordinación que no se circunscribe al recorrido sino también a las formas de financiación. Así, por un lado la Generalitat compromete financiación para algunos tramos mientras que el CVVG solicitará financiación de proyectos europeos, así como se compromete a aportar fondos propios, de la diputación y de los ayuntamientos.

Por lo tanto en las dos décadas siguientes a la puesta en funcionamiento de las vías verdes en los casos estudiados, no ha existido una planificación a escala regional que aportara escala y racionalidad en el calendario y la ampliación de kilómetros de vías verdes. Pero en los últimos dos o tres años las cosas han cambiado en algunos territorios.

6.2.5. El enfoque

El tipo de enfoque es uno de los elementos clave en las diferencias entre una institución específica y la gestión por parte de una unidad preexistente.

En el caso de Ojos negros la vía verde es tratada por parte de la Dirección General de Movilidad como una carretera más, con todo lo que ello implica. En el momento de la construcción se movilizaron los recursos financieros y técnicos como si de otra carretera se tratase. La ejecución fue rápida y sin mayores problemas, dado que “la maquinaria” de la Dirección General está absolutamente acostumbrada y capacitada para construir carreteras. Seguramente no hay una manera más rápida y efectiva de

construir una vía verde que recurrir a la dirección general autonómica con competencias en las carreteras.

Pero una vez construida, si la gestión sigue en manos de la misma DG, su visión y potencialidades quedan reducidas a otra carretera más. En este sentido es extremadamente indicativa la expresión de un responsable de la DG, interrogada acerca de la posibilidad de ampliar el radio de acción de las políticas en relación a la vía verde en el sentido que desde la DG “*ni sabemos ni podemos hacer más*”.

En contraposición, la existencia de una institución, en este caso el CVVG, permite a los gestores abordar la vía verde sin el encorsetamiento de las divisiones competenciales entre las direcciones generales.

Así la lógica cambia: en lugar de actuar en función de las propias competencias, se puede afrontar la vía verde como un todo sin el encorsetamiento sectorial. Así, emerge una visión global en la cual la vía verde aparece como el objeto sobre el cual realizar las políticas, sin preocuparse de entrada por si existen las competencias o no. Obviamente esta visión permite expresar el potencial de la vía verde en muchos más aspectos que si se limita a las competencias propias de una dirección general.

Es bien sabido que cualquier organización, a medida que transcurre el tiempo, desarrolla una cultura organizacional propia (Mintzberg 1994). En este sentido también son sustanciales las diferencias entre ambas culturas de la organización.

En las direcciones generales de Movilidad, compuestas principalmente por ingenieros, la visión predominante se limita a la construcción y mantenimiento de las infraestructuras. Lo que pasa en ellas, para qué se usan, los impactos que generan, quedan completamente fuera de su incumbencia. Su labor consiste en construirlas de una manera eficaz y eficiente y después mantenerlas en buen estado siguiendo los mismos principios.

En cambio en el CVVG en relación a la vía verde podría adaptarse la conocida frase “Nada de lo humano me es ajeno”²⁵ de un modo mucho más prosaico como “nada

²⁵“*Homo sum, humani nihil a me alienum puto*”, habitualmente traducido por “Soy humano, nada humano me es ajeno”, fue escrita por Publio Terencio Africano en su comedia *Heautontimorumenos*.

de lo que tenga que ver con la vía verde me es ajeno”. Esta perspectiva se debe a varios elementos: en primer lugar para justificar la propia existencia de la institución, la misma intenta abarcar todos los aspectos posibles. Así, se da sentido a su existencia y se sitúa en una posición central en relación a otros actores que puedan tener relación con las políticas públicas de vías verdes. Otro aspecto importante acerca de la creación de una cultura organizativa propia es la procedencia académica del personal trabajando en la institución, mucho más diversa que en las DG de Movilidad, donde priman los y las ingenieros.

En el mismo sentido el hecho de ser una institución joven, creada específicamente para este fin, hace posible la creación de una cultura organizativa nueva alejada de un sector específico. En este sentido, la participación en organizaciones internacionales de gestores (como AEVV-EGWA) y la participación en proyectos europeos que requieren de partenariados, no hace más que enfatizar la cultura organizativa propia y enfocada a la vía verde como un todo, alejada de las visiones escoradas hacia un sector específico.

6.3. Estilo de políticas

En este apartado se comparará el estilo que ha predominado en las políticas públicas de cada caso estudiado. Para ello se focalizará el análisis en el momento inicial, de decisión y diseño de las vías verdes, para después analizar la evolución que ha seguido cada caso.

6.4.1. La decisión y el diseño de las vías verdes

El diseño de la vía verde en el sentido estricto, el que refiere al recorrido, es muy similar en ambos casos. Tanto en Ojos Negros como en Girona, el recorrido sigue con una exactitud –casi- total el antiguo trazado ferroviario actualmente abandonado. Hay distintas razones para que en los dos casos la decisión fuera de seguir completamente la antigua infraestructura.

En primer lugar el proceso administrativo es mucho más sencillo. La propiedad del suelo era de Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), por lo que se evitan los costosos procesos de expropiación. En Girona se tuvieron que expropiar algunos pequeños tramos para dar continuidad a la vía, porque por donde pasaba la antigua línea ahora circulaba la carretera o se había urbanizado.

En segundo lugar, los costes económicos son mucho más reducidos si no hay expropiación a particulares. La cesión de los terrenos por parte de ADIF abarataron considerablemente la reconversión del trazado en vía verde. Todos los actores entrevistados reconocen que el proyecto no hubiera sido viable si se hubiera tenido que expropiar gran parte del recorrido.

También hay que señalar que la decisión de permanecer fieles al trazado ferroviario original concuerda perfectamente con la visión de la FFE, impulsora del programa vías verdes, en el sentido de considerar vía verde solamente a la que el trazado coincide con una antigua vía de tren.

Pero hay algunas diferencias importantes de calado entre los casos. Por un lado por donde circula el recorrido. Así, siendo los dos casos absolutamente fieles al trazado ferroviario original, en el caso de Girona el trazado cruza todos y cada uno de los núcleos urbanos de los 22 municipios que recorre la infraestructura, mientras que en el caso de Ojos Negros, o bien pasa a más de 3 o 4 kilómetros del núcleo (en el tramo aragonés) o bien solo lo recorre tangencialmente (en el caso valenciano) siendo una minoría los pueblos que la vía verde cruza por sus calles (como en el caso de Jérica).

Esta diferencia conlleva algunas consecuencias importantes en el impacto local de la vía verde. Por un lado, el impacto económico es menor cuando no cruza los tramos urbanos, dado que los visitantes no recorren el interior del pueblo.

Por otro lado, este hecho también impacta en la percepción de los habitantes de los municipios. Así, para los habitantes de los municipios donde la vía verde recorre sus calles, la infraestructura es algo que forma parte de su cotidianeidad. Puede que la

usen en sus paseos ociosos y/o saludables, y ven como los usuarios de la vía verde la recorren.

Otro debate es si los habitantes valoran positiva o negativamente la presencia de turistas/cicloturistas/senderistas en sus calles. La impresión de todos los entrevistados es que como el número de turistas queda lejos de la masificación, no hay una percepción negativa del turismo como puede haber en otros lares²⁶. Sea como fuere, cuando la vía verde recorre el interior de los núcleos urbanos, se convierte en parte del paisaje cotidiano, y hasta se puede afirmar que forma parte de la identidad de la zona o del municipio. En cambio sí discurre a varios kilómetros, es algo tan lejano que muchos habitantes desconocen su existencia o la tienen presente como algo lejano, como una colina o un bosque en las afueras²⁷.

Otra diferencia significativa en cuanto al diseño del recorrido es el alcance de la vía verde. En el caso de las Vías verdes de Girona, gracias al proceso de construcción del consenso entre los alcaldes, la vía verde cubre la totalidad del recorrido de las antiguas líneas de ferrocarril estrecho (de Olot a Girona y de Girona a Sant Feliu de Guíxols). En cambio en el caso de la vía verde de Ojos Negros no es así. De los 210 kilómetros de la antigua línea del ferrocarril, solamente se han reconvertido en vía verde 160 en el tramo central. Así, la vía verde comienza en Santa Eulàlia y no en el municipio de Ojos Negros, que paradójicamente le da nombre. Esto se debe a que en el inicio el municipio de ojos negros quería mantener los raíles para un posible tren turístico en un futuro que nunca llegó. Este hecho, la no-llegada a las antiguas minas de Ojos Negros tuvo una importancia simbólica.

Pero en cambio la no llegada a Puerto de Sagunto, al Mar Mediterráneo, a parte del aspecto simbólico, cercenó muy seriamente el potencial de atracción de visitantes de la vía verde. Es de sobra conocida la mayor capacidad de atracción turística que tiene el litoral en comparación con el interior. Por lo tanto si se hubiera encontrado

²⁶ En Barcelona, según una encuesta hecha por el propio ayuntamiento “el turismo” es el primer problema para la mayoría de vecinos de la ciudad. http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2017/06/r17009_Bar%C3%B2metre_Juny_Evoluci%C3%B3.pdf

²⁷ Esta es la percepción que el autor obtuvo conversando con diferentes vecinos en diferentes poblaciones, en el tramo aragonés y en el valenciano.

la manera de unir la vía verde de Ojos Negros, que actualmente finaliza en Torres-Torres, con el Puerto de Sagunto, a no más de 25 kilómetros de distancia, se puede afirmar con casi toda seguridad que el número de usuarios de la vía verde hubiera sido exponencialmente mayor.

Si se toma de referencia el caso de las Vías Verdes de Girona se puede apreciar como los contadores que detectan más usuarios son los situados cerca de la costa. Pero no solo se debería sumar el uso que hicieran los turistas de los tramos más cercanos al mar, sino que toda la vía verde vería acrecentada significativamente su interés y capacidad de atracción de visitantes si acabara en la costa. El hecho de acabar delante del mar es valorado de un modo absolutamente fundamental para explicar el éxito de las vías verdes de Girona, según todos los protagonistas entrevistados.

Es necesario reconocer que el tramo del antiguo ferrocarril de Torres-Torres al Puerto de Sagunto actualmente está cubierto por la carretera y las alternativas no son constructivamente fáciles. Pero también es verdad que a la administración le fue mucho más fácil no buscar alternativas y finalizar en Torres-Torres dado que no hubo una perspectiva global y multinivel. Si no hubiera sido así, seguramente el resto de actores hubieran presionado para que la vía verde conectara con el mar.

Por lo tanto aunque las dos vías verdes sean absolutamente fieles al trazado ferroviario hoy en día abandonado, el alcance, las condiciones y los impactos son claramente diferentes.

6.4.2. La evolución de las vías verdes

Una vez decidida, diseñada y construida la vía verde, se debe gestionar. Es este proceso el que ahora se somete a un análisis comparativo.

Las políticas públicas de vías verdes en los dos casos han seguido estilos bien distintos sino directamente contrapuestos. En el caso de Ojos Negros el estilo de implementación dominante ha sido *Top-Down*, mientras que en el caso de Girona ha predominado el enfoque *Bottom-Up*.

En el caso de Ojos Negros solamente ha participado un actor en cada tramo: la antigua DG de Carreteras, quién inició el proceso, lo diseñó, lo construyó y después lo ha gestionado. En la comunidad Valenciana y en Aragón ha habido una ausencia absoluta de coordinación con otros actores, ya sea verticalmente o multinivel, como pudieran ser los ayuntamientos, diputaciones o Unión Europea, como horizontalmente o transversal, con otras Direcciones Generales del Gobierno Autonómico.

Desde el despacho del director general ubicado en la ciudad de Valencia o de Zaragoza, respectivamente, se ha asignado presupuesto para mantener la vía verde en buen estado. Pero no se ha incentivado ninguna otra acción en relación a la vía ya sea de coordinación con otros actores, de diversificación de acciones, de evaluación de resultados o de recabar las opiniones y preferencias de empresas o municipios relacionados con la vía. Es un ejemplo claro de visión jerárquica y no colaborativa de las políticas públicas.

El caso de las vías verdes de Girona, en cambio, es un ejemplo del enfoque *Bottom-Up*, dado que son los ayuntamientos quienes colaboran y se coordinan entre sí para impulsar, diseñar y crear el proyecto, luego institucionalizan la colaboración con la forma de un consorcio, buscan un actor con más recursos y una escala adecuada, y lo encuentran en la Diputación.

A partir de entonces, la gestión sigue los mismos parámetros: colaboración entre actores y preeminencia de una perspectiva “desde abajo” o pegada a lo local. Pero la colaboración no solo ha sido la característica fundamental entre los impulsores, sino que el CVVG ha establecido alianzas con todos los actores que ha podido, ya sean permanentes o bien por proyectos concretos. Así, el CVVG es miembro de la Asociación Europea de Vías Verdes y en distintas ocasiones –como actualmente- su representante forma parte también de su junta directiva.

También ha conseguido establecer alianzas para proyectos puntuales con otras vías verdes con objetivo de conseguir financiación europea. Cuando se han obtenido estos proyectos no sólo han servido para desarrollar lo que explícitamente preveía el proyecto (ya sean ampliaciones, señalizaciones, creación de productos turísticos...)

sino que también han servido para establecer alianzas estables con otros gestores de vías verdes, compartir experiencias y aprender unos de otros.

Otra característica del estilo de políticas en el caso de Girona es la visión integral de la vía. O, dicho de otro modo, el enfoque poliédrico que tiene en cuenta los distintos enfoques sectoriales que permiten las vías verdes. Así, el CVVG, como institución encargada de la vía verde ha adoptado un enfoque integral que no se ha reducido a ningún sector con los que habitualmente se divide la administración. En el caso de Ojos Negros, en cambio, el enfoque de las políticas públicas siempre ha sido deudor de la perspectiva de un gestor de carreteras, y no se ha ampliado a otros ámbitos como la promoción turística, el medio ambiente, la movilidad, etc.

El estilo de políticas públicas seguido en la gestión o implementación de las políticas ha seguido la misma dinámica que en el impulso y diseño de la vía. En el caso de Ojos Negros la participación se ha reducido a un solo actor con una perspectiva absolutamente deudora de su cultura organizativa, como es el caso de la Dirección General de Transportes. En el caso de Girona, la gestión se ha caracterizado por la colaboración entre distintos actores y la transversalidad en las actuaciones, integrando las distintas potencialidades que la vía verde permite.

6.5. Indicadores de éxito

No es el objetivo de la presente tesis doctoral evaluar las vías verdes. No obstante, para situar los casos en su contexto, es necesario destacar algunos resultados producidos por la vía verde, o que están relacionados con ella. Para comparar los dos casos se seguirá la misma estructura con la que se han redactado los casos, clasificando los posibles ámbitos de análisis en la situación de la vía, el uso de la misma y los impactos económicos que genera.

6.5.1. Estado de la vía verde

Uno de los impactos más claros de la gestión de la vía verde es en el mantenimiento de la misma y el estado en el que se encuentran la vía, y los elementos adyacentes. La descripción es fruto de la visita y el recorrido por las vías verdes.

Se encuentran en un muy buen estado de conservación las vías verdes de Girona y el tramo valenciano de Ojos Negros. El firme es regular, continuo y accesible. En cambio en el tramo aragonés la situación no es la misma. Tanto es así que la Dirección General de Movilidad avisa a los usuarios del peligro de desprendimientos. Por lo tanto en Aragón la política pública más básica en relación a la vía verde carece de ejecución apropiada.

Ello no obsta para que haya usuarios a lo largo de la vía verde, que por lo general se encuentra en un estado perfectamente transitable y ciclable, aunque no accesible en silla de ruedas. Este hecho lo situaría fuera de la definición de vía verde por parte de la AEVV-EGWA (2000).

El análisis no sería completo sino se ampliara el foco hacia los elementos alrededor del camino que configuran la vía verde en un sentido amplio, como por ejemplo en la experiencia del usuario. La señalización, las estaciones y el entorno son elementos que facilitan el uso de la vía verde a los visitantes.

En Ojos Negros existe la señalización básica con puntos quilométricos y una continuidad en la numeración. Así, se puede afirmar que la única colaboración con un resultado claro entre los gestores de la vía verde de Ojos Negros es en la numeración de la vía verde. Solamente en este sentido la vía verde de Ojos Negros es una unidad. También existen indicaciones acerca de la distancia a otros pueblos. En el tramo valenciano, también hay conexiones con otras rutas, como la del Cid u otras municipales. En el tramo turolense la única conexión es con los caminos que conducen a la ciudad de Teruel.

En el caso de las vías verdes de Girona, la señalización es independiente en cada vía verde, pero el tipo de señales son las mismas. Además de la señalización

quilométrica de la vía también indicaciones quilométricas acerca de la distancia de los pueblos más próximos y del inicio y del final de la ruta

Las mayores diferencias entre los casos se aprecian en las estaciones y elementos adyacentes. En los dos casos, la antigua línea del ferrocarril en cada municipio tenía una estación.

