

# Debates y conflictos territoriales: el caso de Cataluña

Margarida CASTAÑER VIVAS & Moisès JORDI PINATELLA

Universidad de Girona. Departamento de Geografía y Territorio.  
Observatorio de proyectos y debates territoriales de Cataluña.

**RESUMEN:** El artículo se fundamenta en la definición del impacto social de un proyecto territorial como la percepción global —resultado de la suma de las valoraciones individuales— que una determinada sociedad local tiene de las ventajas y desventajas de una determinada intervención sobre el territorio. El impacto social es, en definitiva, la valoración subjetiva de los impactos objetivos (físicos y socioeconómicos) de una actuación por parte de la sociedad local. Desde este punto de vista el impacto social está determinado en buena medida por el contexto social, económico y político del territorio y por las características de la sociedad local.

En este artículo no se pretende analizar el debate o el conflicto en si mismo sino que el enfoque principal u objetivo se concentra en determinar qué capacidad tienen para modificar o paralizar un determinado proyecto y qué consecuencias tiene sobre el territorio. Esta idea se ejemplifica a partir del análisis de tres casos situados en Cataluña que conllevaron debates más allá del territorio afectado y en diferentes colectivos sociales.

**DESCRIPTORES:** Debates territoriales. Conflictos territoriales. Impacto social. Cataluña.

## 1. El impacto social de los proyectos territoriales

Cualquier proyecto territorial planteado por la administración pública o por el sector privado, ya sea en el ámbito de las infraestructuras, el urbanismo o el medio ambiente<sup>1</sup>, acarrea unas consecuencias directas sobre el territorio. Estas consecuencias pueden ser físi-

cas —alteración en el paisaje, en los ecosistemas y en las condiciones ambientales— y socioeconómicas —variaciones en la demografía, los puestos de trabajo, el precio del suelo o cambios culturales que inciden sobre el modo de vida local— (CASTAÑER & *al.*, 2012).

Actualmente ante la formulación de un plan o un proyecto sobre el territorio los agentes so-

Recibido: 02.10.2013; Revisado: 25.10.2013.  
Correo electrónico: mita.castaner@udg.edu;  
moises.jordi@gmail.com

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus comentarios para la mejora del artículo.

<sup>1</sup> Más concretamente podemos distinguir entre las infraes-

tructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias o portuarias; las infraestructuras de generación o distribución de energía; las infraestructuras vinculadas a la gestión de los residuos y los recursos hídricos; o los planes y proyectos vinculados a la ordenación del territorio, ya sea de espacios naturales, agrícolas o urbanos.

ciales, económicos y políticos del ámbito afectado suelen analizar las consecuencias de estas intervenciones a partir de sus ventajas y desventajas. Las valoraciones finales, que pueden ser contrapuestas entre los distintos agentes, pueden ir desde la aceptación entusiasta hasta el rechazo radical pasando por todos los matices intermedios.

Hay que vincular esta nueva conciencia con el cambio de valores posmaterialistas (INGLEHART, 1977) donde toman especial importancia cuestiones vinculadas a la naturaleza, el entorno, la salud, el paisaje o las formas de vida que se consideran tradicionales. Estos movimientos plantean en sus respectivos territorios un modelo alternativo al actual (ALFAMA & *al.*, 2007) a pesar de que sus formas de actuación están más enfocadas a la acción local contra un determinado proyecto que afecta a su territorio.

Desde este punto de vista se puede definir el impacto social de un proyecto territorial como la percepción global —resultado de la suma de las valoraciones individuales— que una determinada sociedad local tiene de las ventajas y desventajas de una determinada intervención sobre el territorio (VANCLAY, 2002). El impacto social es, en definitiva, la valoración subjetiva de los impactos objetivos (físicos y socioeconómicos) de una actuación por parte de la sociedad local. Desde este punto de vista el impacto social está determinado en buena medida por el contexto social, económico y político del territorio y por las características de la sociedad local, por ejemplo sus ideas sobre el progreso y sobre la seguridad, el valor que otorgan al medio natural o la satisfacción con el sistema de representación ciudadana (SAIRINEN, 2004). Algunos autores (YLI-PELKONEN & KOLH, 2005) profundizan en la subjetividad inherente al impacto social y la relacionan con el conocimiento ecológico local de la sociedad receptora.

Hay que diferenciar, en este sentido, el impacto social del impacto ambiental, entendido este último como el efecto que la actividad humana produce sobre el medio ambiente. En este aspecto cabe destacar que ya existe una extensa normativa referente a la evaluación del impacto ambiental tanto a nivel catalán (Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades y Ley 6/2009, del 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas), español (Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado

por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero) como europeo (Directiva 2011/92/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente). En cambio, los mecanismos legislativos para incorporar el impacto social de una determinada actuación sobre el territorio son escasos como abordaremos en el apartado de conclusiones.

