

Las vías verdes como política multinivel. Los casos de Girona y Ojos Negros.

Resumen

El objetivo de la tesis doctoral es analizar cómo influyen los factores institucionales y de gestión en el desarrollo de una política pública, en este caso la vía verde. Para hacerlo se comparan dos vías verdes las vías verdes de Girona y la vía verde de Ojos Negros, con estilos de gestión muy diferentes para observar las similitudes y diferencias entre ellas.

Las vías verdes son caminos contruidos 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 su entorno rural o natural. Los utilizan los vecinos de la zona, pero también pueden ser un reclamo para atraer visitantes a zonas poco turísticas.

Las vías verdes han centrado la atención de la academia desde perspectivas diversas como la planificación, el turismo, la economía o el desarrollo rural. 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 o la implementación de políticas territoriales no existía una aproximación teórica específica sobre la cuestión, al menos en un contexto institucional semejante, no así en el ámbito anglosajón.

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 analizan las dimensiones de la gobernanza, la implementación y las agencias creadas para la gestión de algunas políticas concretas.

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

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

000002005e1800050288

CSV

GEISER-904f-2df2-7fed-4fc1-b400-62d7-412f-716e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

27/07/2018 12:16:48 Horario peninsular

Validez del documento

Copia Electrónica Auténtica



GEISER-904f-2df2-7fed-4fc1-b400-62d7-412f-716e

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.

La pregunta que guía la tesis es: *¿Cómo afectan los modelos de gestión, las relaciones entre los actores y el estilo de políticas públicas al desarrollo de las vías verdes?* y de ella se derivan las hipótesis, que se centran en las dimensiones del modelo de gestión, la gobernanza, la interdepartamentalidad y el diseño de la vía.

La situación de las vías verdes en España

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 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.

Su uso es mayoritariamente recreativo y local. Las vías verdes normalmente no son usadas para la movilidad diaria. En cambio sí lo son 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 depende en gran medida 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.

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

000002005e1800050288

CSV

GEISER-904f-2df2-7fed-4fc1-b400-62d7-412f-716e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

27/07/2018 12:16:48 Horario peninsular

Validez del documento

Copia Electrónica Auténtica



GEISER-904f-2df2-7fed-4fc1-b400-62d7-412f-716e

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.

Los casos

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”.

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 de la AGE 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 había una importante demanda y se produjo el mismo proceso en otros tramos, hasta constituir más de cien kilómetros de vía continua y otros tramos cercanos.

A lo largo de los años todos los niveles institucionales, desde la Unión Europea a los ayuntamientos 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.

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

000002005e1800050288

CSV

GEISER-904f-2df2-7fed-4fc1-b400-62d7-412f-716e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

27/07/2018 12:16:48 Horario peninsular

Validez del documento

Copia Electrónica Auténtica



GEISER-904f-2df2-7fed-4fc1-b400-62d7-412f-716e

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 pensar en 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. La conexión con los núcleos y la restauración de las numerosas estaciones en ruinas podrían ser una buena manera de empezar.

Los ingredientes clave o las recomendaciones

A partir de los aprendizajes generados en la elaboración de la tesis doctoral, se señalan algunas recomendaciones para los gestores de vías verdes, y éste resumen destaca algunas de las más fáciles de implementar.

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

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

000002005e1800050288

CSV

GEISER-904f-2df2-7fed-4fc1-b400-62d7-412f-716e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

27/07/2018 12:16:48 Horario peninsular

Validez del documento

Copia Electrónica Auténtica



GEISER-904f-2df2-7fed-4fc1-b400-62d7-412f-716e

enfoque de la vía verde integral, que integre la diversidad de sectores con los que se puede relacionar, será cautiva de la perspectiva del sector que la gestiona, ya sea turismo, medio ambiente o carreteras.

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 por parte de la administración local 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.

Para abordar desde un punto de vista integral la vía, es necesaria la participación de diferentes instituciones y de diferentes departamentos de una misma administración. En el diseño y construcción de la vía quizá no se pueda ni deba esperar a todos los actores posibles. 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 que 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.

Evaluar diferentes impactos.

Si el objetivo es diseñar políticas que alcancen los objetivos que se plantean es importante saber de dónde se parte y medir el avance. Para evaluar una vía verde concreta se deben crear indicadores en diferentes ámbitos como el número de los usuarios, los impactos y la estructura institucional.

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

000002005e1800050288

CSV

GEISER-904f-2df2-7fed-4fc1-b400-62d7-412f-716e

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

27/07/2018 12:16:48 Horario peninsular

Validez del documento

Copia Electrónica Auténtica



GEISER-904f-2df2-7fed-4fc1-b400-62d7-412f-716e