Es necesario hacer otra incursión en el inicio del proceso y como se desarrolló. Mientras que en el caso de Girona en el momento de construir la vía verde, hubo muchos ayuntamientos –no todos- que los adquirieron y les han tratado de dar una utilidad, en el caso de Ojos Negros fue distinto. Fue la Comunidad Autónoma la que adquirió la propiedad de las estaciones. Por lo tanto la escala de gestión varía, y explica en gran parte las diferencias actuales entre las estaciones de uno y otro caso.

Actualmente casi todas las estaciones a lo largo de la vía verde de Girona se encuentran rehabilitadas y albergan oficinas de información turística o servicios de restauración. El entorno está acondicionado y hay bancos o juegos infantiles a lo largo de la ruta.

En el caso de Ojos Negros, se debe diferenciar claramente el tramo aragonés del tramo valenciano. En el primer caso, el estado de abandono de todas las estaciones es patente. La mayoría se encuentran en muy mal estado o en ruinas, convirtiéndose en alojamiento improvisado por personas sin hogar o punto de reunión alejado de miradas indiscretas. A raíz del proceso de construcción de la vía se creó una situación por la que ninguna administración se responsabiliza de adecuarlo. Aun teniendo en cuenta que la propiedad no es municipal, llama poderosamente la atención que los ayuntamientos dejen arruinarse un edificio público en su municipio.

En el caso del tramo Valenciano hay diversidad de situaciones. Mientras algunas estaciones están en un estado de semi-abandono, hay otras rehabilitadas que consiguen crear valor público. El albergue del Palancar y el bajador de Jérica, ambas propiedades del Gobierno Autonómico son gestionadas mediante concesión a particulares, que las explotan con condiciones, y ofrecen un punto de servicios al visitante que recorre la ruta.

Una buena muestra de todo ello es la situación en el inicio y el final de las dos vías verdes, como se puede apreciar en las imágenes XIII, XIV y XV.

IMAGEN XIII. EL ENTORNO DONDE INICIA LA VÍA VERDE DE OJOS NEGROS EN SANTA EULALIA



Fuente: Elaboración propia.

IMAGEN XIV. ESTACIÓN DONDE INICIA LA VÍA VERDE DE OJOS NEGROS EN SANTA EULALIA



Fuente: Elaboración propia.

IMAGEN XV. INICIO DE LAS VÍAS VERDES DE GIRONA EN OLOT



Fuente: Elaboración propia.

Mientras en el caso de Girona la vía verde empieza en la ciudad de Olot, está señalizada, y los primeros kilómetros discurren agradables al lado de un arroyo y un parque urbano, en Ojos Negros el inicio de la vía verde se debe obtener por intuición. No hay ningún cartel indicativo en el pueblo de Santa Eulàlia indicando que a dos kilómetros del núcleo se encuentra el inicio de la vía verde más larga de España. Al lado de la carretera, una estación en ruinas y una señal amarillenta son los únicos vestigios del inicio de la vía verde.

IMAGEN XVI. FIN DE LA VÍA VERDE DE OJOS NEGROS ENTRE
ALGÍMIA Y TORRES



Fuente: Elaboración propia.

IMAGEN XVII. FIN DE LAS VÍAS VERDES DE GIRONA EN EL PUERTO DE SANT FELIU DE GUÍXOLS CON LA ANTIGUA ESTACIÓN CONVERTIDA EN MUSEO Y SERVICIOS PARA USUARIOS DE LA VÍA



Fuente: Elaboración propia.

Parecida situación se encuentra al final de las dos vías verdes, como las imágenes XVI y XVII. En el límite municipal entre Algemés de Alfara y Torres-Torres la vía verde, que venía siendo un camino amplio, señalizado, bien cuidado y accesible, se transforma en un camino impracticable, lleno de maleza, que muere al lado de la estación abandonada. En el caso de las vías verdes de Girona, por el contrario, la vía verde termina donde finalizaba el recorrido el antiguo tren: en el Puerto de Sant Feliu, listo para embarcar las mercancías. La antigua estación, la más grande del recorrido, ahora se ha restaurado en “El Tinglado”, un museo de la antigua línea, con presencia de textos, fotografías y hasta una locomotora original con algunos vagones. Todo ello aderezado con un servicio de restauración y otro de alquiler de bicicletas.

En definitiva, en los dos casos la vía verde se puede recorrer a pie o en bicicleta. El tramo aragonés es el que peor mantenimiento tiene, y el entorno está

completamente abandonado, con las estaciones en ruinas. El tramo valenciano está en muy buen estado y algunas estaciones están rehabilitadas. En el caso de Girona el estado de la vía es bueno y casi todas las estaciones están rehabilitadas y ofrecen servicios a los visitantes.

6.5.2. Uso

El primer elemento destacable en la comparación es la existencia o no de contadores para saber el uso de la infraestructura. Y la comparación es clara: en las Vías verdes de Girona existen contadores de usuarios desde el año 2007, mientras que en Ojos Negros nunca han existido. Este primer elemento ya es una muestra del interés y la voluntad de conocer el uso de la infraestructura.

La inexistencia de contadores en Ojos Negros convierte en imposible una comparación exacta de los usos entre las dos vías verdes. No obstante, se puede realizar una aproximación a los usos de Ojos Negros a través de las entrevistas con los gestores, usuarios y vecinos.

En primer lugar, la aproximación general muestra que mientras las vías verdes de Girona se han estabilizado en más de un millón de usuarios anuales, en Ojos Negros la cifra no pasa de algunas decenas de miles. Además, son muy significativas las diferencias entre el tramo aragonés, con un uso muy escaso, con el tramo valenciano, donde sobretodo en los días festivos la presencia de ciclistas y viandantes es algo habitual y constante.

Cuando se aborda el uso de la vía verde es clave diferenciar los usuarios entre los vecinos y los visitantes. Los vecinos son los habitantes de la zona que utilizan la vía verde para andar o ir en bicicleta en algún momento del día partiendo y acabando en su domicilio habitual, con los que no hay un impacto económico propio del turismo. Por otro lado, los visitantes son los usuarios que se desplazan hasta la vía verde para recorrerla durante un día o más.

A través de las encuestas en el caso de Girona (Mundet & Coenders 2010) y a partir de las entrevistas en el caso de Ojos Negros se puede afirmar que en ambas vías

verdes el uso por parte de los vecinos es el que predomina. Los vecinos de las poblaciones que recorre la vía verde lo usan para fines relacionados con el ocio, la salud o el deporte. Normalmente estos usuarios son asiduos de la infraestructura y la utilizan reiteradamente, a veces a diario.

El tramo aragonés es el menos usado por los vecinos, a excepción del tramo cercano a la ciudad de Teruel. La vía verde pasa a más de 3 kilómetros de la mayoría de núcleos en Aragón, por lo que queda lejos para recorrerla a pie desde el núcleo. En las provincias de Valencia y Castellón, donde cruza los pueblos o las inmediaciones, sí es usado por los vecinos, como afirma un vecino de Navajas *“para dar una vuelta por la tarde este camino es el mejor. A los que nos gusta dar un paseo lo usamos casi a diario y nos encontramos a medio pueblo”*. También las vías verdes de Girona, que cruzan todos los pueblos por donde pasan, son muy usadas por los vecinos de las mismas. Tanto es así, que en algunos tramos a la salida de la ciudad de Girona hay muestras de saturación en algunos días festivos.

En relación al uso por parte de los vecinos, es necesaria hacer una diferenciación entre el ocio y la movilidad diaria. Así pues, la vía verde no se caracteriza por ser una infraestructura usada en los desplazamientos diarios por quehaceres laborales o académicos sino más bien en paseos por ocio y/o salud. Ello es así porque, a diferencia de los carriles bici, mayoritariamente transcurren por parajes rurales, si acaso cruzando el núcleo. Por lo tanto, en el caso de Ojos negros el uso para la movilidad laboral y estudiantil es inexistente, como en la mayoría de tramos en las vías verdes de Girona. No obstante, en las ciudades como Olot, Sant Feliu de Guíxols y muy especialmente Girona, los tramos urbanos sí son usados para los desplazamientos diarios. En estos casos, la vía verde tiene el mismo uso que un carril bici: un camino seguro a través de la ciudad.

El otro gran tipo de usuarios, son los visitantes que recorren la vía verde sin ser vecinos de la zona. En relación a este tipo de usuarios, no hay datos fiables al respecto y menos aún actualizados.

Otra vez a partir de la observación y las entrevistas, en Ojos Negros la casi totalidad de los usuarios de la vía no son extranjeros, sino de ciudades o áreas metropolitanas

relativamente cercanas como Zaragoza, Madrid, o principalmente Valencia. Hay una importante unanimidad en que el uso más habitual de la vía verde es el recorrido en tren desde la ciudad de Valencia hasta el inicio del tramo que se quiera recorrer, sin pernoctación añadida. El número de turistas que lo recorren expresamente y pernoctando uno o varios días es muy reducido, sin llegar al millar anual.

En el caso de las vías verdes de Girona, la aproximación realizada años atrás (Mundet & Coenders 2010) situaba en 23.000 turistas anuales, cifra ya en aquella época discutida por muy reducida, actualmente todos los actores coinciden que la cifra se debe multiplicar por 5 o 7.

Pero para ser fiel a la realidad no se puede valorar el uso turístico de la vía verde sin tener en cuenta el contexto territorial. Como se ha mostrado anteriormente. El contexto y potencial turístico de las regiones de Girona con Teruel y el interior de Valencia y Castellón es muy diferente. Mientras que la provincia de Girona atrae a más de cinco millones de visitantes anuales²⁸.

En este sentido hay turistas que viajan a (normalmente) la costa y usan la vía verde pero no es el elemento central en sus vacaciones. Así se explican los números mostrados en la tabla XX, donde el contador que registra más usuarios es el de Sant Feliu de Guíxols, en la Costa Brava.

Por otro lado los hay que recorrer la vía verde es para ellos el motivo principal de su estancia. En este sentido el número de turistas que recorren, mayoritariamente en bicicleta, las vías verdes no parado de crecer año a año, según todas las fuentes consultadas.

El impacto de las decisiones relativas al diseño de la vía se muestra aquí con absoluta claridad. El hecho de que la vía verde de Ojos Negros, después de recorrer 160 kilómetros, finalice 22 kilómetros lejos de Puerto de Sagunto, le reduce drásticamente el potencial de atracción de turistas. Por un lado, los propios visitantes y habitantes del Puerto de Sagunto, y por otro los ciclistas que gustan de

²⁸ El Patronato de Turismo Girona – Costa Brava afirma que la provincia alcanzó la cifra en 2016: <http://www.lavanguardia.com/vida/20170111/413273899271/girona-supera-por-primera-vez-en-2016-los-cinco-millones-de-visitantes.html>.

recorrer una ruta durante varios días, acabando delante del mar (Weston, R., Davies, N., Lumsdon, L., McGrath, P., Peeters, P., Eijgelaar, E., & Píket 2012; Downward et al. 2009).

En definitiva, aún sin disponer de datos absolutamente fiables, a través de las entrevistas a diferentes actores y usuarios, se puede afirmar que la mayoría de usuarios de la vía verde son los vecinos de la zona donde transita, como en las vías verdes de Girona y en el tramo valenciano de la vía verde de Ojos Negros. En cambio, en el tramo aragonés, la poca población, la distancia a los núcleos y la situación de abandono reducen el número de usuarios locales en gran medida.

Por lo que respecta a los visitantes, en Ojos Negros la mayoría se encuentran en el tramo valenciano, son de las ciudades cercanas y no realizan una ruta lo suficientemente larga como para requerir pernoctación. La presencia de turistas extranjeros es prácticamente inexistente. En el caso de Girona, aun siendo menor que el uso local, la presencia de turistas recorriendo la vía verde se cuentan por decenas durante muchos días al año.

6.5.3. Impactos

Tampoco existen indicadores de impactos claramente diseñados y fiables. Es por ello que las afirmaciones se basan en las aportaciones por parte de los protagonistas entrevistados.

Aun teniendo presente la inexistencia de indicadores fiables para determinar los impactos de las vías verdes, se puede afirmar con rotundidad que han sido muy diferentes. En el caso de Girona ha acarreado la aparición de numerosas empresas especializadas en las rutas en bicicleta y la mayoría de hoteles han adaptado sus instalaciones para adaptarlas a los ciclistas. En este sentido es paradigmático el

certificado de calidad para uso cicloturista Bed&bike, creado por el CVVG, al que más de 80 alojamientos se han adherido²⁹.

A largo de la ruta, aparecen numerosas señalizaciones que indican servicios a los usuarios como agencias u alquileres de bicicletas.

En el caso de Ojos Negros, en cambio el impacto ha sido mucho más limitado. De entrada es necesario volver a destacar las diferencias entre el potencial turístico de una y otra zona. Por ponerlo en situación, el número total de alojamientos en la zona de Ojos Negros es mucho menor a los que en Girona se han adherido al certificado de calidad cicloturista. No obstante, sí cabe destacar que algunos restauradores y oficinas de turismo de la comarca del Alto Palancia reconocen que reciben viajeros que recorren la vía verde, pero no es el tipo de cliente habitual en sus negocios. Una muestra más que el volumen no es importante es la inexistencia de empresas dedicadas específicamente a los viajes a través de Ojos Negros.

²⁹

[http://www.viesverdes.cat//index.php?action=DIREC_resultat_recerca&id_plantilla=serveis_turistics_bed_bike.html&s\[0\]=29](http://www.viesverdes.cat//index.php?action=DIREC_resultat_recerca&id_plantilla=serveis_turistics_bed_bike.html&s[0]=29)

CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES

El capítulo busca reflexionar acerca de lo más relevante de la tesis doctoral y extraer los aprendizajes que derivan del trabajo. Para ello se divide en las hipótesis planteadas en el segundo capítulo, la situación general de las vías verdes, algunas recomendaciones y la apertura de nuevas vías de investigación.

7.1. Las hipótesis

En este apartado se retoman las hipótesis anunciadas en el epígrafe 2.2. para comprobar, después de la descripción y clasificación de las vías verdes de Girona y de Ojos Negros, si se cumplen en estos casos.

La primera proposición teórica que se debe comprobar es la relacionada con el gobierno multinivel. En el capítulo 2 se formuló como sigue:

Cuando existe una colaboración entre distintos actores, y hasta una institucionalización de la misma colaboración, la vía verde produce más y mejores resultados.

A partir del análisis y la comparación entre los dos casos, se ha podido constatar que en el caso de la Vía Verde de Ojos Negros no ha existido en ningún momento la colaboración entre distintos actores. En el caso de las vías Verdes de Girona, en

cambio, sí ha existido dicha colaboración y hasta se ha institucionalizado en el Consorci de les Vies Verdes de Girona.

Más allá del CVVG, también hay colaboración estable entre distintos actores como la Generalitat de Catalunya o la Unión Europea o actores privados relacionados con las vías verdes. Todo ello lleva a la constatación de la existencia de una red de gobernanza de las vías verdes en Girona.

Si se dirige la mirada hacia los resultados obtenidos, hay diferentes constataciones a señalar. En primer lugar la colaboración entre distintas instituciones ha propiciado que haya más políticas públicas en relación a las vías verdes en el caso de Girona. Mientras en Ojos Negros no ha habido ninguna colaboración y las políticas públicas se han limitado casi exclusivamente en el mantenimiento, en el caso de Girona ha habido distintas colaboraciones que han desembocado en una mayor diversidad de políticas y resultado:

- a) la colaboración con la Generalitat ha permitido planificar el crecimiento hasta el 2020,
- b) la colaboración con la UE y otros partners internacionales ha permitido ampliar el trazado a partir de las vías verdes y señalizar hasta 400 kilómetros de vías ciclables con el nombre de *Pirinexus*.
- c) la colaboración con los municipios ha permitido rehabilitar las estaciones que se encuentran a lo largo de la ruta.
- d) la colaboración con el Patronat de turismo Girona-Costa Brava ha permitido trazar una estrategia de promoción turística sostenida a lo largo del tiempo,
- e) la colaboración con DIPSALUT, agencia de salud pública, ha permitido crear en todos los municipios rutas saludables a partir de las vías verdes.
- f) la participación en proyectos financiados por la UE ha permitido ampliar las vías verdes y crear nuevas rutas como *Pirinexus*.

Por lo tanto la colaboración entre instituciones produce más resultados que si no hay colaboración. Pero no sólo produce más, sino también mejores resultados. En este sentido es necesario abrir el foco hacia el uso y los impactos de la vía verde.