Tradicionalmente el impacto social de una actuación sobre el territorio ha tenido una importancia reducida ya sea porque las administraciones locales aceptaban sin reservas los proyectos diseñados por instancias superiores o bien porque la ciudadanía adoptaba un papel pasivo si no existía una afectación directa a su propiedad. Sin embargo la configuración de un «cuarto poder territorial» al margen de los actores tradicionales (propietario, promotor/inversor y administración), con incidencia en la esfera pública mediante la organización en movimientos sociales sobre cuestiones territoriales junto a la crisis del sistema de representación ciudadana han modificado esta situación y han reforzado la importancia del impacto social.

A todo esto hay que añadir el surgimiento del paradigma de la nueva cultura del territorio, que pretende poner en valor este elemento como activo de una sociedad y no como simple base de las actividades. Esta nueva conciencia puede materializarse, por ejemplo, en la activación de políticas basadas en la gestión prudente de recursos, la participación pública, la priorización de la movilidad en transporte público o la atención a los valores naturales, paisajísticos, culturales, patrimoniales e identitarios del territorio.

Cuando el impacto social de una actuación es percibido de manera positiva por la práctica totalidad de la población se genera una situación de consenso. En cambio cuando las visiones son dispares —o sea cuando la actuación sobre el territorio es percibida de manera negativa por una parte o la totalidad de los agentes sociales, económicos y políticos y de manera positiva por otros— se genera un debate territorial. Este proceso, en el cual todos los agentes implicados exponen sus opiniones, puede producirse en un marco institucionalizado (fases de información pública, alegaciones, procesos de participación...) o bien en un entorno informal (creación de *lobbys* de presión ciudadanos, asambleas...) (CASTAÑER & *al.*, 2012).

A menudo los conceptos «debate territorial» y «conflicto territorial» se confunden. Siguiendo el razonamiento de TARROW (1998) podemos considerar que el «conflicto» es tal cuando las acciones de protesta diseñadas por las organizaciones contrarias a un determinado proyecto se expresan en la calle —o sea en el espacio público— a través de concentraciones y manifestaciones, de tal manera que se produce una alteración (ya sea legal o ilegal) del orden público. En definitiva, la relación entre impacto social y conflicto no es directa: solamente podemos hablar de conflicto cuando el impacto social es percibido de manera negativa por una parte significativa de los agentes sociales, económicos y políticos y esta oposición se manifiesta en el espacio público y sobre todo cuando tiene resonancia en la prensa.

En este artículo no se pretende analizar el debate o el conflicto en sí mismo sino que el enfoque principal u objetivo se concentra en determinar qué capacidad tienen para modificar o paralizar un determinado proyecto y qué consecuencias tiene sobre el territorio. Esta idea se ejemplifica a partir del análisis de tres casos situados en Catalunya y que conllevaron debates más allá del territorio afectado y en diferentes colectivos sociales.

## 2. Debates y conflictos territoriales en Cataluña

El *Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya* (<http://territori.scot.cat>), un instrumento de divulgación e investigación científica creado por la Societat Catalana d'Ordenació del Territori, ha analizado desde el año 2003 cerca de 1.000 proyectos territoriales en el ámbito del medio ambiente, las infraestructuras, los planes y proyectos urbanísticos y la política territorial.<sup>2</sup>

El período analizado (2003-2012) es especialmente interesante por el contraste entre una primera fase (2003-2007) marcada por el boom inmobiliario, el crecimiento demográfico y las nuevas necesidades en infraestructuras y servicios y una segunda fase (2008-2012) centrada en la crisis económica, inmobiliaria y crediticia y la ausencia de recursos públicos para financiar las infraestructuras. Paralelamente se ha ido consolidando el discurso a favor de una

nueva cultura del territorio (gestión prudente de los recursos, atención a los valores del territorio, implicación ciudadana en los procesos de decisión, vínculo entre calidad de vida, calidad del entorno y desarrollo local...) a nivel ciudadano, político e institucional. Este ha sido el caldo de cultivo idóneo para la intensificación del debate sobre el modelo territorial y para el surgimiento de conflictos territoriales.

La práctica totalidad de los proyectos estudiados han generado impacto social, en el sentido que la sociedad receptora ha analizado las consecuencias positivas y negativas de la actuación y se han generado posicionamientos y discursos variados por parte de los actores territoriales. Incluso en el caso que haya una aceptación unánime del proyecto, las opiniones suelen ser matizadas y pueden incluir propuestas de modificación. El debate territorial es, pues, en cierto modo, el contrapunto del proyecto territorial y desempeña, como veremos, un papel fundamental en su evolución. Sólo en algunos casos el impacto social negativo ha sido suficientemente importante para generar un verdadero conflicto territorial, con acciones de protesta en el espacio público.

Los casos de estudiados por el observatorio (CASTAÑER & *al.*, 2012) demuestran que el impacto social, y por ende la existencia de debates y conflictos territoriales, depende de tres factores básicos que interactúan mutuamente: la tipología de proyecto que se plantea, las características de la sociedad receptora y la gestión del impacto social durante la tramitación del proyecto.

### 2.1. El proyecto

El plan o proyecto propuesto tiende a generar mayor debate y conflicto en función de la tipología, las características básicas y su localización exacta. De esta manera en las infraestructuras, los crecimientos urbanos o las transformaciones urbanas el impacto social es a menudo positivo ya que las consecuencias socioeconómicas positivas de la actuación contrarrestan las consecuencias negativas (derivadas de la posible repercusión negativa del proyecto sobre el patrimonio natural, la calidad de vida, el turismo, la agricultura, el valor del suelo...). En cam-

<sup>2</sup> Su objetivo es dar a conocer con rigor y objetividad los planes y proyectos que definen el futuro del territorio y el debate público sobre el modelo territorial facilitando información asequible dirigida a estudiosos, políticos, técnicos y a la ciudadanía en general. Los criterios para la selección de los artículos son la relevancia física (la transforma-

ción que suponen en el territorio), social (el debate generado), técnica (buenas prácticas), sectorial o local. El planteamiento del tema es siempre de tipo descriptivo, sin incluir ningún tipo de valoración, de tono divulgativo e incorporando el punto de vista de todos los agentes implicados.

bio existen proyectos en los que la percepción del impacto social como negativo es más generalizada, en especial los vinculados a los residuos y las infraestructuras energéticas.

### 2.2. La sociedad receptora

Además del proyecto, la estructura de la sociedad receptora tiene también un papel clave a la hora de determinar el impacto social. Este depende de los valores intrínsecos de esta sociedad (su idea de progreso, el valor que otorgan al medio natural, la relación entre el poder político y la ciudadanía...) y también del contexto social, económico y político del territorio. De esta manera elementos como la fortaleza del movimiento asociativo, la existencia de oposición municipal, la presencia de segundas residencias, el tejido comercial e industrial o el nivel de formación de la población determinan que se produzca una contestación más amplia o más reducida ante algunos proyectos de intervención en el territorio.

### 2.3. La gestión del impacto social

Finalmente la gestión del impacto social por parte de quien promueve la intervención (generalmente la administración pública) desempeña un papel importante en su evolución. En la mayor parte de los casos como consecuencia directa del debate los proyectos se modifican, ya sea de manera leve o significativa, hasta llegar a situaciones más aceptadas socialmente. Sólo en algunos casos puntuales el resultado del impacto social es nulo (y el proyecto se desarrolla tal como se había planteado inicialmente) o bien completamente determinante (provocando la anulación del proyecto).

El análisis de tres casos de estudio concretos nos ayuda a comprender como se modifica el proyecto inicial y, conviene subrayarlo, las limitaciones de los actuales procesos de participación para conducir de manera justa y equitativa el debate y sus soluciones.

## 3. Los casos de estudio

### 3.1. La línea eléctrica de muy alta tensión Sentmenat-Bescanó-Baixàs (Mat)

La línea eléctrica transfronteriza de 400 kV, conocida también como línea de muy alta tensión (MAT), es un proyecto de los gobiernos

francés i español que tiene como objetivo aumentar la energía que Francia suministra a España (SCOT, 2010b). El acuerdo se firmó a inicios de los años 1980 y supone incrementar la capacidad de la interconexión de 1.400 MW a 2.400 MW, con lo que se llegaría a un 4% de la capacidad de producción de España, todavía lejos del objetivo del 10% que aconseja el Consejo Europeo para todos los estados miembro. Después de rechazar la posibilidad de hacer pasar la línea por los Pirineos occidentales o centrales, donde la propuesta encontró una fuerte oposición, los dos gobiernos se decantaron en una cumbre franco-española celebrada en Perpiñán en 2001 por los Pirineos orientales, a través de la construcción de una línea de doble circuito de 400.000 voltios entre los municipios de Sentmenat (Barcelona) y Baixàs (Departamento de Pirineos Orientales- Francia). La MAT tiene una longitud de unos 200 kilómetros y conlleva la construcción, aproximadamente cada 300 metros, de torres de hasta 60 metros de altura, 35 metros de ancho y una superficie de base de unos 400 m<sup>2</sup>.



FIG. 1/ Trazado de la línea de muy alta tensión Sentmenat-Bescanó-Baixàs

Fuente: OBSERVATORI DE PROJECTES I DEBATS TERRITORIALS DE CATALUNYA (territori.scot.cat).

El proyecto suscitó desde el inicio fuertes controversias. Sus partidarios defienden que la línea es necesaria para reforzar el subministro eléctrico en la provincia de Girona y para alimentar el Tren de Alta Velocidad (TAV). En cambio sus detractores consideran que la línea es innecesaria, subrayan el fuerte impacto ambiental y paisajístico y alertan de los efectos negativos que los campos electromagnéticos que se generen podrían tener sobre la salud. Como alternativa proponen el refuerzo de las líneas existentes y un modelo energético basado en la generación de energía renovable cercana a las principales áreas de consumo.