En primer lugar el uso local es muy diferente. Mientras el caso de Girona, por el recorrido de la antigua vía de tren pero también por el papel fundamental de los ayuntamientos en el diseño, la vía del tren cruza todos los pueblos por donde pasa, en el caso de Ojos Negros, o bien pasa muy lejos de los pueblos o los recorre tangencialmente. Ello provoca que el uso por parte de la población local sea mucho mayor en Girona que en Ojos Negros.

También el uso turístico lo es. Aunque Ojos Negros tiene la capacidad de atraer visitantes, la mayor parte de ellos son de Valencia o Aragón, con lo que muchas veces no pernoctan en la zona y su nivel de gasto es menor que en Girona, donde todo el sector turístico reconoce la importancia del cicloturismo en los pueblos por donde pasa la vía verde. Es por ello que muchos ayuntamientos presionan para que se extienda la vía verde hacia sus municipios, y el CVVG sigue invirtiendo en la promoción a nivel internacional de la vía.

Si la vía es usada por los propios habitantes de la zona para sus paseos recreativos o saludables y si consigue atraer visitantes extranjeros que la recorren durante varios días y posibilitan que existan empresas orientadas a este tipo de servicios, y son parte importante de los clientes que pernoctan en los pueblos por donde pasa, se puede afirmar que la vía verde de Girona, gracias a la colaboración multinivel entre distintas instituciones, ha obtenido más y mejores resultados que la vía verde de Ojos Negros, gestionada por un solo actor. Por lo tanto se verifica la primera hipótesis.

Las vías verdes se pueden gestionar de muchas maneras distintas. En los casos analizados se han mostrado las diferencias en los modelos más opuestos que pueda haber: en el caso de Ojos Negros una Dirección General (la que se ocupa de las carreteras, que ha ido cambiando de nombre a lo largo del tiempo); en el caso de Girona un consorcio específico creado con el único fin de mantener, promocionar y ampliar las vías verdes.

La hipótesis apuntada en el ámbito de la gestión es:

Cuando existe una institución específica encargada de las vías verdes se obtienen mejores resultados que cuando no la hay: se produce un mayor número de acciones en relación a la vía, consigne que un mayor número de actores participen, y facilita la construcción de una visión integral, conjunta y compartida.

La existencia de una institución específica, aunque supone unos costes para los que lo impulsan, al fin y al cabo ha resultado ser muy beneficiosa.

Simbólicamente ha representado la voluntad política de todos los ayuntamientos con la vía verde. Y también la voluntad de la institución de escala regional, la Diputación, de implicarse y darle operatividad y envergadura al proyecto.

El apoyo político, el trabajo realizado y el reconocimiento internacional han sido tres factores que han ayudado al CVVG a adquirir un rol central en relación a otros actores que han intervenido en las políticas públicas de vías verdes. Los que han querido intervenir en algún aspecto de las vías verdes lo han hecho a través del CVVG (por ejemplo ayuntamientos transfiriendo recursos al CVVG para que se encargara del proyecto), y también el CVGG ha ejercido un papel activo buscando socios institucionales y privados para presentar proyectos a convocatorias europeas.

Una buena prueba acerca de la eficacia y la eficiencia del Consorcio es que a lo largo del tiempo ha ido aumentando el número de miembros de una manera constante. Numerosos ayuntamientos han solicitado la adhesión al Consorcio porque entienden que es la mejor manera de construir caminos no motorizados en su municipio, y conectarlos con otros existentes. Desde esta perspectiva, para los municipios los beneficios a obtener en forma de impactos sociales, económicos y paisajísticos son muy superiores a la cuota que deben pagar anualmente.

La conclusión en relación a la idoneidad de la creación de un organismo específicamente dedicado a la vía verde coincide plenamente con las recomendaciones realizadas en publicaciones del sector, fruto de encuentros entre gestores o jornadas de buenas prácticas (Davies & Weston 2014; Sustrans 2016; Aycart & Hernández 2007).

Otra consecuencia de la existencia de una institución específica, no ligada a ningún departamento de la administración, es la obtención de una visión integral de la vía. También se la puede definir como un enfoque transversal.

En este sentido se planteaba la sub-hipótesis

Si un departamento administrativo se apropia de manera prácticamente exclusiva de la definición e implementación de las vías verdes, los objetivos, la gestión y los resultados se acercaran a los términos tradicionales de la política pública que ya gestiona este departamento.

La cultura de las organizaciones determina en gran medida el enfoque de los problemas que tienen que abordar. Y situar a la agencia que debe gestionar la vía verde fuera de esta lógica permite una aproximación poliédrica e integral que aproveche todas las potencialidades de la misma.

La hipótesis se valida dado que en el caso de Ojos Negros la visión de la vía queda “secuestrada” por el sector de la administración que siempre se ha ocupado de ella, carreteras, y no consigue adoptar una posición integral. En cambio en el caso de Girona, la existencia de una agencia específica ha permitido desarrollar distintas públicas en relación a la vía verde, como promoción turística, señalización de bienes culturales locales, políticas de fomento del desarrollo económico local, parques de salud, etc.

Para analizar el estilo de políticas públicas se dispone de una hipótesis específica:

Las características de las vías verdes favorecen un estilo de políticas públicas bottom-up, basado en la gobernanza y la colaboración entre distintos actores y departamentos administrativos, especialmente la administración local.

Para abordar dicha proposición se puede situar el foco en dos aspectos clave del proceso: el diseño y la gestión.

La decisión sobre el diseño del recorrido es determinante para el futuro desarrollo de la vía verde. A diferencia de otro tipo de caminos gran parte del recorrido de la vía discurre sobre una antigua infraestructura, por lo que la obtención del terreno y

el proceso administrativo que comporta es mucho más fácil y económico. No obstante, es un arma de doble filo.

En el caso de Ojos Negros el recorrido ferroviario pasaba lejos de los pueblos y por lo tanto la actual vía verde también. Ello tiene consecuencias perniciosas como el hecho que el uso local es casi ausente. Si los municipios hubieran participado del diseño seguramente hubieran intentado que cruzara sus núcleos urbanos, aun perdiendo fidelidad al trazado original. La visión apegada a lo local seguramente hubiera sido menos dogmática y hubiera intentado que facilitara el uso y generara impactos económicos en los pueblos por donde pasa. En Girona, en cambio, fue cada municipio que decidió por donde pasaba la ruta, intentando mantener el trazado original y la continuidad, pero adaptándolo a los intereses de cada municipio.

La evolución de los dos casos es heredera de la decisión inicial. Mientras en Ojos Negros un actor diseñó el recorrido, en el caso de Girona fue la colaboración entre muchos quién la impulsó. La evolución posterior ha seguido la misma pauta en cada caso.

En Ojos Negros la DG de Carreteras ha gestionado desde un estilo de políticas claramente top-down. Desde la Dirección General se fijan las políticas y se les asigna presupuesto sin la intervención de ningún otro actor. El resumen de este estilo podrían ser las palabras del antiguo director general en Valencia acerca del papel que deben jugar los municipios en la vía verde: “*apartarse y no molestar*”.

En Girona, en cambio, el impulso vino desde todos los alcaldes de los municipios por donde discurría cada tramo de la antigua vía del tren. Fue tan eficaz y al mismo tiempo tan necesaria la colaboración que la institucionalizaron a través de consorcios. Cuando constataron que necesitaban más recursos y por lo tanto era necesaria la participación de la Diputación, no perdieron el control y siguen siendo miembros del Consorcio. Este estilo de hacer las cosas ha impregnado la gestión, ya sea teniendo en cuenta la opinión de cada ayuntamiento en las acciones de cada tramo, ya sea a nivel de toda la vía verde buscando la colaboración de otros actores en diferentes momentos.

Por lo tanto el estilo que mejor se adapta a las vías verdes es el *Bottom-Up*, que permite la participación de un mayor número de actores, con una importancia clave del mundo local en el diseño de la vía y su gestión posterior.

7.2. Las vías verdes en España

La situación de las vías verdes

Las vías verdes se iniciaron en España a mediados de los años 90. Desde entonces, de los más de 8.000 kilómetros de vías de tren en desuso que existen, 2.000 se han reutilizado como caminos para un uso no motorizado, ya se sea a pie, en bicicleta o en silla de ruedas.

Las vías verdes están distribuidas por toda la geografía española aunque no homogéneamente. No obstante, las hay en entornos urbanos, rurales o conectando los dos, de menos de diez kilómetros y de más de cien, por lo tanto es complicado poder realizar afirmaciones válidas para situaciones tan dispares.

No obstante, se puede afirmar que el uso es mayoritariamente recreativo y local. Las vías verdes normalmente no son usadas para la movilidad diaria, como sí lo son por ejemplo los carriles-bici diseñados a tal efecto en un entorno urbano. En cambio sí son usadas para paseos o salidas en bicicleta de los habitantes de la zona o, los días festivos, de habitantes de las urbes cercanas. La creciente preocupación por los hábitos de vida o la voluntad de realizar actividades de ocio al aire libre han impulsado el uso de estas vías.

En algunos casos el uso turístico es también relevante, pero depende de su situación y de la capacidad de la zona de atraer visitantes. La presencia de viajeros extranjeros recorriendo las vías verdes no para de aumentar pero también depende de su entorno, de la capacidad de alojamiento y de la estrategia de promoción de la vía. Todavía está muy lejos del conocimiento y el número de turistas de, por ejemplo, el Camino de Santiago.

Las vías verdes se regulan por un marco legal poco restrictivo y que permite la presencia de todos los niveles institucionales existentes. No obstante, la acción queda a merced de la voluntad política dado que no existe ninguna obligación de impulsarlas.

La Administración General del Estado ha financiado la construcción de más de la mitad de las vías verdes existentes. Lo ha realizado primero a través del *Programa Vías Verdes*, y más recientemente a través del *Programa Caminos Naturales*. Estos programas han ido variando su sujeción institucional, dado que se iniciaron al abrigo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes para después recaer en el recién creado Ministerio de Medio Ambiente para actualmente ubicarse en el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Las diferentes pertenencias gubernamentales muestran como las vías verdes tienen relación con numerosos sectores en los que está dividida funcionalmente la administración.

Esta financiación se ha otorgado discrecionalmente sin criterios o priorizaciones claras y transparentes más allá de un socio autonómico, provincial o local que adquiriera un compromiso de gestión posterior. Todo ello ha dado lugar a una inmensa variedad de modelos de gestión de vías verdes, desde los locales a los regionales pasando por gran variedad de consorcios y mancomunidades.

La Unión Europea ha contribuido a financiar numerosos proyectos relacionados con las vías verdes en todo el continente, incluida la Península Ibérica. Más allá de los elementos sustantivos concretos –ampliación, señalización, promoción,...-, la participación en proyectos europeos contribuido a tejer relaciones de confianza y aprendizaje con otras vías verdes europeas.

Más allá de las instituciones estrictamente públicas, es relevante la presencia de organizaciones como la *Fundación de los Ferrocarriles Españoles (FFE)* en el ámbito español o la *Asociación Europea de Vías Verdes (AEVV-EGWA)* en el ámbito europeo. El papel de la FFE en los inicios de las vías verdes en España fue determinante. Fue quién realizó el Inventario de las Vías de Tren en Desuso que sirvió como punto de inicio al impulso de las vías verdes. Ideó el Programa gubernamental que al principio gestionó, estableció contactos internacionales para

importar métodos ya usados en otros estados y fue agente activo de la creación de la AEVV-EGWA. También animó, asesoró y en muchas ocasiones redactó el proyecto, de muchas vías verdes repartidas por la geografía española. Pero su concepción de las vías verdes es extremadamente restrictiva sólo admitiendo como tales las construidas como antiguas vías de tren. Esta concepción, aunque explicable por la naturaleza estrictamente ferroviaria de la fundación, la ha alejado de la línea estatal, mucho menos restrictiva. Por ello, aunque su papel sigue siendo relevante, por ejemplo en la organización de jornadas, ha perdido la centralidad de antaño.

La AEVV-EGWA, en cambio, ha sabido convertirse en referente de los gestores de vías verdes en Europa y compartir interlocución con la Comisión con otros actores relevantes como la *European Cyclists Federation (ECF)*.

Así pues, muchos actores han participado del desarrollo de las vías verdes en España. Pero transcurridos más de 20 años desde el inicio del programa también se pueden señalar algunos vacíos detectados.

No existe una planificación estatal ni en la mayoría de casos regional que prevea el crecimiento de la red de vías verdes y su conexión con otros caminos no motorizados. En primer lugar cabe señalar que no existe un mapa completo de caminos transitables sin la presencia de vehículos a motor. Esta ausencia es muy llamativa dada la enorme potencia actual de las herramientas de visualización geográfica. No hay un mapa que integre todos los caminos, ya sean vías verdes o no, gestionados por cualquier administración, y hasta los de propiedad privada pero con uso público. Si hubiera este mapa se facilitarían la atracción de visitantes que buscan pasar varios días recorriendo caminos conectados, seguros y atractivos. Pero también emergerían claramente las posibilidades de conexión entre ellas.

La inexistencia del mapa favorece la ausencia de planificación, y la mayoría de instituciones que impulsan caminos lo hacen discrecionalmente, sujetos a la disponibilidad presupuestaria y territorial. Tampoco existe una coordinación de la planificación a distintas escalas, ya sea estatal, regional y local. Por lo tanto el mapa de vías verdes es el mapa de más de cien caminos no conectados entre sí ni con otros.

Esta situación no es única de las vías verdes sino la habitual en los caminos gestionados por las administraciones. Cada administración trabaja con su propio mapa y sus propias rutas, y no comparten los catálogos. Por lo tanto es tarea imposible disponer de un mapa y con sus propias señalizaciones. Así, en la mayoría de caminos, sean vías verdes o no, se encuentran distintas señales de distintas administraciones. Esta percepción es compartida por la mayoría de usuarios.

La AGE se limita a financiar algunas actuaciones pero no establece mecanismos de coordinación entre los gestores que reciben las vías verdes creadas. Únicamente en Girona ha habido una coordinación en la planificación que ha permitido priorizar las actuaciones hasta el año 2020, integrando las actuaciones de la Generalitat y del CVVG.

Tampoco es objeto de estructuras de coordinación transversal. Mientras otras políticas han conseguido sentar en una misma mesa diferentes departamentos de la administración (Brugué et al. 2010), las vías verdes o los caminos naturales no han obtenido este enfoque y reconocimiento ni a nivel estatal ni autonómico. Han ido cambiando de consejería y enfoque pero sin gozar de una visión a distintas escalas y distintos sectores.

Finalmente también es necesario destacar la ausencia de evaluación de las vías verdes. Hasta fechas muy recientes la AGE no ha empezado a trabajar en indicadores que evalúen el impacto de las vías verdes una política a la que se han, según la propia web de Caminos Naturales³⁰, más de 222 Millones de euros durante dos décadas.

Se constata que en la mayoría de vías verdes y caminos no hay indicadores que calculen el número de visitantes, por lo que el uso se debe inferir a partir de entrevistas y observaciones. La misma ausencia de contadores es una muestra del escaso interés que ha despertado la evaluación del impacto.

Los indicadores construidos son muy generalistas y no recogen separadamente el impacto de las vías verdes. Incluso en el caso de Girona, donde hay contadores,

³⁰ <http://www.mapama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/caminos-naturales/programa/>

ningún estudio al respecto del tipo de usuarios o el impacto económico que generan no se ha realizado desde el último del año 2007.

Apuntes finales sobre los dos casos estudiados.

En este apartado se aborda la globalidad de las vías verdes estudiadas a modo de resumen de su situación.

Vías Verdes de Girona: la vía verde “como conector”.

Las vías verdes de Girona son una historia de éxito. En el año 1991 los alcaldes de los municipios por donde pasaba una antigua vía de tren abandonada hacía más de 30 años impulsaron su reutilización como camino para ir a pie o en bicicleta. La colaboración entre ellos y el financiamiento del estado posibilitaron la construcción de más de sesenta kilómetros de camino continuo de Olot a Girona. Desde el inicio el uso de los vecinos mostró que era una buena idea y se produjo el mismo proceso en otros tramos, hasta constituir más de cien kilómetros de vía continua y otros tramos cercanos sin conexión.

A lo largo de los años todos los niveles institucionales, desde la Unión Europea al ayuntamiento han participado de un modo u otro en las políticas públicas relacionadas con la vía verde. El Consorci de les Vies Verdes de Girona, formado por todos los ayuntamientos por donde transcurre la ruta junto con la Diputación, ha impulsado las vías verdes, las ha mantenido, promocionado y en los últimos años está planificando el crecimiento futuro.