En Francia el rechazo al proyecto, encabezado por el *Collectif Non a la THT*, es prácticamente unánime ya que tiene la oposición de la inmensa mayoría de los alcaldes (que formaron la asociación Sydeco THT66), del Consejo General de los Pirineos Orientales y de los senadores y diputados de esta región y no tiene el apoyo de ninguna entidad ni organismo relevante. En las comarques de Girona se oponen a la línea eléctrica las entidades ecologistas (agrupadas en la Plataforma No a la MAT) y los ayuntamientos afectados (que crearon la *Associació de Municipis contra la MAT*, AM-MAT) pero en cambio tiene el sustento, entre otros, de la Cambra de Comerç de Girona, Petita i Mitjana Empresa de Catalunya (PIMEC) y del Gobierno de la Generalitat.

El debate entorno a la necesidad de la línea tuvo especial importancia entre los años 2004 y 2007. Como consecuencia, el proyecto inicial ha sufrido numerosas y continuas modificaciones: cambios de trazado para alejarlo de zonas urbanas y espacios naturales<sup>3</sup>, compactarlo con líneas preexistentes de 132 o 220 kV o acercarlo al corredor de infraestructuras viarias y ferroviarias actual. Sin embargo la modificación más importante será el soterramiento de los 60 kilómetros del tramo transfronterizo entre Santa Llogaia y Baixàs<sup>4</sup> con el objetivo de reducir el impacto sobre los Pirineos y la llanura del Rosselló<sup>5</sup>.

Hay que advertir que estas revisiones no responden únicamente a criterios objetivos sino que, en muchos casos, se han producido después que en los territorios afectados se produ-

jesen intensas campañas de oposición. Además la segmentación del proyecto por tramos (muy intencionado por los promotores para evitar más conflictos) no ha favorecido tampoco que se puedan plantear otras alternativas de trazado. En este sentido otras opciones como la conexión Sentmenat-Juià-Santa Llogaia d'Àlguema-Baixàs —que aprovecharía el corredor de infraestructuras del TGV y la AP-7— o Sentmenat-Vic-coll d'Ares —reforzando la línea de 400 kV existente— han sido únicamente especulaciones y no han sido estudiadas ni debatidas seriamente dentro de ningún documento oficial.

A finales de 2013 el primer tramo de la MAT, entre Sentmenat y Bescanó (Girona), ya estaba finalizado y los tramos Bescanó-Santa Llogaia y Santa Llogaia-Baixàs estaban en obras. Este último tramo, el de la interconexión, tiene la particularidad de discurrir soterrado como medida de reducción del impacto ambiental acordada por los gobiernos español y francés a instancias del coordinador europeo Mario Monti. Red Eléctrica confiaba que la MAT fuese plenamente operativa el primer semestre de 2015.

### 3.2. *Quart Cinturó* o Ronda del Vallès

La autovía B-40 (bautizada primero como *Quart Cinturó* y posteriormente como Ronda del Vallès) es una carretera proyectada por el Gobierno español en la Región Metropolitana de Barcelona<sup>6</sup> (SCOT, 2010a). Actualmente la principal infraestructura para la movilidad viaria de la región es la autopista AP-7, que cruza la Región por el interior y que desempeña una doble función: la articulación de la movilidad interna vinculada a las ciudades y a los polígonos industriales del territorio y el tráfico de paso entre la península Ibérica y Francia.

El Plan director de infraestructuras de 1993 planteaba la B-40 como alternativa a la AP-7 para el tráfico de paso entre Francia y la Península Ibérica. Su trazado —entre Sant Sadurní d'Anoia y Sant Celoni, por el norte de Terrassa i Sabadell— evitaba el paso por el corazón de

<sup>3</sup> De esta manera se han descartado trazados que pasan cerca de núcleos urbanos (como por ejemplo Aiguaviva o Manlleu) o de espacios naturales (como Salines-Bessagoda o la vall del Tec).

<sup>4</sup> Se calcula que el coste económico de este tramo se multiplicará entre cuatro y diez veces —según las fuentes— a causa del soterramiento. Los partidarios del soterramiento alegan, no obstante, que este hecho se compensará, al

menos en parte, por las menores pérdidas energéticas.

<sup>5</sup> Esta fue la decisión que tomó el mediador de la Unión Europea Mario Monti para solucionar el conflicto.

<sup>6</sup> La Región Metropolitana de Barcelona (4.777.042 habitantes el 2011) es el ámbito de mayor población de Cataluña, ya que en un 10% del territorio concentra cerca del 63% de la población.

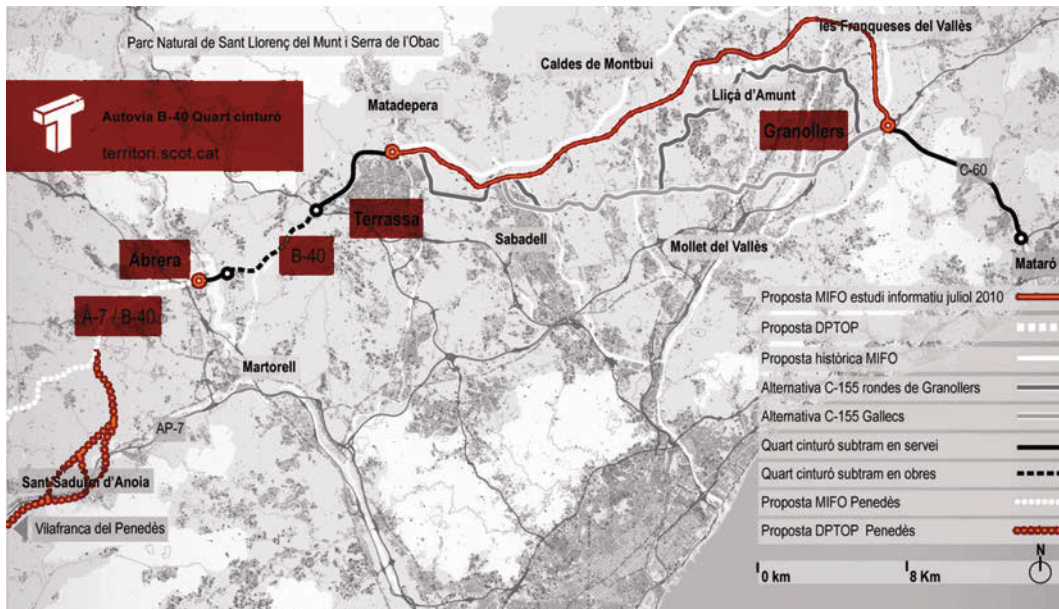


FIG. 2/ Trazado Autovía B-40 (Quart Cinturó -Ronda del Vallès)

Fuente: OBSERVATORI DE PROJECTES I DEBATS TERRITORIALS DE CATALUNYA (territori.scot.cat).

la conurbación urbana de Barcelona. En este sentido la B-40 formaba parte de un proyecto más ambicioso, un nuevo eje mediterráneo paralelo a la autopista AP-7 desde Alicante hasta la frontera francesa. En el año 1995 se inició la redacción del estudio informativo.

El proyecto era rechazado por cerca de 300 entidades vecinales y ecologistas de la Región Metropolitana de Barcelona, coordinadas a través de la plataforma *Campanya Contra el Quart Cinturó*. Se oponían al nuevo eje al considerar que tenía un elevado impacto ambiental sobre zonas de interés agrícola y forestal (no sólo por el impacto físico sino también por la previsible presión urbanística) y que consolidaba un modelo de movilidad insostenible centrado en el automóvil. En cambio las organizaciones empresariales eran firmes defensoras del *Quart Cinturó* como solución a la congestión de la Región Metropolitana, como alternativa a la AP-7 para el tráfico de paso (mercancías y turistas) y para mejorar la movilidad interna de la zona. A nivel político los dos partidos políticos mayoritarios de Cataluña —PSC i CiU— eran partidarios del proyecto así como también el PP. En cambio ERC e ICV se alineaban con las tesis de la plataforma opositora.

<sup>7</sup> En concreto en el tramo entre Terrassa y Granollers se propone desplazar hacia el sur el eje con el objetivo de

Hay que destacar que el intenso debate sobre el *Quart Cinturó* ha comportado modificaciones en el proyecto. A parte de la capacidad de la plataforma opositora —que ha organizado manifestaciones y ha estudiado alternativas— hay que destacar el papel del Gobierno catalán en promover soluciones intermedias. Actualmente la vía se presenta como Ronda del Vallès y no como *Quart Cinturó* y en consecuencia más pensada para la movilidad interna del Vallès que no como vía alternativa a la AP-7 para el tráfico de paso. Por este motivo se proyecta una calzada en su mayor parte de dos carriles por sentido (y no de tres), con un gran número de enlaces con las poblaciones y la red viaria local y con un trazado más cercano a los espacios urbanos<sup>7</sup> y, en consecuencia, con un menor impacto sobre las áreas agroforestales.

Sin embargo no hay que olvidar que esta solución implica que la actual autopista AP-7 que, en muchos tramos, pasa en medio de áreas densamente pobladas, continuará soportando el tráfico de paso entre Europa y la Península Ibérica, con los consecuentes problemas vinculados a la contaminación acústica y atmosférica, cuestión está que no ha sido debatido nunca en profundidad. Hay que destacar so-

pasar más cerca de Sabadell, Palau-solità i Plegamans, Lliçà d'Amunt y Granollers.

bretodo la proximidad del actual trazado de la AP-7 a algunos barrios de Montmeló, Mollet del Vallès, Barberà del Vallès o Sant Cugat del Vallès.