Hay dos indicadores que muestran claramente el éxito del proyecto. Por un lado a nivel institucional el Consorcio ha crecido en número de miembros de una manera continua, con muy pocas deserciones. La mayor parte de los ayuntamientos miembros ya no son los iniciales sino que muchos se han sumado para que en el futuro las vías verdes lleguen a su municipio.

Por otro lado, a nivel de impacto económico, todos los actores públicos y privados reconocen la importancia de la vía verde en su territorio. Si bien es verdad que la provincia de Girona recibe millones de pernoctaciones turísticas anuales, la mayoría

de ellas se concentran en la costa o en la capital. La vía verde es una manera de distribuir geográficamente los beneficios económicos del turismo y fomentar el sector turístico en pequeñas poblaciones del interior.

El futuro de las vías verdes de Girona pasa por mantener el estilo colaborativo entre diferentes actores con el liderazgo del Consorcio para preservar una visión integral de la vía. Además, el crecimiento hacia otros municipios, si bien no se hará sobre antiguas vías de tren, se debe procurar mantener las características de la vía verde y garantizar su conectividad de una manera accesible y segura.

Ojos Negros: la vía verde “como otra carretera más”.

La vía verde de Ojos Negros es la más larga de España, pero su uso y sus impactos se encuentran lejos de su potencial. Los dos tramos (aragonés y valenciano) han seguido trayectorias paralelas pero sin ningún tipo de colaboración entre ellas. Desde el primer momento quedaron captivas de una dirección general autonómica con competencias en carreteras y es el ámbito donde se han ubicado, sin conseguir conectarse con otros departamentos que permitan abordar otras lógicas.

Aunque en un primer momento impulso se justificó para fomentar el desarrollo rural de los pueblos por donde pasa, nunca se alcanzó este objetivo, ni tampoco se han realizado políticas públicas encaminadas a conseguirlo. Se construyó y se mantiene como si fuera otra carretera más. Pero no se adopta un enfoque que permita acercarse al objetivo inicial. No hay una promoción conjunta ni específica ni se ha conseguido insertarla en el “circuito” de cicloturístico europeo, un sector en auge.

Quizá los siguientes pasos podrían ir en la dirección de ampliar la vía verde veinte kilómetros hasta el mar en Puerto de Sagunto, lo que aumentaría considerablemente su atractivo, y conectarla con otros caminos peatonales o ciclistas ya existentes, diseñar una estrategia de promoción turística por parte de diferentes administraciones, más allá de las Direcciones Generales de Carreteras.

Para aumentar los impactos en la economía de los municipios por donde transcurre es imprescindible la participación de la administración local. A ella le corresponde ver de qué manera se adapta la infraestructura a su realidad, pero la conexión con los núcleos y la restauración de las numerosas estaciones en ruinas podrían ser una buena manera de empezar.

7.3. Los ingredientes clave o las recomendaciones

A partir de los aprendizajes generados en la elaboración de la tesis doctoral, se pueden señalar algunas recomendaciones para los gestores de vías verdes. Y sea a nivel de conceptualización y planificación regional como en la gestión de una vía verde concreta.

Conceptualización sin orejeras.

Las ideas o la perspectiva con la que se aborda un problema político determinan en gran medida el abanico de soluciones a las que se pueden recorrer.

En el caso de una vía verde concreta es muy relevante la perspectiva con la que se aborda el problema. Si no hay un enfoque de la vía verde integral, que aborde la diversidad de sectores con los que se puede relacionar, es muy posible que sea cautiva de la perspectiva del sector que la gestiona, sea turismo, medio ambiente o carreteras.

Es conveniente destacar la posibilidad que no sea el mismo actor el que la impulsa en un inicio y el que la gestiona después. Algunos responsables de las Direcciones Generales de Carreteras ya reconocen que sería mejor que la vía verde se gestionara desde otra estructura como turismo o medio ambiente. Sin embargo, si pasa a gestionarse desde otra perspectiva sectorial y no se consigue una visión integral, los resultados pueden ser igualmente limitados.

Por lo tanto una aproximación integral y transversal es necesaria para sacarle todo el jugo a las políticas de vías verdes. Esta visión se puede obtener si es gestionada por una agencia específica y/o con la coordinación con otros departamentos. Cuanta

más diversidad de perspectivas acerca de la vía verde se puedan integrar, más tipos de resultados podrá ofrecer la vía verde. Y todo ello tiene que ver con el tipo de liderazgo que se ejerce, que debe ser colaborativo y facilitador.

No hay que anclarse en conceptos que restringen la visión. La concepción de la FFE que vía verde es sólo la que discurre por antiguas vías de tren, y su amenaza de acciones legales a todo actor que denomine “vía verde” a un camino que no cumpla estas características, conlleva unas limitaciones carentes de sentido para el usuario. Sólo se explica porque es una fundación vinculada al mundo ferroviario que quiere mantener una posición de poder en el sector de los caminos naturales. La vía verde debe ser un concepto que remita a un camino de uso no motorizado que parte de su trazado reutilice antiguas infraestructuras. Pero el crecimiento de la red, la conexión con otras vías y el interés del usuario y el territorio no pueden ser rehenes de una concepción limitadísima de vía verde.

Planificación a distintas escalas.

La construcción de vías verdes y caminos de todo tipo ha crecido a lo largo de los últimos años. Numerosos son los actores locales y regionales que construyen caminos en su territorio. Pero una característica compartida es que normalmente carecen de una planificación más amplia.

Para la planificación territorial es imprescindible disponer de un mapa. Actualmente no existe un mapa a nivel estatal ni regional que comprenda todos los caminos naturales restringidos a un uso no motorizado, sean vías verdes o no. Quizá, gracias al desarrollo de aplicaciones de visualización geográfica, no será el sector público quién será capaz de crear el mapa sino será el sector privado quién lo provea. Sea como fuere, la simple existencia de un mapa ya significará en muchos casos observar los tramos a construir prioritariamente para conectar y extender la red.

Dejando de lado el mapa como instrumento imprescindible para una buena planificación, se debe constatar que la planificación, para ser exitosa necesitará de diferentes escalas. Actualmente ya existe una planificación de rutas ciclables a nivel

européico: Eurovéllo³¹, y su modo de proceder puede ser aplicable a otras escalas regionales. En él se diseñan las rutas a grandes trazos y después, es cada unidad administrativa de escala más pequeña (en el caso de Eurovéllo las Comunidades Autónomas) quién decide el recorrido exacto por dentro de su territorio y se coordina con los vecinos para las conexiones. La misma lógica se puede volver a replicar entre la Comunidad Autónoma y la diputación o los ayuntamientos. Por lo tanto son necesarias dos lógicas: una de escala superior que busque la visión integral y completa de toda la ruta y otra que diseñe con un trazo más fino exactamente por donde circulará.

Si se quieren generar impactos en los territorios por donde transcurre la ruta, necesariamente se tendrá que ofrecer voz a los municipios por donde pasa. No es una utopía: cada vez más los municipios son conscientes de los beneficios de los caminos no motorizados, ya sea en términos de salud para su población o en términos de gasto para su economía.

En definitiva, debe haber planificación a distintas escalas. A escala estatal o europea se deben planificar largas rutas con trazo grueso que las administraciones más apegadas al territorio, sean locales o regionales, deben acabar de diseñar exactamente sobre el territorio ponderando los diferentes objetivos que se deben conjugar en una ruta de estas características: paisajísticos, turísticos, medioambientales, de desarrollo rural, salud, y todos aquellos que los actores participantes crean convenientes poner sobre la mesa.

Coordinación con quién quiera aportar.

Es de sobras conocido que la colaboración entre administraciones o entre departamentos de la misma administración no es algo fácil. Los compartimentos en los que está dividida la estructura no facilitan una relación colaborativa. No obstante, en el caso de las vías verdes como en muchos otros, un solo sector no ve todas las caras de la esfera. Para abordar desde un punto de vista integral la vía, es

³¹ La Red Eurovéllo, impulsada por European Cyclists Federation con el apoyo de la Unión Europea. <http://www.eurovelo.org/>

necesaria la participación de diferentes instituciones y de diferentes ámbitos de una misma administración.

En el diseño y construcción de la vía quizá no se pueda ni deba esperar a todos los actores posibles. La experiencia de los casos estudiados muestra que es una buena idea empezar por un tramo y, si funciona, muy probablemente se unan otros actores para construir más tramos y extender la vía. Ahora bien, dentro del tramo, sí es importante establecer una coordinación entre todos los ayuntamientos y el órgano que lo impulse, para que se adapte a nivel local y los habitantes de los pueblos por donde pasa puedan beneficiarse del mismo. Si no se incorpora la perspectiva local en el diseño y después en la gestión, la política pública carece de buena parte del sentido.

Algunas relaciones de colaboración no tienen por qué ser permanentes. La financiación europea es un buen ejemplo puesto que obliga a la colaboración entre diferentes actores para un proyecto temporalmente limitado.

Pero hay otros ámbitos donde sería muy recomendable la coordinación permanente. Por ejemplo entre las instituciones que gestionan o señalizan rutas y caminos en un mismo territorio. Esta coordinación posibilitaría la existencia de catálogos amplios y concretos acerca de las rutas disponibles en una zona y evitaría las señalizaciones duplicadas en el mejor de los casos o incoherentes entre sí en el peor.

La colaboración, pues, será un objetivo a perseguir para el gestor de la vía verde. La búsqueda de otros actores que puedan desarrollar sus políticas a partir de la infraestructura, aumentará los impactos y el valor público de la vía verde.

Si el foco se amplía de la gestión de una vía verde concreta a la red de vías ciclistas en un territorio, la ausencia de coordinación en el caso español es manifiesta. Un referente de un sector próximo puede ser el caso francés donde existe una dirección general conocida como “Monsieur Vélo” (Mercat 2009), encargada de coordinar interdepartamentalmente las actuaciones de los distintos ministerios en relación a las políticas públicas de la bicicleta, entre las que se incluyen las vías ciclistas y las vías verdes.

Evaluar diferentes impactos.

Si el objetivo es diseñar políticas que alcancen los objetivos que se plantean es importante saber de dónde se parte, evaluar la situación actual. Para evaluar una vía verde concreta se pueden diferenciar algunos ámbitos como los usuarios, los impactos y la estructura institucional.

Para lograr un análisis una vía verde desde una visión integral es necesario abordar distintos aspectos. En primer lugar, ubicar contadores automáticos, mejor fijos que móviles, para obtener una el número de usuarios que utilizan la vía en algunos tramos. Los datos a nivel semanal y anual darán una primera aproximación al tipo de usuarios. Ésta se puede complementar con una encuesta a pie de vía con los usuarios para identificar el tipo, la procedencia o el gasto generado en el territorio. Con estas dos acciones se puede obtener una buena aproximación al tipo de usuarios de la vía. También se puede inquirir en sus motivaciones, que serán muy útiles a efectos de diseño de nuevas políticas.

Otro ámbito de análisis deberían ser los impactos de la vía verde. En este caso, más allá de los impactos sociales en los usuarios locales, el impacto procede del gasto realizado por los turistas que visitan las vías verdes. Así, se deberán analizar si se han creado empresas específicamente para dar servicio a los usuarios de la vía verde o si hay un número significativo de pernoctaciones relacionadas con la vía verde. Es notorio el hecho de que la mayoría de alojamientos en las inmediaciones de la vía verde lo destacan en su promoción.

El número de usuarios de una vía verde y sus características y los impactos económicos de la vía verde han sido estudiados profusamente en muy distintos casos europeos (Lumsdon 2000; Mercat 2011; Coupy & Pinson 2015; Meschik 2012; Serra 2016), por lo que la comparación puede resultar muy relevante.

7.4. Nuevas vías de investigación

La presente tesis doctoral no ha acabado ningún ámbito de investigación sino que ha tenido la humilde voluntad de abrir espacio a nuevas preguntas, nuevas comparaciones y formulación de nuevas hipótesis. Es por ello que finalmente se apuntan tres ámbitos donde ampliar las investigaciones.

La evaluación de las vías verdes.

Aquí se destacan algunos elementos relevantes para el análisis de la gestión de una vía verde y sus mecanismos de evaluación, para poder compararla con otras.

En primer lugar se debe analizar si existe una única unidad de gestión para toda la vía o diferentes unidades administrativas gestionan distintos tramos o, dicho de otro modo, si hay una gestión de la vía completa. También se debe observar el tipo de unidad que gestiona la vía y su enfoque sectorial. ¿Existe una visión integral de la vía o el enfoque está “secuestrado” por algún departamento de la administración?

No se puede dejar de observar el presupuesto destinado al mantenimiento de la vía y a otras políticas públicas relacionadas con la misma. Pero sin el número de usuarios y el impacto que generan, es difícil poner en relación el presupuesto con sus resultados.

Otro elemento a evaluar es la participación de diferentes actores, ya sean a diferentes escalas territoriales o de diferentes departamentos. También si el sector privado, en caso de que exista, puede hacer oír su voz.

Las participación de la vía verde en proyectos europeos o la participación de los gestores en organizaciones del sector también merecen la atención dado que es uno de los caminos a la innovación (Brugué et al. 2014).

Con todos estos elementos se puede disponer de una buena aproximación a una vía verde. El siguiente paso sería comparar entre sí el mayor número de vías verdes.

Ampliar la N y estudiar más vías verdes.

Otra línea para futuras investigaciones es la profundización en el estudio de las vías verdes. La presente tesis ha comparado solo dos casos para analizarlos a fondo y extraer dimensiones de análisis relevantes.

Una línea sería ampliar la N dentro del mismo entorno español. Así se podrían introducir casos de vías verdes gestionadas directamente desde la Diputación, desde una mancomunidad sin la participación de ningún órgano de escala regional, desde un consorcio de desarrollo turístico de una zona donde la vía verde sea un elemento más, y hasta algún caso de fracaso, donde la vía verde no ha recibido ni el mínimo mantenimiento desde su construcción.

Otra línea de investigación es la de ampliar la N con casos extranjeros comparando la gestión y los resultados de los mismos. Se podría realizar la comparación con algunas rutas muy “maduras” turísticamente como La Loire á Vélo en Francia o el Danubio en Austria. Pero también con vías verdes más recientes como la que cruza la isla de Irlanda de Galway a Dublín.

Puede ser muy interesante y fructífero el análisis comparativo de la gestión de vías verdes en contextos institucionalmente alejados. En el entorno anglosajón, la obtención de fondos privados es un aspecto primordial y recurrente para cualquier gestor. Aunque en el entorno más próximo pueda parecer una preocupación menor, se ha demostrado como la mayor parte de ingresos del CVVG no proviene de las cuotas a los miembros establecidas en los estatutos sino de aportaciones de otras administraciones y de actores privados. Por lo tanto las estrategias de obtención de fondos son necesarias en cualquier contexto institucional.

Estudiar la gobernanza de otros ámbitos semejantes.

Un marco metodológico similar podría usarse para analizar otros ámbitos políticos donde la colaboración multinivel con una importante presencia del mundo local sea relevante. Desde las políticas de desarrollo rural al fomento del turismo sostenible,

pasando por la conservación de espacios naturales o la movilidad entre las ciudades y sus municipios colindantes.

En todos ellos se podría analizar los actores que participan y sus relaciones. Comparando los procesos y los resultados entre los que hay coordinación entre ellos y los que un solo actor implementa todas las políticas en el territorio sin colaborar con otros. También será relevante conocer las diferencias entre la gestión por parte de una institución creada específicamente para ello y los gestionados por algún departamento de la administración.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEVV, 2000. Declaración de Lille. , p.1.
- AGRANOFF, R., 2010. *Local governments and their intergovernmental networks in federalizing Spain*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- AGRANOFF, R., 2007. *Managing within networks: adding value to public organizations*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- AHERN, J., 1995. Greenways as a planning strategy. *Landscape and Urban Planning*, (33), pp.131–155.
- Archivo Histórico Provincial de Teruel, 1995. Compañía Minera de Sierra Menera.
- ARTOLA, M., 1978. *Los Ferrocarriles en España, 1844-1943*, Madrid: Servicio de Estudios del Banco de España.
- AUPÍ, V., 2008. El sueño de Andoni Sarasola. *Levante*.
- AYCART, C., 2013. Veinte años de Vías Verdes. 2.000 km de itinerarios sostenibles: más de 100 vías verdes para recorrer España. *Revista PH*, 1. pp.8–9.
- AYCART, C., 2001. Vías verdes, reutilización de ferrocarriles en desuso para movilidad sostenible, ocio y turismo. *Informes de la Construcción*, 53(475), pp.17–29.
- AYCART, C. & Hernández, A., 2007. *Caminos Naturales - Vías verdes Su adecuación al desarrollo rural sostenible*. Madrid: FFE.
- BARDACH, E., 1977. *The implementation game : what happens after a bill becomes a law*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- BATLLE i GARGALLO, L., 1989. *El Transport ferroviari a Catalunya*, Barcelona : Generalitat de Catalunya. Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Institut Català per al Desenvolupament del Transport.
- BAUMAN, Z., 2003. *Modernidad líquida*, México: Fondo de Cultura Económica.