A final de 2013 la nueva vía cuenta con dos tramos acabados y un tramo en obras que, en conjunto, comunicarán Abrera con Terrassa. El tramo más largo y polémico sigue en fase de estudio aunque existe el compromiso del Gobierno del Estado de proyectar la vía como Ronda del Vallès y no como *Quart Cinturó*.

### 3.3. Eje Vic-Olot por Bracons

La carretera Vic-Olot por el túnel de Bracons es un proyecto del Gobierno de la Generalitat que tenía por objetivo conectar en media hora las capitales de comarca de Osona y la Garrotxa respectivamente (SCOT, 2010a). Su origen está en el Plan general de carreteras de 1985 aunque no fue hasta el año 2000 que se aprobó el proyecto, segmentado en tres estudios informativos y de impacto ambiental independientes (Manlleu-Torelló, Torelló-la Vall d'en Bas y La Vall d'en Bas-Olot). El proyecto estaba presupuestado en 215 MEUR y tenía un trazado de 36 kilómetros, mayoritariamente de un solo carril por cada sentido de circulación, con un tramo de 3 kilómetros de dos carriles por sentido y un túnel de 4 kilómetros en el coll de Bracons.

El proyecto generó un intenso debate social, especialmente entre los años 2002 y 2004, con una fuerte polarización, especialmente en Olot y su comarca (Garrotxa). Los partidos que formaban el Gobierno de la Generalitat de centro-izquierda, formado a partir del 2003, estaban divididos: ERC e ICV estaban en contra y el PSC a favor. Esta situación afectó el mismo gobierno, con consejeros favorables y contrarios a la infraestructura. A nivel ciudadano el movimiento opositor estaba encabezado por la plataforma *Salvem les Valls*, que subrayaba el impacto que representaba sobre diversos espacios naturales protegidos como el PEIN (Plan de espacios de interés natural) Milany, Santa Magdalena y Puigsacalm y sobre la llanura agrícola de la Vall d'en Bas (la Garrotxa), una de las más fértiles de Cataluña. Temían además que la vía podría consolidarse como una alternativa para el paso de mercancías entre la Península Ibérica y Europa. Por el contrario diversas asociaciones de empresarios y los partidos de la oposición (CiU y PP) defendían la nueva carretera al considerarla necesaria para el desarrollo económico de la zona.

El debate sobre la infraestructura tuvo importantes repercusiones ya que durante la tramitación se produjeron cambios importantes con el objetivo de reducir el impacto ambiental y paisajístico como la reconversión de los 3 kilómetros previstos de autovía a tres carriles, la rebaja de la cota norte del túnel en cerca de 20 metros o la realización de diversos túneles, falsos túneles y tramos en trinchera en diversos puntos del trazado (se pasó de 4 kilómetros de túneles a cerca de 9). El coste final de la carretera fue de 308 millones de euros, muy por encima de los 215 previstos inicialmente, aunque no todo el incremento se debe a las medidas correctoras<sup>8</sup>.

Más allá de reducir el impacto ambiental y paisajístico hay que destacar que los cambios incorporados tenían como objetivo conseguir que la vía fuese únicamente de carácter comarcal y no para el tráfico de mercancías. En este sentido solamente se permite el tráfico de camiones de más de 7,5 toneladas si tienen como origen o destino las comarcas de Osona y la Garrotxa. Además otro de los cambios incorporados respecto al proyecto inicial consistía en acabar el eje Vic-Olot no en Olot sino en Sant Esteve d'en Bas, a pocos kilómetros de la capital, de tal manera que el último tramo, que avanza por la llanura agrícola de la Vall d'en Bas no tendría un trazado nuevo sino que aprovecharía las variantes previstas en les Preses y Olot (aun hoy por definir).

Hay que subrayar que el hecho de que las medidas correctoras se tomaran a lo largo del conflicto —y no de entrada, en el primer estudio informativo— abre un interrogante sobre su posible traslación o no en aquellos casos en que una determinada infraestructura genere un importante impacto ambiental y paisajístico pero no tenga una fuerte contestación social. Además hay que preguntarse también sobre el proceso de aprobación de la carretera, efectuado por tramos y no conjuntamente. Esto impidió, por ejemplo, que los tres estudios informativos y de impacto ambiental plantearan y estudiaran otras alternativas de conexión entre Olot y Vic. Entre estas alternativas podemos citar la mejora de la C-63 y la C-25 (por Anglès y el Eje Transversal), la mejora de la C-26 y la C-17 (por los túneles de Capsacosta y Ripoll), la construcción de un túnel en la C-153 (bajo la sierra de Cabrera) o la sustitución del eje viario de Bracons por un eje ferroviario. Estas alternativas, planteadas por diferentes agentes entre el 2003 y el 2004, no fueron estudiadas seriamente.

<sup>8</sup> El decalaje entre la partida prevista inicialmente en una infraestructura y el coste final es muy habitual.

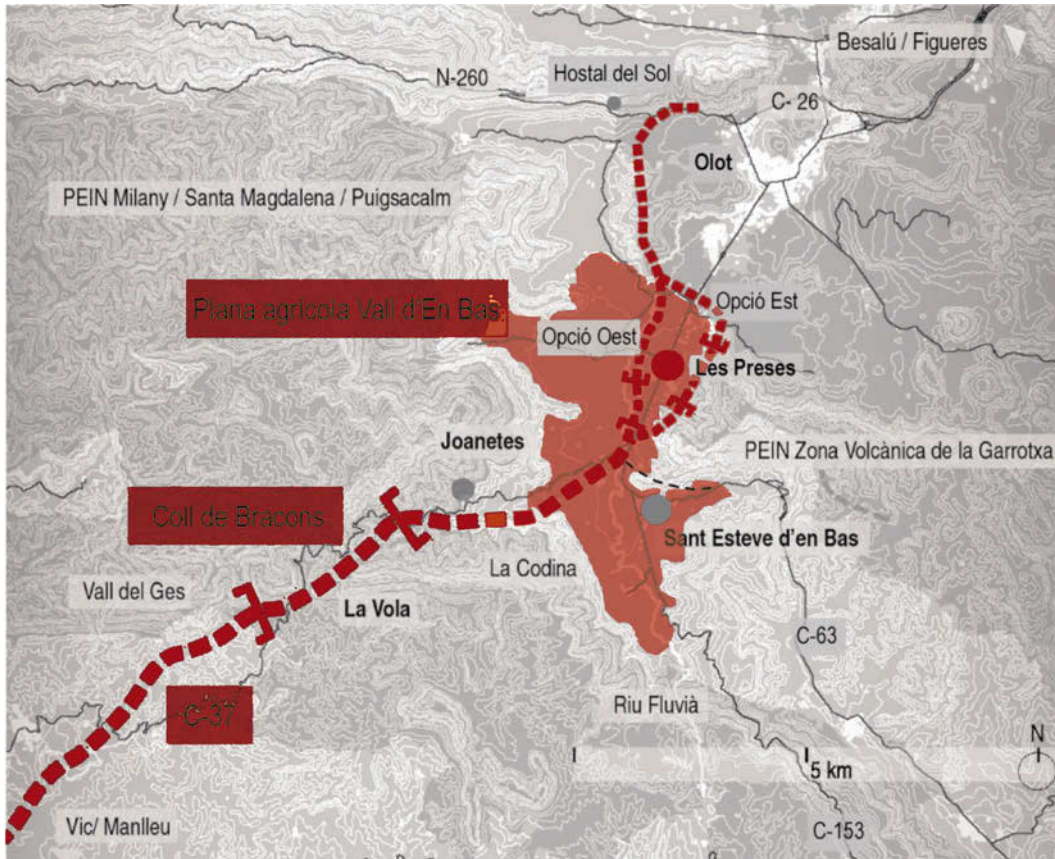


FIG. 3/ Trazado de la carretera Vic-Olot por el túnel de Bracons

Fuente: OBSERVATORI DE PROJECTES I DEBATS TERRITORIALS DE CATALUNYA (territori.scot.cat).

La carretera Vic-Olot fue inaugurada el año 2009, nueve años después de la aprobación del primer proyecto.

### 3.4. Similitudes y diferencias

Los tres casos de estudio presentan similitudes importantes y algunas diferencias en relación a la tipología y grado de ejecución del proyecto, las características de la sociedad receptora y la gestión del impacto social.

Los tres proyectos analizados se basan en la construcción de infraestructuras lineales, si bien en el primer caso se trata de una infraestructura energética y en los dos restantes viaria. En ambos casos la función principal es la conexión entre los nodos situados en los extremos de la infraestructura aunque los territorios situados en medio también pueden beneficiarse (salidas en el caso de las carreteras y subestaciones en el caso de las líneas eléctricas).

Las principales diferencias se encuentran en el grado de ejecución: el Eje Vic-Olot es ya una realidad, la MAT está medio construida y el *Quart Cinturó* tiene solamente dos pequeños tramos acabados. En relación a la sociedad receptora, en los tres casos aparecen plataformas ciudadanas contrarias a la infraestructura y asociaciones empresariales partidarias mientras los partidos políticos mantienen posiciones dispares. En los tres casos el movimiento opositor ha llegado a convocar manifestaciones de protesta con una afluencia notable.

Finalmente la gestión del impacto social presenta elementos comunes: en los tres casos los gobiernos responsables de la infraestructura optan, por introducir cambios en los proyectos para reducir el impacto ambiental. Estos cambios se producen a través de los mecanismos legales (alegaciones) pero están claramente influenciados por la presión social ejercida por las plataformas.