- BENEDICTO, E., 2016. Sierra Menera y la siderurgia tradicional en la cordillera Ibérica: siglos XV-XIX. Universidad de Zaragoza
- BENISSAN, M.M.C.I., 2013. *Greenways and véloroutes: promising tools for regional development*, Stockholm: KTH, Royal Institute of Technology Department
- BLANCO, I. & GOMÀ, R., 2003. Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 26, pp.73–100.
- BLANCO, I., LOWNDES, V. & PRATCHETT, L., 2011, Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity, en *Political Studies Review*, 9(3), pp.297–308.
- BOPR núm. 267.A, de 27-3-2003, 2003. *Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de La Red de Itinerarios Verdes de La Rioja.*
- BOSCH, A. & ORRIOLS, L., 2011. *Ciència política per a principiants*, Barcelona : UOC.
- BOVENS, M. & HART, P. 't., 2011. *Understanding policy flascoes*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- BRASIER, A., 2011. *Urban Greenways: The Case for the Selmon Greenway*. University of South Florida.
- BRUGUÉ, Q., BLANCO, I. & BOADA, J., 2014. Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (59).
- BRUGUÉ, Q., CANAL, R. & PAYA, P., 2015. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*, 24(1), pp.85–130.
- BRUGUÉ, Q., CANAL, R. & PAYÁ, P., 2010. De l'eficiència a la intel·ligència. El cas de les comissions interdepartamentals al Govern de Catalunya. , p.135.
- CAÏS, J., 1997. *Metodología del análisis comparativo*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- CANALS, D., 2000. *Recuperación y nuevo destino de viejas infraestructuras : de ferrocarril económico a corredor verde, un estudio jurídico*. Barcelona: CEDECS.
- CLARA, J., 1987. *Trens i carrilets*, Girona: Caixa d'Estalvis Provincial de Girona.
- COLLER, X., 2000. *Estudio de casos*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- COMÍN, F., 1998. *150 años de historia de los ferrocarriles españoles*. Madrid: Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- COUPY, P. & PINSON, N., 2015. La Loire à Vélo: une success story à la française! *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 3, pp.34–37.
- COX, P., 2012. Strategies Promoting Cycle Tourism in Belgium: Practices and Implications. *Tourism Planning & Development*, 9(1), pp.25–39.
- DAVIES, N. & WESTON, R., 2014. Greeways Product Practitioner Handbook - A guide to evaluating and monitoring greenways. *UE*.
- DENTE, B. & SUBIRATS, J., 2014. *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- Diario de Teruel, 2016. Nonstop vuelve a reclamar la vía verde hasta Ojos Negros - Diario de Teruel.
- DOWNWARD, P., LUMSDON, L. & WESTON, R., 2009. Visitor Expenditure: The Case of Cycle Recreation and Tourism. *Journal of Sport & Tourism*, 14(1), pp.25–42.
- EACV, 2006. *Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*,
- ERICKSON, D., 2008. MetroGreen: Connecting Open Space in North American Cities. *Landscape Ecology*, 23(1), pp.121–122.
- European Commission, 2011. UE 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. *European Commission*, 1, pp.1–119.
- FABOS, J.G., 1995. Introduction and overview: the greenway movement, uses and potentials of greenways. *Landscape and Urban Planning*, 33(1–3), pp.1–13.

- FÁBOS, J.G., 2004. Greenway planning in the United States: Its origins and recent case studies. *Landscape and Urban Planning*, 68(1–3), pp. 321-342.
- FEIOK, R.C., 2007. Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), pp.47–63.
- FLINDERS, M. V. & SMITH, M.J. eds., 1999. *Quangos, Accountability and Reform*, London: Palgrave Macmillan UK.
- FORESTER, J., 1999. *The Deliberative practitioner encouraging participatory planning processes*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- FRANCO, L., 2008. Entra en servicio la vía verde de Ojos Negros, una de las más largas del país. *Diario Levante*.
- GARCÍA MARTÍN, M., 2014. Las líneas férreas desmanteladas en Andalucía: Diagnóstico para su uso como itinerarios no motorizados. *Observatorio Medioambiental*, 17, pp.299–324.
- GARCÍA MARTÍN, M., 2007. Políticas públicas de fomento e implantación de redes de vías verdes: algunas experiencias internacionales exitosas. *Actas del V Congreso de ordenación del territorio*.
- GEORGE, A.L. & BENNETT, A., 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, MASS.: MIT Press.
- GOERTZ, G. & MAHONEY, J., 2009. Scope in Case Study Research. In *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*. pp. 307–318.
- GOMÀ, R. & SUBIRATS, J., 1998. *Políticas públicas en España : contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona : Ariel.
- GRAU, M. & MATEOS, A., 2002. *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Valencia : Tirant lo Blanch.
- GULATI, R., 1995. Does familiarity breed trust? the implications of repeated ties for contractual choice in alliances. *Academy of Management Journal*, 38(1), pp.85–112.

- HARGUINDÉGUY, J.-B., 2013. *Análisis de políticas públicas*, Madrid : Tecnos.
- HELLMUND, P.C. & SMITH, D.S., 2006. *Designing greenways : sustainable landscapes for nature and people*, Washington : IslandPress.
- HERNÁNDEZ, A. & AYCART, C., 2011. *Desarrollo sostenible y empleo en las Vías Verdes*. Madrid: FFE.
- HILL, M.J., 2009. *The public policy process*, New York : Longman.
- HJERN, B. & HULL, C., 1982. Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10(2), pp.105–115.
- INGLEHART, R., 1991. *El Cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid : Siglo XXI.
- JIMÉNEZ, M., AYCART , C. & Hernández Colorado, A., 2005. *Guía de vías verdes*, Madrid : Anaya Touring Club.
- JOHN, P., 2001. *Local governance in Western Europe*, Thousand Oaks, Calif. : SAGE.
- KJÆR, A.M., 2004. *Governance*, Cambridge : Polity Press.
- KOPPENJAN, J.F.M. & KLIJN, E.-H., 2004. *Managing uncertainties in networks : a network approach to problem solving and decision making*, London and New York : Routledge.
- LABAREE, J.M., 2000. *Com funcionen les vies verdes? un manual d'ecologia del paisatge*. Barcelona: Fundació Territori i Paisatge.
- LELONEK, I., 2014. EU actions on sustainable tourism and EU funding for tourism 2014-2020.
- LEVI-FAUR, D. (Ed), 2012. *The Oxford handbook of governance*, Oxford : Oxford University Press.
- LONGO, F. & YSA, T., 2007. *Els Escenaris de la gestió pública del segle XXI*, Barcelona : Escola d'Administració Pública de Catalunya.

- LUMSDON, L., 2000. Transport and Tourism: Cycle Tourism – A Model for Sustainable Development? *Journal of Sustainable Tourism*, 8(5), pp.361–377.
- LUNDBERG, K., 2006a. *Too Many Parents? Governance of Boston's Rose Kennedy Greenway*. JFK School of Government. Harvard University
- LUNDBERG, K., 2006b. *Too Many Parents? Making a Conservancy Work*. JFK School of Government. Harvard University
- MACIAS, P., 2011. *Via ampla, ment estreta : crònica de 150 anys d'aïllament ferroviari (1848-1998)*, Barcelona : Tèrminus.
- MANTON, R., 2016. *Novel methods for the planning and design of greenways for cycling*. NUI Galway.
- MARCHAIS-ROUBELAT, A., ROUBELAT, F. & SAULNIER, J., 2014. Décision politique, prospective et territoires. *Prospective et stratégie*, 1, pp.227–246.
- MARTÍ, A., 2005. *De via ferria a via verda*, Girona: Consorci de les Vies Verdes.
- MARTÍN, C.F., 2004. Programa de Caminos Naturales del Ministerio del Medio Ambiente. *Ingeniería y territorio*, (69), pp.14–21.
- MARTÍNEZ-ALONSO Camps, J.L. & Ysa Figueras, T., 2003. *Les Personificacions instrumentals locals a Catalunya : organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques*, Barcelona : Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- MATÓ, E., 2014. *El impacto económico del cicloturismo en Europa*,
- MELVILLE, E.A., 2014. *Greenways for Asheville*. University of Texas.
- MERCAT, N., 2011. *Etude de fréquentation et de retombées économiques de La Loire à Vélo*. La Loire à vélo.
- MERCAT, N., 2009. *Spécial économie du vélo*. À Tout France.
- MESCHIK, M., 2012. Sustainable Cycle Tourism along the Danube Cycle Route in Austria. *Tourism Planning & Development*, 9(1), pp.41–56.

- VAN METER, D.S. & AGUILAR VILLANUEVA, L.F., 2000. *La Implementación de las políticas*, México : Miguel Ángel Porrúa.
- MINTZBERG, H., 1994. *La Estructuración de las organizaciones*, Barcelona : Planeta de Agostini.
- MOLINO, S. del, 2016. *La España vacía : viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.
- MONLÉON, A., 2008. La vía verde de Ojos Negros completará su trazado hasta Sagunto - Levante-EMV.
- MOORE, M.H., 1995. *Creating public value : strategic management in government*, Cambridge, Mass: Harvard University Press,.
- MUNDET, L. & COENDERS, G., 2010. Greenways: a sustainable leisure experience concept for both communities and tourists, *Journal of Sustainable Tourism*, 18:5, pp. 657-674.
- MUÑOZ, M., 2005. *Historia de los ferrocarriles de vía estrecha en España*. Madrid: Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- MUÑOZ, M., SANZ, J. & VIDAL, J., 1999. *Siglo y medio del ferrocarril en España, 1848-1998 : economía, industria y sociedad*. Madrid : Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- NUSS, S., 2015. *Green citites and green urban economy; contributions from case studies for a necessary low-carbon future*. Universitat de Girona.
- PALAU, R., 2012. An Analysis of Greenways from an Economic Perspective. *Tourism Planning & Development*, 9(1), pp.15–24.
- PIKET, P., EIJGELAAR, E. & PEETERS, P.M., 2013. European cycle tourism: a tool for sustainable regional rural development. *Applied Studies in Agribusiness and Commerce – APSTRACT*, 7(2–3), pp.1–6.
- POLLET, G., 2010. L'intégration juridique des voies vertes. Université Paris-sud XI

- POLLITT, C. & TALBOT, C., 2004. *Unbundled government : a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London: Routledge
- PRESSMAN, J.L. & WILDAVSKY, A.B., 1998. *Implementación: Cómo grandes expectativas en washington se frustran en Oakland*. México: FCE
- PROGRAMA CAMINOS NATURALES, 2014. Estudio de la situación de los caminos naturales e itinerarios no motorizados en España. Madrid: MAGRAMA
- PROGRAMA CAMINOS NATURALES, 2014. Impacto económico y social del Programa de Caminos Naturales. Madrid: MAGRAMA
- PROGRAMA CAMINOS NATURALES, 2014. Sistema de Indicadores sobre Caminos Naturales e Itinerarios No Motorizados. Madrid: MAGRAMA
- RHODES, R.A.W., 1981. *Control and power in central-local government relations*. London: Ashgate.
- RIPOLL, R., 1998. *El Carrilet de Sant Feliu de Guíxols a Girona : valors actuals d'un traçat*, Girona: Universitat de Girona.
- SABATIER, P. a., 1986. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), p.21.
- SALMERÓN, C., 1985. *El Tren de Sant Feliu : història del ferrocarril Sant Feliu de Guíxols-Girona*. Barcelona: I.G. Miba
- SANCHEZ, S.E. et al., 2014. Teorías de liderazgo contemporáneo : análisis de la dinámica relacional. *OIKOS*, (37), pp.41–61.
- SCOTT, J.C., 1998. *Seeing like a state : how certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven : Yale University Press.
- SEARNS, R.M., 1995. The evolution of greenways as an adaptive urban landscape form. *Landscape and Urban Planning*, (33), pp. 65-80.

- Secretaria per la mobilitat, 2009. Memòria 2009. Secretaria per la mobilitat.
Generalitat de Catalunya.
- SENNETT, R., 2000. *La Corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona : Anagrama.
- SERRA, M., 2016. El cicloturismo y las vías verdes como ejemplo de turismo sostenible. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, (113), pp.187–209.
- SØRENSEN, E. & Torfing, J., 2007. *Theories of democratic network governance*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- SUBIRATS, J.P., 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona : Ariel.
- Sustrans, 2016. *Greenway management handbook*. London: Sustrans
- TELES, F., 2016. *Local governance and inter-municipal cooperation*, New York: Palgrave McMillan.
- TINEO, J.M., 2012. La gestión patrimonial del antiguo ferrocarril de la sierra para resarcir su frustrada aspiración de progreso, en *II Jornadas Andaluzas de Patrimonio Industrial y de Obra Pública*
- TORRELLAS, O., 2010. Vies Pintades de Verd. *Revista de Girona* 255.
- UE, 2015. Guide in EU funding. 2014-2020 for the tourism sector. EU.
- VALLÈS, J.M. & MARTÍ i PUIG, S., 2015. *Ciencia política: un manual*, Barcelona : Ariel.
- WEBER, M., 1944. *Economía y sociedad*, México : FFE.
- WESTON, R., DAVIES, N., LUMSDON, L., MCGRATH, P., PEETERS, P., EIJGELAAR, E., & PIKET, P., 2012. The european cycle network Eurovelo. Brussels: European Parliament.
- WESTON, R. & MOTA, J.C., 2012. Low Carbon Tourism Travel: Cycling, Walking and Trails, en *Tourism Planning & Development*, 9(1), pp.1–3.

Sitios web consultados

Boletín Oficial de Aragón, www.boa.aragon.es

Boletín Oficial de la Provincia de Girona, www.ddgi.cat/bop

Consorci de les Vies Verdes de Girona, www.viesveres.cat

Consorcio Turístico del Plazaola, www.plazaola.org

Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, www.dogc.gencat.ca

Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, <http://www.dogv.gva.es>

Diputació de Castelló, www.dipcás.es/va

Diputació de Girona, www.ddgi.cat

Diputación de Teruel, www.dpteruel.es

Departamentos y Regiones Ciclables en Francia, www.departements-regions-cyclables.org

Fundación de los Ferrocarriles Españoles, www.viasverdes.com

Itinerarios de Salud en Girona, www.itinerarisiparcsdesalut.cat

Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, www.mapama.gob.es

Patronato de Turismo girona-Costa Brava, www.costabrava.org

Rails to Trails Conservancy (USA), www.railstotrails.org

Red Cicloturística Eurovelo, www.eurovelo.com

Red Cicloturística Pirinexus, www.pirinexus.com

Sustrans (UK), www.sustrans.org.uk

Turismo del Bidasoa, www.baztan-bidasoa.com

Vías Verdes de Portugal, www.ciclovía.pt

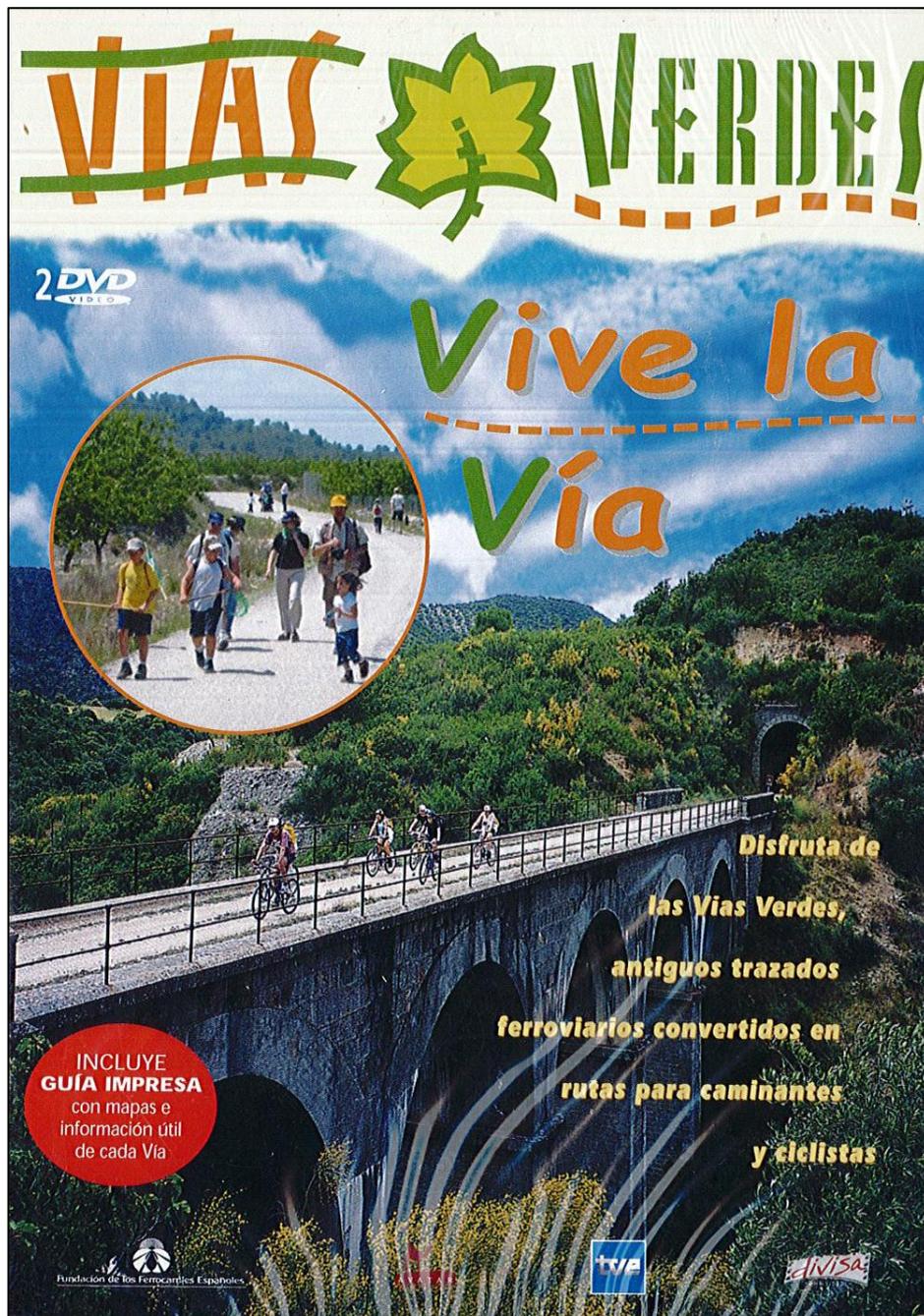
Vias Verdes de Francia, www.voiesvertes.com

ANEXOS.

TABLA A1. ENTREVISTAS PRESENCIALES

NOMBRE	CARGO
Xavier Corominas	Alcalde de Salt (1991-1999)
Àngel Planas	Técnico del CVVG desde el inicio
Emili Mató	Primer gerente del CVVG (2003-2011)
Carles Bassaganya	Alcalde de Sant Joan de les Abadesses (1999-2006)
Carmen Aycart	Creadora y Jefa del Área de Vías Verdes y Turismo Ferroviario de la FFE hasta el año 2016
Mercedes Muñoz	Directora de la AEVV-EGWA
Arancha Hernández	Jefa del Área de Vías Verdes y Turismo Ferroviario de la FFE
Albert Palomo	Jefe del Servicio de estudios y evaluación de la Dirección General de Infraestructuras de Movilidad del Departamento de Territorio y paisaje de la Generalitat de Catalunya
David Sánchez	Jefe de servicio de planificación e infraestructuras de transporte de la dirección general de movilidad e infraestructuras del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y vivienda del Gobierno de Aragón
Alfonso Muriel	Técnico del servicio de planificación e infraestructuras de transporte de la dirección general de movilidad e infraestructuras del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y vivienda del Gobierno de Aragón
Vicente Dómine	Director General de Carreteras de la Comunidad Valenciana (1995-2015)
Encarnación Calatayud	Jefa de la sección Construcción de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad Valenciana

DOCUMENTO I. DVD CON “VIVE LA VÍA”, PROGRAMA PRODUCIDO
POR LA FFE Y EMITIDO EN LA 2, QUE RECORRE Y PROMOCIONA
DIFERENTES VÍAS VERDES



VÍAS VERDES

Las **Vías Verdes** son antiguos trazados ferroviarios en desuso acondicionados para la práctica del cicloturismo y el senderismo. Son itinerarios accesibles y fáciles, sin apenas pendientes, y alejados del tráfico motorizado, ideales para recorrerlos con personas de movilidad reducida (minusválidos, ancianos, niños...).



□ Provincias con Vías Verdes en "Vive la Vía"

Gracias al esfuerzo realizado desde 1993 por muchas instituciones, ya hay 1.500 km de Vías Verdes repartidos por toda España para disfrutar de forma respetuosa de los rincones más insólitos de nuestra naturaleza. En este DVD doble se incluye el contenido íntegro de la serie sobre Vías Verdes **VIVE LA VÍA** emitida por TVE,

además de mucha información práctica y detallada de cada una de ellas para poder organizar las excursiones y disfrutarlas al máximo: mapas, perfiles altimétricos, descripción de los recorridos e información sobre transporte y niveles de accesibilidad. Adicionalmente, se incluye un mapa de España con datos de todas las Vías Verdes.

¡Y aún hay más!: Esta edición en DVD te regala una Guía de 24 páginas para poder llevarla en la mochila cuando salgas de excursión.

Disfruta de las Vías Verdes: ¡Vive la Vía!
www.viasverdes.com

DVD 1

- Introducción
- VV de la Sierra (Cádiz - Sevilla)
- VV Sierra Norte de Sevilla (Sevilla)
- VV del Aceite (Jaén)
- VV de La Jara (Toledo) y Sierra de Alcaraz (Albacete)
- VV del Tajuña (Madrid)

DVD 2

- VV Sierra de la Demanda (Burgos)
- VV Val de Zafán - Terra Alta - Baix Ebre (Teruel - Tarragona)
- VV Cami del Ferro, Carrilet i Girona - Costa Brava (Girona)
- VV Cidacos, Préjano y Río Oja (La Rioja)
- VV Plazaola y Tarazonica (Navarra)

Extras por capítulo

- ¿Qué son las Vías Verdes?
- Fichas • Mapas
- Perfiles altimétricos
- Datos de interés
- Descripción de los Recorridos
- Reseñas históricas

Propiedad de:



Producido por:



Emitido por:



Patrocinado por:



De la presente edición: © DIVISA HOME VÍDEO 2005 y de los textos, mapas, fotografías y obra audiovisual: © Fundación de los Ferrocarriles Españoles 2005. Todos los derechos reservados



• España • 2005 • 308 min. aprox. • Color • Certificado de calificación por edades Nº: 88654
 • Para todos los públicos • Titular: divisa red s/a • Registro E.A. Nº 821 • Depósito Lega: M-46219-2005
 C/ Los Astros, 2 - 47009 VALLADOLID - Telf: 983 363 363 - www.divisared.es



Reservados todos los derechos del productor y del propietario de la obra grabada. Prohibida la reproducción y cesión de uso del soporte y la utilización para ejecución pública, radiotelevisión y vídeo comunitario.

VÍAS VERDES

2 DVD
VIDEO

Vive la Vía II

NUEVAS
RUTAS

*Nuevas Vías Verdes
para caminantes
y ciclistas sobre
antiguos trazados
ferroviarios*

INCLUYE
GUÍA IMPRESA
con mapas y datos
de cada vía

Fundación de los Ferrocarriles Españoles

AVATAR

tve

divisa
HOME VIDEO

VÍAS VERDES

Las **Vías Verdes** son antiguos trazados ferroviarios en desuso acondicionados para la práctica del cicloturismo y el senderismo. Son itinerarios accesibles y fáciles, sin apenas pendientes, y alejados del tráfico motorizado, ideales para recorrerlos con personas de movilidad reducida (minusválidos, ancianos, niños...).



□ Provincias con Vías Verdes en "Vive la Vía II"

Gracias al esfuerzo realizado desde 1993 por muchas instituciones, ya hay 1.600 km de Vías Verdes repartidos por toda España para disfrutar de forma respetuosa de los rincones más insólitos de nuestra naturaleza. En este DVD doble se incluye el contenido íntegro de la serie sobre Vías Verdes **VIVE LA VÍA II** emitida por TVE,

además de mucha información práctica y detallada de cada una de ellas para poder organizar las excursiones y disfrutarlas al máximo: mapas, perfiles altimétricos, descripción de los recorridos e información sobre transporte y niveles de accesibilidad. Adicionalmente, se incluye un mapa de España con datos de todas las Vías Verdes.

¡Y aún hay más! Esta edición en DVD te regala una Guía de 16 páginas para poder llevarla en la mochila cuando salgas de excursión.

Disfruta de las Vías Verdes: ¡Vive la Vía!
www.viasverdes.com

DVD 1

- Introducción
- VV de la Sierra de Alcaraz (Albacete).
- VV del Guadiana y las Villuercas (Cáceres - Badajoz).
- VV del Ferrocarril Vasco Navarro (Álava - Navarra).

DVD 2

- VV de los Molinos del Agua (Huelva).
- VV de la Subbética (Córdoba).
- VV del Noroeste (Murcia).

Extras por capítulo

- ¿Qué son las Vías Verdes?
- Fichas • Mapas
- Perfiles altimétricos
- Datos de interés
- Descripción de los Recorridos
- Reseñas históricas

Propiedad de:



Producido por:



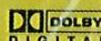
Emitido por:



Patrocinado por:



De la presente edición: Edición y Autoría © DIVISA HOME VIDEO 2007. Diseño, textos, mapas y fotografías © Fundación de los Ferrocarriles Españoles 2007. Todos los derechos reservados



• España • 2007 • 189 min. aprox. • Color • Certificado de calificación por edades Nº: 88654
 • Para todos los públicos • Titular: divisa red s/a • Registro E.A. Nº 821 • Depósito Legal: M-46576-2007
 C/ Los Astros, 2 - 47009 VALLADOLID - Telf: 983 363 363 - www.divisared.es



Reservados todos los derechos del productor y del propietario de la obra grabada. Prohibida la reproducción y cesión de uso del soporte y la utilización para ejecución pública, radiotelevisión y vídeo comunitario.

TABLA A2. LAS VÍAS VERDES EN ESPAÑA EN 2016

Las vías verdes en España. Año 2016			
Nombre	km	Provincia	CCAA
V.V. de Dícido	1	Cantabria	Can
V.V. Minas de San Quintín	1	Ciudad Real	CIM
V.V. del Tranqueru	1,2	Asturias	As
V.V. de Ibi	1,5	Alicante	CV
V.V. del Almanzora-Tramo Olula del Río	1,6	Almería	A
V.V. de Sierra Nevada	1,65	Granada	A
V.V. Barrio de Peral	1,8	Murcia	Mu
V.V. del Piquillo	1,9	Cantabria	Can
V.V. Paseo de Itsaslur	2,2	Vizcaya	CAV
V.V. Corredor Oliver-Valdefierro	2,6	Zaragoza	Ar
V.V. de Itálica	2,75	Sevilla	A
V.V. de Rioturbio	3	Asturias	As
V.V. de El Cortijo	3	La Rioja	LR
V.V. de la Gasolina	3,18	Madrid	M
V.V. Peñarroya-Pueblonuevo	3,2	Córdoba	A
V.V. Tren Burra	3,2	Valladolid	CyL
V.V. de Huércal-Overa	3,3	Almería	A
V.V. Matagorda	3,6	Cádiz	A
V.V. de Atxuri	3,8	Vizcaya	CAV
V.V. del Valle del Deba	4	Guipúzcoa	CAV
V.V. del Mutiloa-Ormaiztegi	4,5	Guipúzcoa	CAV
V.V. del Río Guadarrama	4,5	Madrid	M
V.V. de Tierra de Campos	4,5	Valladolid	CyL
V.V. del Canfranero	4,6	Huesca	Ar
V.V. de Lucainena de las Torres	5	Almería	A
V.V. de Préjano	5	La Rioja	LR
V.V. de Arrazola	5	Vizcaya	CAV
V.V. de Castro-Traslaviña	5,5	Cantabria	Can

V.V. del Mar	5,7	Castellón	CV
V.V. de Poblete	5,7	Ciudad Real	CIM
V.V. de Dénia	6	Alicante	CV
V.V. FC. Santand.-Mediterráneo. La Engaña	6	Burgos	CyL
V.V. del Irati	6	Navarra	Navarra
V.V. del Nicolau	6,1	Barcelona	Cat
V.V. de Linares	6,6	Jaén	A
V.V. de Torrevieja	6,7	Alicante	CV
V.V. de Vadollano	6,7	Jaén	A
V.V. Del Xixarra	7	Alicante	CV
V.V. del Valle de Loredo	7	Asturias	As
V.V. de la Safor	7	Valencia	CV
V.V. de Laciana	7,2	León	CyL
V.V. de La Camocha	7,5	Asturias	As
V.V. de Fusó	7,8	Asturias	As
V.V. de la Maquinilla	8	Córdoba	A
V.V. del Plomo	8	Jaén	A
V.V. Puerto Real - San Fernando	8,25	Cádiz	A
V.V. del Ferrocarril Estratégico	9	Asturias	As
V.V. de Xurra	9	Valencia	CV
V.V. de El Ronquillo	9,2	Sevilla	A
V.V. de la Sierra de Baza	9,4	Granada	A
V.V. de Alcoi	10	Alicante	CV
V.V. del Esla	11	León	CyL
V.V. del Carbón y la Plata	11,6	Ciudad Real	CIM
V.V. del Almanzora-Tramo del Hierro	11,9	Almería	A
V.V. de Arditurri	12	Guipúzcoa	CAV
V.V. del Eo	12	Lugo	G
V.V. del Tajuña II	12,6	Guadalajara	CIM
V.V. del Valle de Turón	14	Asturias	As
V.V. FC. Santander-Mediterráneo	14	Burgos	CyL

V.V. del Toranzo	14	Cantabria	Cantabria
V.V. del Tren de los 40 Días	14	Madrid	M
V.V. del Xixarra 2	15	Alicante	CV
V.V. del Ferro i del Carbó	15	Girona	Cat
V.V. del Guadalimar	15,3	Jaén	A
V.V. Entre Ríos	16,2	Cádiz	A
V.V. Monfragüe	17	Cáceres	Ex
V.V. del Plazaola	18	Navarra	Navarra
V.V. de la Sierra Norte de Sevilla	18,7	Sevilla	A
V.V. De la Camocha	20	Asturias	As
V.V. Mina La Jayona	20	Badajoz	Ex
V.V. del Maigmo	22	Alicante	CV
V.V. del Guadiana	22	Huelva	A
V.V. del Urola	22,5	Guipúzcoa	CAV
V.V. del Baix Ebre	25	Tarragona	Cat
V.V. de la Senda del Oso	26	Asturias	As
V.V. de Tarazonica	26	Navarra	Navarra
V.V. del Trenillo	26	Toledo	CIM
V.V. de Tarazonica	26	Zaragoza	Ar
V.V. De la Terra Alta	27	Tarragona	Cat
V.V. de Segura	27,6	Jaén	A
V.V. del Río Oja	28	La Rioja	LR
V.V. Manacor-Artá	29	Mallorca	IB
V.V. del Tajuña	32	Madrid	M
V.V. de Molinos del Agua	33,2	Huelva	A
V.V. del Pas	34	Cantabria	Can
V.V. del Cidacos	34	La Rioja	LR
V.V. de la Sierra	36	Cádiz	A
V.V. del Carrilet II	39	Girona	Cat
V.V. del Bidasoa	39	Guipúzcoa	CAV
V.V. del Plazaola-Leitzaran	41	Guipúzcoa	CAV

V.V. de los Montes de Hierro	42,5	Vizcaya	CAV
V.V. del Valle del Eresma	48	Segovia	CyL
V.V. del Litoral	48,7	Huelva	A
V.V. de la Jara	52	Toledo	CIM
V.V. del Val del Zafán	52,3	Teruel	Ar
V.V. de la Sierra de la Demanda	54	Burgos	CyL
V.V. del Carrilet I	54	Girona	Cat
V.V. Vegas del Guadiana	56	Cáceres	Ex
V.V. de la Campiña	57,5	Sevilla	A
V.V. de Ojos Negros	67,7	Castellón	CV
V.V. de la Sierra de Alcaraz	74	Albacete	CM
V.V. del Noroeste	76,8	Murcia	Mu
V.V. del Fc Vasco – Navarra	86,2	Navarra	Navarra
V.V. de Ojos Negros II	92	Teruel	Ar
V.V. del Aceite	128	Córdoba	A

FUENTE: Elaboración propia con datos de la FFE.

TABLA A3. LISTADO DE MIEMBROS DE AEEVV-EGWA EN DICIEMBRE DE 2016

NOMBRE	ESTADO
Romantischer Rhein Tourismus GmbH	Alemania
Future Base Weinviertel (Fbw4)	Austria
Chemins Du Rail (CDR)	Bélgica
Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE)	Bélgica
Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft	Bélgica
Province d'Anvers	Bélgica
Aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie	Bélgica
Ville de Charleroi	Bélgica
Environmental partnership for sustainable development – EPSD	Chequia
Dansk Cykelturisme (Danish Cycling Tourism)	Dinamarca
BASQUETOUR-Agencia Vasca de Turismo	España
Consell Comarcal De La Terra Alta	España
Consorti Vies Verdes De Girona	España
Consortio Turístico del Plazaola	España
Vía Verde Del Noroeste Consortio Turístico	España
Consortio Vía Verde del Tarazonica	España
Diputación Foral de Álava	España
Diputación Provincial de Jaén	España
Fundación de los Ferrocarriles Españoles (FFE)	España
Fundación Vía Verde De La Sierra	España
Mancomunidad Vía Verde de la Jara	España
Association pour le développement et la promotion de l'Avenue Verte London/Paris	Francia
Départements et Regions Cyclables (DRC)	Francia
Association Française de Développement des Véloroutes et Voies Vertes (AF3V)	Francia
Club des Villes et Territoires Cyclables (CVTC)	Francia
ECO counter	Francia

Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement	Francia
Greenways Methodology Association	Hungria
Great Western Greenway	Irlanda
Heritage Council of Ireland	Irlanda
Great Southern Trail	Irlanda
Associazione Italiana Greenways	Italia
Gal Delta Po	Italia
Vidzeme Tourism Association	Letonia
Luxembourg – Ministère du Tourisme	Luxemburgo
Rogaland fylkeskommune (Rogaland County Council)	Noruega
Greenways Poland Association	Polonia
Associação Portuguesa de Corredores Verdes (APCV)	Portugal
CIM-Alto Minho	Portugal
Comunidade Intermunicipal da Região Dão Lafões	Portugal
Câmara Municipal de Montemor-o-Novo	Portugal
Município de Monção (City Council of Monção)	Portugal
REFER E.P	Portugal
Câmara municipal de Valença	Portugal
SUSTRANS	Reino Unido
Association for the Development of Social & Wellness Tourism	Romania

DOCUMENTO II. DOCUMENTO FUNDACIONAL DEL CVVG.
INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO

 Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Direcció General d'Administració Local

8 Im. Sr. Josep Manel Bassols i Puig
President del Consorci de les Vies Verdes de Girona
Pujada Sant Martí, 4-5 (Diputació de Girona)
17004 GIRONA



CONSORCI DE LES VIES VERDES DE GIRONA
REGISTRE D'ENTRADA
Núm. 85
DATA: 19/08/03

NOTIFICACIÓ

D'acord amb el que disposa l'article 58 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, mitjançant aquest escrit us notifico que, en data 5 de juny de 2003, la directora general d'Administració Local ha dictat la Resolució, que us trameto annexa, per la qual s'inscriu el Consorci de les Vies Verdes en el Registre d'entitats locals de Catalunya.

Contra aquesta Resolució, que no exhaureix la via administrativa, podeu interposar recurs d'alçada davant el director general d'Administració Local o davant el conseller de Governació i Relacions Institucionals, dins el termini d'un mes a comptar des del dia següent al de la recepció d'aquesta notificació, sense perjudici que pugueu interposar qualsevol altre recurs que considereu procedent.

El subdirector general
d'Assistència Jurídica i Règim Local


Josep Martínez Melgares
Barcelona, 5 de juny de 2003

OTRA



Via Llaurens, 28
08003 Barcelona
Telèfon 93 247 17 90
Internet: <http://www.gencat.cat/ual>
Correu electrònic: denunciacions_gva@diputacio.gencat.cat



La ruta Pirinexus L'itinéraire Pirinexus



Vine a gaudir de la major ruta cicloturística circular del sud d'Europa.
Un paradís pels amants de la bicicleta, la cultura, el patrimoni i la bona gastronomia.

Venez profiter de l'itinéraire cycliste le plus grand du sud de l'Europe.
Un paradis pour les amants du vélo, la culture, le patrimoine et la bonne gastronomie.

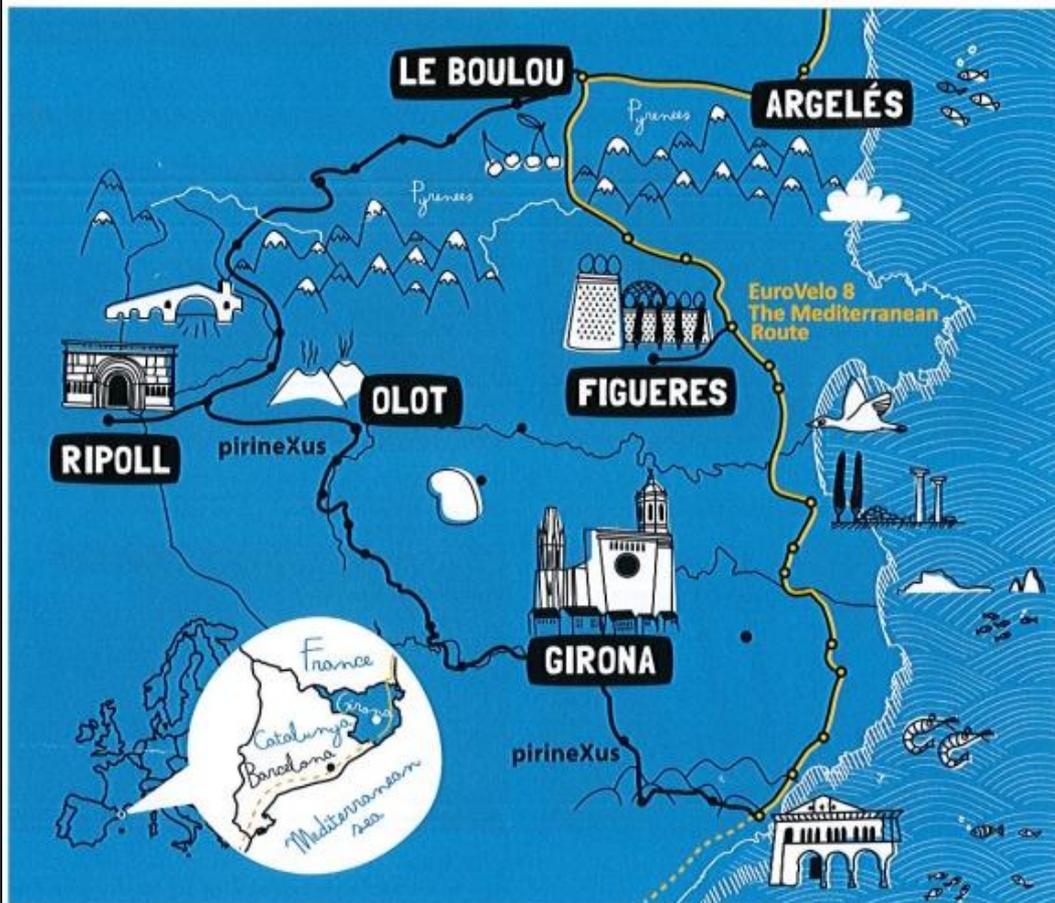


 facebook.com/viesverdesgirona  [@viesverdesgi](https://twitter.com/@viesverdesgi)

 youtube.com/viesverdesgi  instagram.com/viesverdesgi

pirineXus & EuroVelo 8

Thematic cycle-tourism package offers



Diputació de Girona

Girona

Patronat de Turisme
Costa Brava Girona



Quality Label

viesverdes.cat

EuroVelo
the European cycle route network
www.eurovelo8.com



Project co-financed
by the European Union

viesverdes.cat

pirinexus.cat
L'ONG ACCOMPAÑA EL TURISME

www.EuroVelo8.com · www.viesverdes.cat · www.pirinexus.cat

DOCUMENTO IV. MAPA Y GUÍAS DE “LOS SECRETOS DE LAS VÍAS VERDES”

Carte



Els Secrets de les Vies Verdes
Dels Pirineus a la Costa Brava

Los Secretos de las Vías Verdes - *De los Pirineos a la Costa Brava*
The Secrets of the Greenways - *From the Pyrenees to the Costa Brava*
Les Secrets des Voies Vertes - *Des Pyrénées à la Costa Brava*

CONSORCI **viesverdes** DE GIRONA



www.viesverdes.org

Dipòsit legal: B-25146-2

CONSORCI **viesverdes** DE GIRONA

Generalitat de Catalunya
Departament d'Innovació,
Empreses i Treball

Obra Social "la Caixa"

Diputació de Girona
221 MUNICIPIS

Girona Patronat de Turisme
Costa Brava Girona

SOC / Servei d'Ocupació
de Catalunya

gavarres
les garrotxes



Els Secrets de les Vies Verdes Dels Pirineus a la Costa Brava

Tram Ripoll - Olot



www.viesverdes.org



alitat de Catalunya
ament d'Innovació,
sitats i Empresa





Els Secrets de les Vies Verdes
Dels Pirineus a la Costa Brava
 Tram Girona - Sant Feliu de Guíxols

CONSORCI  **viesverdes** DE GIRONA



www.viesverdes.org



CONSORCI  **viesverdes** DE GIRONA

Generalitat de Catalunya
 Departament d'Innovació,
 Recerca i Empresa


 Obra Social "la Caixa"

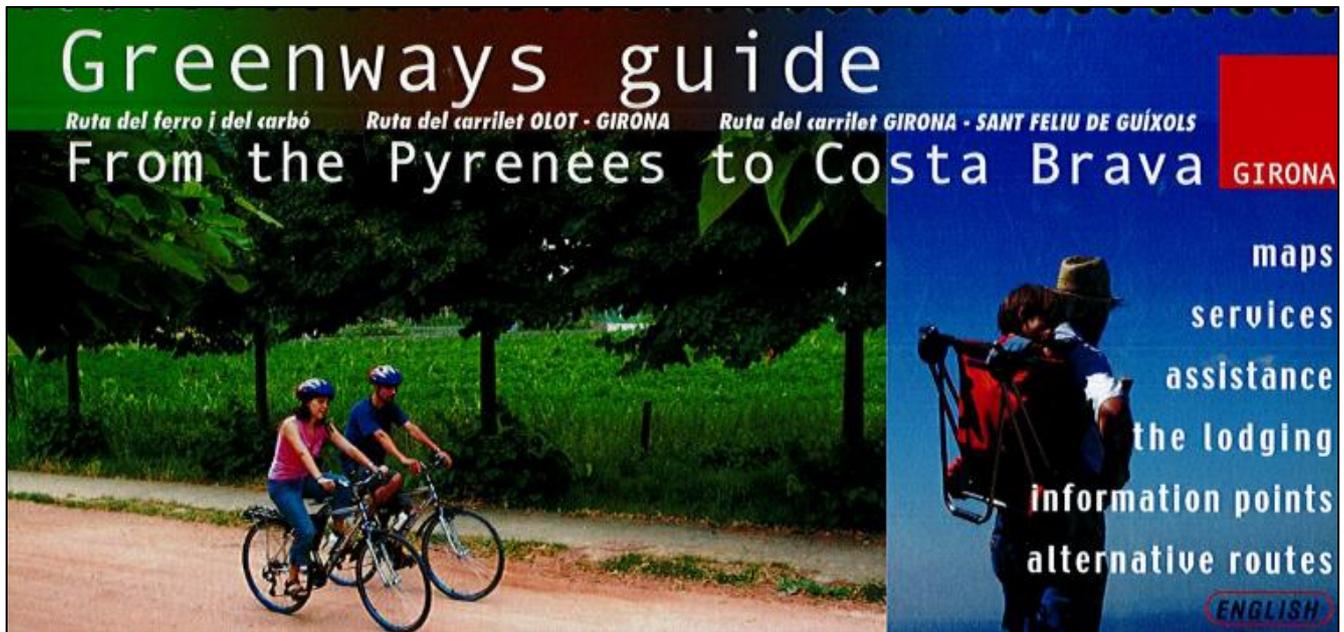

 Diputació de Girona
 221 MUNICIPIS

Girona Patronat de Turisme
 Costa Brava Girona

SOC / Servei d'Ocupació
 de Catalunya



DOCUMENTO V. GUÍA DE LAS VÍAS VERDES. EDITADA EN INGLÉS
(MUESTRA, FRANCÉS, CASTELLANO Y CATALÁN)

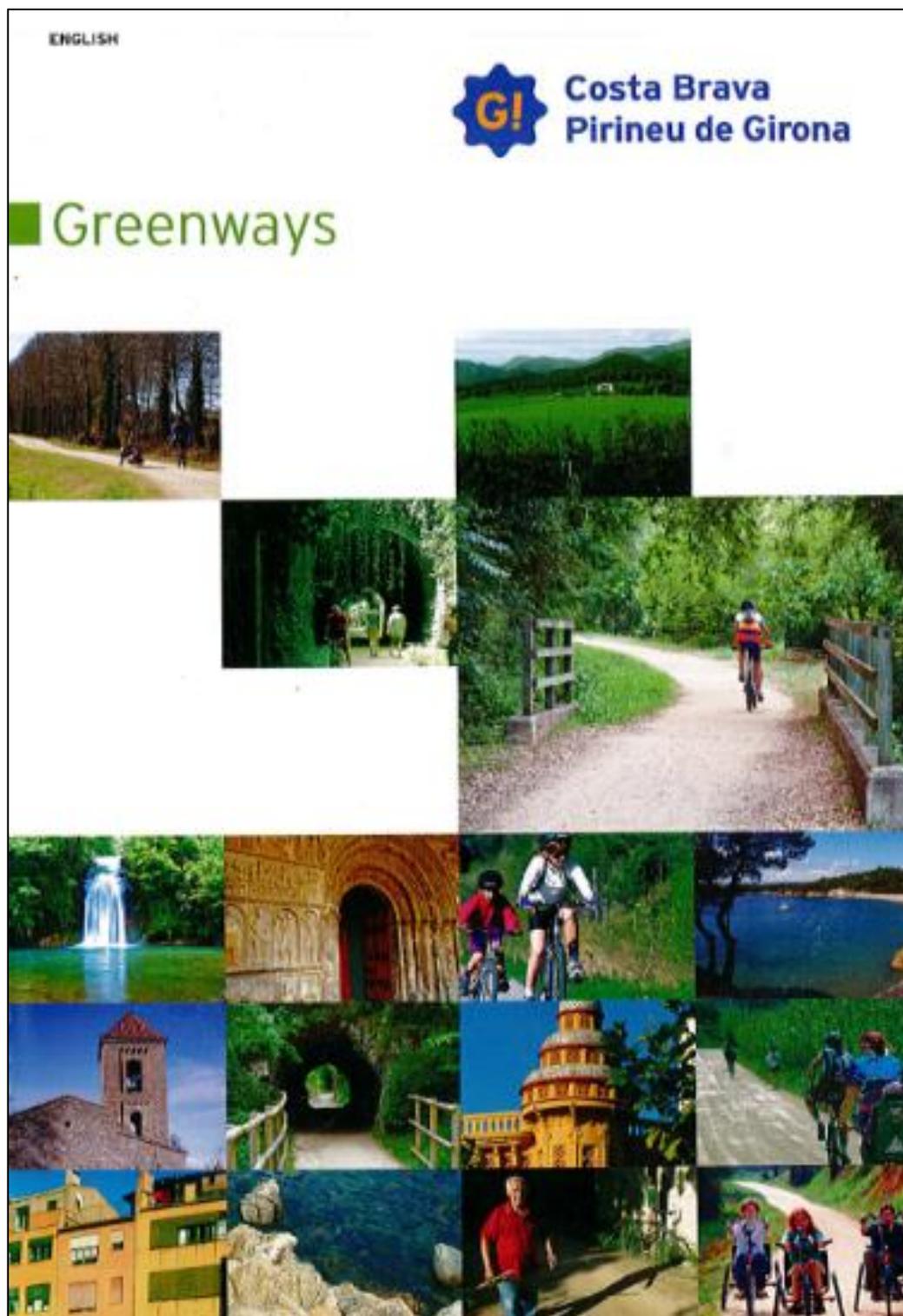


DOCUMENTO VI. PROYECTOS FINANCIADOS POR LA UNIÓN
EUROPEA CON LA PARTICIPACIÓN DEL CVVG

Nombre	Fechas	Partners
INTERREG ENLLAÇ EFA 136/09	1/4/2010 al 31/3/2013	1 Conseil Général des Pyrénées Orientales (CG66) i el Conseil de Développement du Pays Pyrénées-Méditerranée
EUROVELO 8	1/4/2014 al 31/8/2015	European Cyclists Federation y organismos de 8 estados europeos
INTERREG NATUR'ACC EFA 286/13	15/10/2014 al 30/9/2015	Ajuntament de Girona, Ajuntament de Perpinyà i al Consorci de les Vies Verdes de Girona
ERASMUS + APP TOUR YOU	1/10/2015 al 1/10/2017	18 partners de diferentes estados europeos

Fuente: Elaboración Propia.

DOCUMENTO VII. LIBRITO ACERCA DE LAS VÍAS VERDES EDITADO
POR EL PATRONAT DE TURISME GIRONA-COSTA BRAVA.
DISPONIBLE EN INGLÉS (MUESTRA), FRANCÉS, ALEMÁN, HOLANDÉS,
CASTELLANO Y CATALÁN





FROM THE PYRENEES TO THE COSTA BRAVA

The geography and scenic variety of the Costa Brava and the Pirineu de Girona brands make our area the perfect place to practise cycling and hiking.

As the reader surely knows, these activities always go hand-in-hand with respect for nature, the landscape and the architectural heritage, and that is why they are classified as sustainable activities.

Disused railway tracks, formerly vital links between towns, have now been restored into cycling and walking trails and offer everyone the opportunity to enjoy little-known sites that are a part of our cultural and historic heritage. The pace allows the visitor to savour the finest details, which would be imperceptible if we were driving.

GREENWAYS

The restoration and adaptation of the four greenways in our area allow us to go from the deepest reaches of the Girona Pyrenees to the warm, light-filled Costa Brava either by bike or on foot, unravelling with each stroke of the pedal, with each step, the diversity of landscapes, products, and peoples we encounter along the way.

There is a total of 125 km of railway tracks crisscrossing five of the eight counties of Girona - Baix Empordà, Gironès, La Selva, Garrotxa and Ripollès counties - divided into four sections:

1. Iron and Coal Route: Ripoll-Sant Joan de les Abadesses - Ogasma
2. Narrow-Gauge Railway Route: Olot-Girona
3. Narrow-Gauge Railway Route: Girona-Sant Feliu de Guixols
4. "Little Train" Route Palamós-Palafurçell

The greenways are trails that are reserved exclusively for hikers and cyclists, with gentle slopes that generally do not exceed 3%. As a result, except for some linking stretches indicated in the fact sheets, the trails are accessible to people with reduced mobility. They are very safe trails, because the use of motor-powered vehicles is absolutely forbidden over nearly all of the trails. Most of the greenways in Girona run along the former railway network, which was gradually discontinued as unviable after the rapid rise of road transport.



In order to make orientation and travel along Girona's greenways easier, the Board has included its bipolar corporate linkage on the signs for the tracks. Accordingly, the colour green will be associated with mountains, i.e. the Pyrenees, and will point towards Ripoll. The colour blue, on the other hand, means the sea, the Costa Brava, and will point in the direction of Sant Feliu de Guixols.

Published by:
 Diputació de Girona Turisme Girona
 C/Gran Via, 1000
 Design and Production:
 Girona Editorial Comunicació

Translated by:
 LTR
 Printed by:
 AFD 2
 Legal Board:
 6-107-038

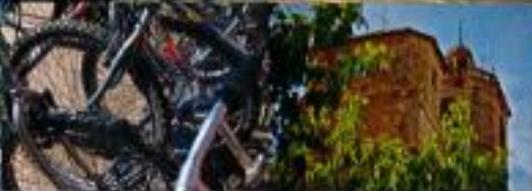
Photographers:
 Ferran Gual
 Ferran Gual
 Andreu Garcia
 Pol Garriga
 Jordi Coll

All Photo:
 Ferran Gual
 Ferran Gual
 Andreu Garcia
 Pol Garriga
 Jordi Coll

Photo courtesy of:
 Diputació de Girona Turisme Girona
 Diputació de Girona Turisme Girona



www.costabrava.org
www.pirineugirona.org
www.viesverdes.org




viesverdes
Tel. +34 972 486 950
Fax +34 972 486 955
info@viesverdes.org

 **Diputació de Girona**

Girona Provincia de Girona
Costa Brava Girona
Tel. +34 972 206 401
Fax +34 972 221 970
costabrava@costabrava.cat

DOCUMENTO VIII. MAPA TURÍSTIC DE LA PROVINCIA DE GIRONA

Mapa | Map | Carte | Karte | Pianta | Kaart

**Costa Brava
Pirineu de Girona**

CATALUNYA

Costa Brava

Arbúcies: C. Major, 6 - Tel. 972 182 427

Banyoles: Pg. Darder - Pasquero, 10 - Tel. 972 583 470

Begur: Av. Oria de Setembre, 5 - Tel. 972 624 120

Blanes: Pg. de Catalunya, 2 - Tel. 972 330 348

Breda: C. Sant Isidre, 27-29 - Tel. 972 891 530

Cadaqués: C. des Cases, 2 A - Tel. 972 258 305

Cadells de Malavella: Av. Oria de Setembre, s/n - Tel. 972 480 103

Colella de Palafrugell: C. les Valls, 4 - Tel. 972 604 475

Castell d'Empúries: Pl. Jaume I, s/n - Tel. 972 193 233

Colera: Llobria, 34 - Tel. 972 389 050

El Port de la Selva: C. Eix, 13 - Tel. 972 382 102

Empuriabrava: Centre Civic - Av. Pompeu Fabra, s/n - Tel. 972 450 800

Figueras: Pl. del Sol, s/n - Tel. 972 503 155

Girona: C. Joan Miró, 2 - Tel. 972 975 975
C. Rambla de la Llibertat, 1 - Tel. 972 010 000
C. Bonaventura Camí, 3-5 - Tel. 972 201 678

Hostalric: C. Ravall, 45 - Tel. 972 064 565

L'Escala: Pl. de les Escoles, 1 - Tel. 972 770 403

L'Estanyol: Pg. Maritim, s/n - Tel. 972 751 810

La Bisbal d'Empordà: Pl. Del Castell, s/n - Tel. 972 643 455
Edifici Torre Maria - C. Laigüela, 17 - Tel. 972 643 500 / 972 831 800

Llafranc: Pg. de Cipolla, s/n - Tel. 972 395 008

Llagostera: Pg. Marim, s/n (Estació del Carrilet) - Tel. 972 830 322 / 972 831 800

Llupià: C. Compedon, 14-18 - Tel. 972 380 835

Marjet de Mar: Av. de les Alegries, 3 - Tel. 972 365 988
Marjet del Mar: Pg. Compedon i Arrieta, 1-2 - Tel. 972 364 733

Marjet de Cabanyes: Ajuntament del Port, s/n - Tel. 972 544 297

Mont-ras: Pl. de l'Ajuntament, 1 - Tel. 972 300 974

Palafrugell: C. Carrilet, 2 - Tel. 972 300 248

Palamós: Pg. del Mar, s/n - Tel. 972 600 150

Poble: Pl. Major, 7 - Tel. 972 433 384
C. Aniceta Figueras, 6 - Tel. 972 437 917

Penalada: Pl. Fontaneta, 6 - Tel. 972 578 840

Peratallada (Fontallac): C. Urús, 3 - Tel. 972 643 520

Platja d'Ara: C. Mn. Cirilo Verdaguera, 4 - Tel. 972 67 079

Peribon: Pg. Maís Companyes - Tel. 972 125 406

Roses: Av. de Rhode, 77-79 - Tel. 972 257 330

Sant Antoni de Calonge: Av. Catalunya, 26 - Tel. 972 664 714

Sant Feliu de Guardiola: Pg. del Mar, R-12 - Tel. 972 820 953

Sant Hilari Sacalm: Pl. Doctor Robert, s/n - Tel. 972 869 686

Sant Llorenç de la Muga: C. Logiesca, 2 - Tel. 972 569 410

Sant Pere Pescador: Ctra. De la Planja, s/n - Tel. 972 520 535

Santa Cristina d'Aro: C. Estació, 4 - Tel. 972 835 293

Tomarica: C. de la Riera, s/n - Tel. 972 620 925

Torrelles de Montorní: Can Quintana - C. Urús, 3 - Tel. 972 755 880

Tossa de Mar: Edifici La Nau - Av. del Pebrer, 25 - Tel. 972 340 498

Virgés: C. la Placeta, 1 - Tel. 972 780 914

Vilobí d'Oix: Aeroport Girona-Costa Brava - Tel. 972 942 955

Pirineu de Girona

Alp: C. Nord s/n - Tel. 972 890 389

Besalú: Pl. de la Llibertat, 1 - Tel. 972 590 240

Compedon: Pl. d'El parvay, 1 - Tel. 972 120 200

La Vall d'en Baró (Hostalet d'en Baró): C. Tenebró, 12 - Tel. 972 492 877

Les Planes d'Hostoles: Pg. de l'Estació, 2 - Tel. 972 448 020

Les Preses: Arriaga Estació, s/n - Tel. 972 642 023

Llívia: C. dels Termes, 8 - Tel. 972 896 949

Olot: C. de l'Wopack, 8 - Tel. 972 260 942
Centre d'Informació Casal dels Volcans
Av. Santa Coloma, s/n - Tel. 972 268 102

Puigcerdà: C. Querol, 1 - Tel. 972 880 142

Ripoll: Pl. Abat Oliba, s/n - Tel. 972 709 339

Sant Feliu de Pallars: Ctra. d'Olot, 43 (Antiga Estació) - Tel. 972 444 174

Sant Joan de les Abadesses: Pl. de l'Abadia, 9 - Tel. 972 720 589

Sant Joan les Fonts: C. Jarrinyà, s/n - Tel. 972 290 507

Santa Pau: Can Vinyola, Pl. Major, 1 - Tel. 972 680 549

Selles: C. del Roc, 3 - Tel. 972 136 049

Vall de Camprodon (Camprodon): Ctra. C-16 km 9,60 - Tel. 972 740 496

Vall de Núria: Estació de Montanya Vall de Núria - Tel. 972 720 020

Vall de Ribes (Ribes de Freser): Pl. de l'Ajuntament, 3 bis - Tel. 972 721 748

Vallfogona de Ripollès: Puig Estada, 9 - Tel. 972 720 949

Vallter 2000: Pla de Norets s/n - Tel. 972 136 057

Informació turística: Oficina de Turisme de Girona, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 257 330. Oficina de Turisme de Cadaqués, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 258 305. Oficina de Turisme de Palafrugell, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 300 248. Oficina de Turisme de Llafranc, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 395 008. Oficina de Turisme de Llagostera, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 830 322. Oficina de Turisme de Llupià, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 380 835. Oficina de Turisme de Marjet de Mar, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 365 988. Oficina de Turisme de Marjet de Cabanyes, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 544 297. Oficina de Turisme de Mont-ras, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 300 974. Oficina de Turisme de Palafrugell, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 300 248. Oficina de Turisme de Palamós, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 600 150. Oficina de Turisme de Poble, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 433 384. Oficina de Turisme de Penalada, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 578 840. Oficina de Turisme de Peratallada (Fontallac), Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 643 520. Oficina de Turisme de Platja d'Ara, Plaça de Sant Joan, 10 - Tel. 972 67 079.

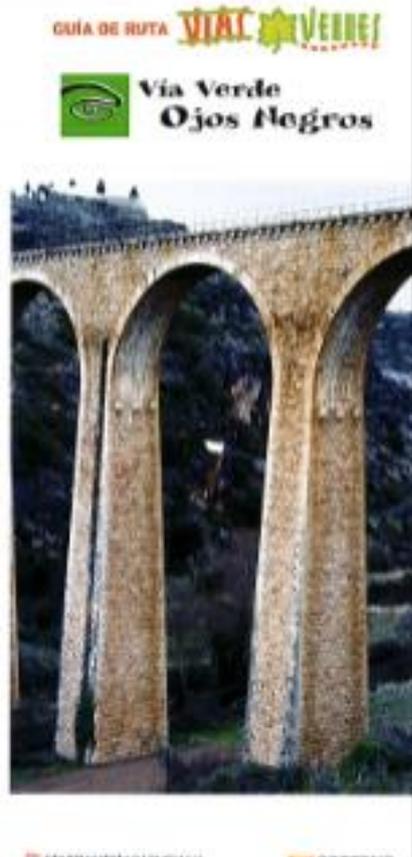


DOCUMENTO IX. FOLLETO PROMOCIONAL DE OJOS NEGROS
 EDITADO CONJUNTAMENTE ENTRE LA GENERALITAT
 VALENCIANA Y EL GOBIERNO DE ARAGÓN

COM. AUT.	VENTA AEREA	BARRACAS	MASADAS BLANCAS	CAUDEL	JÉRICA	NAVAJAS	ALTURA	SONEJA	ALGONA	
1	54,18	97,56	112,09	121,02	128,10	136,23	139,54	149,92	160,04	STA. EULALIA
2	72,28	88,43	100,47	109,49	115,97	124,10	127,41	137,79	147,91	CELLA
3	61,85	75,23	99,27	99,29	105,77	113,90	117,21	127,59	137,71	CAUDE
4	49,38	62,98	77,72	86,74	93,22	101,35	104,66	115,04	125,16	TERUEL
5	34,14	47,52	62,56	71,58	78,06	86,19	89,50	99,88	110,00	P. ESCANDÓN
6	25,66	38,98	54,02	63,04	69,52	77,65	80,96	91,34	101,46	P. VALVERDE
7	19,75	24,13	39,17	48,19	54,67	62,80	66,11	76,49	86,61	SARRIÓN
8	5,15	11,38	33,57	42,59	49,07	57,20	60,51	70,89	81,01	E. MORA RUB.
			29,42	37,44	43,92	52,05	55,36	65,74	75,86	VENTA DEL AER.
			13,04	24,06	30,54	38,67	41,98	52,36	62,48	BARRACAS
				9,02	15,50	23,63	26,94	37,32	47,44	MASADAS BCAS.
					6,48	14,61	17,92	28,30	38,42	CAUDEL
						8,13	13,44	21,92	31,94	JÉRICA
							3,21	13,09	23,81	NAVAJAS
								9,38	20,58	ALTURA
									10,12	SONEJA

VIA VERDE DE OJOS NEGROS									
ESTACION	TIPO	DESCRIPCION	COM. AUT.	PROV.	COORDENADAS	ALTIMETRIA	PROV. DE ARRIBADA	PROV. DE SALIDA	PROV. DE DESTINO
1	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
2	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
3	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
4	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
5	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
6	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
7	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
8	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
9	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
10	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
11	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
12	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
13	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
14	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
15	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
16	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
17	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
18	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
19	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
20	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
21	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
22	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
23	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
24	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
25	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
26	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
27	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
28	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
29	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL
30	1	ESTACION DE LOS NEGROS (OJOS NEGROS)	AR	TERUEL	42° 15' N 0° 45' E	1200	AR	TERUEL	TERUEL

ÁREAS DE DESCANSO Y MIRADORES			
EST. SANTA EULALIA	16,00	ESTACION DE BARRACAS	100,00
EST. CELLA	48,91	EST. TORAS	100,00
EST. LA DANA	48,91	N. DEL ESCANDÓN	100,00
EST. TERUEL - LOS BARRAS	51,11	MASADAS BLANCAS	101,00
EST. VALDERRAMA	46,00	LOS ALCAJARES	141,00
BARRANCO DE LOS GATOS	15,00	EST. CAUDEL	104,50
EL REFINAR	11,00	AL LOMA DE LA ALARDA	141,00
EST. PUEBLA DE VALVERDE	41,11	SONEJA	100,00
PEÑON DE PARRA	47,00	TIERRA DEL CERRO DEL CASTO	141,00
LA DEHESA DE SARRIÓN	41,00	MIRADOR DE JÉRICA	102,00
EST. SARRIÓN	10,00	SANTA CATALINA	100,00
CAUDEL SARRIÓN	41,00	EST. JÉRICA	100,00
VIENTOS DE ALBUFEJA	10,00	N. DEL RECALZO	100,00
LOMAS DEL PARO	107,00	CANTERA DE NAVAJAS	100,00
EST. ALBUFEJA	100,00	BARRERA DE MONTEBOS	100,00
EMBRULDO	110,00	EST. SONEJA	100,00
AGUITA DEL CERRO	110,00	N. DEL EST. PARRA	100,00



DOCUMENTO X. LIBRITO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA DE LA VÍA VERDE DE OJOS NEGROS EDITADO POR LA FFE.



MAPAS

MAPAS



Etapa 1
- OLLA TERAL - VILLAR DEL SALZ
- PINEDO - SANTA BRANCA DEL CAMPO



Etapa 2
- SANTA BRANCA DEL CAMPO
- OLLA TERAL



Etapa 3
- FOZ DE LA PIEDAD DE VIVORRA



Etapa 4
- LA PIEDAD DE VALVERDE - SARRIN
- ALENTEJA - BARBAIS



Etapa 5
- BARBAIS - OLLA TERAL



Etapa 6
- OLLA TERAL - FÓZ DE LA PIEDAD DE VIVORRA



Etapa 7
- ALENTEJA - ALGAR DE VALVERDE
- ALGAR DE VALVERDE - TORRES TORRES



Etapa 8
- TORRES TORRES - PUERTO DE SAGUNTO