#### 4. Conclusiones

El concepto de impacto social nos permite comprender que la relación entre proyecto, debate y conflicto no depende solamente de factores objetivos (la tipología y las características de la intervención sobre el territorio) sino también de factores subjetivos (las características de la sociedad y sus valores intrínsecos). Estos últimos derivan, en buena medida, de su contexto cultural, económico y político y explican por qué motivo en determinadas territorios un mismo proyecto suscita reacciones dispares.

El impacto social tiene, además, una enorme importancia ya que puede paralizar proyectos o bien modificarlos hasta llegar a situaciones que sean más aceptadas. De esta manera el proyecto se adapta no sólo físicamente al territorio (esta es la tarea de quien elabora el proyecto técnico) sino también a los valores y expectativas de la sociedad local.

Es importante comprender que esto no significa que los intereses generales se supediten a los intereses locales o particulares sino que los poderes públicos intentan llegar a soluciones que, sin renunciar a los principios generales de las políticas a nivel nacional y regional (cohesión social, desarrollo económico, sostenibilidad ambiental), sean más permeables y reconozcan e integren los valores del territorio tal y como son percibidos por la sociedad local.

A pesar de esta visión positiva no podemos perder de vista las problemáticas que emergen de los casos de estudio analizados. En primer lugar el debate sobre el proyecto suele nacer cuando el proyecto ya está muy avanzado, con lo cual este se paraliza y se tiene que rehacer, con los costes a todos los niveles que esto comporta. Además a menudo se pierde la oportunidad de buscar alternativas desde la raíz que podrían ser más razonables y el resultado acaba siendo un simple «maquillaje» del proyecto inicial. Y por último estos procedimientos pueden excluir a determinados sectores sociales que, a causa de la dificultad de articular iniciativas, no tienen capacidad para ejercer presión a estos niveles (población envejecida, rentas bajas, inmigración...) y ven como su territorio recibe los impactos sociales negativos de las infraestructuras sin contrapartidas suficientes.

También hay que decir que, en los casos analizados, las modificaciones a los proyectos no se han establecido dentro de un procedimiento de participación abierto, organizado, oficial y estable, sino que son el fruto de negociaciones puntuales y espontáneas que se producen con el objetivo de buscar una solución más consensuada. La capacidad de respuesta de las plataformas se produce a partir de dos procedimientos básicos: el sistema legal, basado en las alegaciones y los recursos, y el sistema «alegal», basado en la organización de los movimientos adversarios como *lobby* de presión para presionar a las administraciones.

Es necesario, por tanto, buscar métodos que nos permitan incorporar el impacto social desde que se comienza a plantear un proyecto con afectación sobre el territorio para evitar situaciones de estancamiento y parálisis, para incorporar el máximo número posible de sectores sociales al debate, para estudiar alternativas para llegar a soluciones más óptimas.

Resulta evidente, en este sentido, que los actuales mecanismos de participación (basados en los períodos de información pública y las alegaciones) son insuficientes para debatir en condiciones la bondad de los proyectos territoriales —especialmente en el ámbito de las infraestructuras y los equipamientos— y sus alternativas. No obstante hay que reconocer que, en el caso de Cataluña se han producido importantes progresos en materia de urbanismo con el despliegue de la Ley de Urbanismo de Cataluña (DL 1/2005) y la inclusión en su reglamento (DL205/2006) de períodos de participación obligatorios desde la fase previa a la aprobación inicial con acciones de información, participación y recogida y análisis de las aportaciones realizadas que tienen que ser incorporadas en el documento inicial.

Llegados a este punto es importante destacar el caso francés, con la figura institucionalizada del «Debate Público», un instrumento creado en 1995 mediante la Ley nº 95/101, que intenta paliar los problemas del mecanismo de información pública que, por su aparición demasiado tardía, no permite discutir sobre la esencia del proyecto y sus alternativas (CASTAÑER & *al.*, 2012). Los debates públicos se realizan a petición de los ciudadanos o de las administraciones actuantes con unos requisitos mínimos en cuanto a la relevancia del pro-

<sup>9</sup> Hasta el año 2010 se han celebrado en Francia más de 40 debates públicos sobre infraestructuras de movilidad (autopistas y TGV) o de transporte de energía (entre ellas

el tramo francés de la línea de 400 V Sentmenat-Bescanó-Baixàs) y sobre instalaciones puntuales (aeropuertos, puertos, centrales nucleares).

yecto<sup>9</sup>. El procedimiento se basa en la intervención de una autoridad independiente, la Comisión Nacional por el Debate Público, que organiza el proceso. Entre los elementos que se incorporan en el debate público hay que destacar la elaboración de dossiers divulgativos, la colocación de información a la red o la realización de exposiciones, reuniones públicas, mesas redondas, audiencias y foros de discusión. De todo el proceso sale un documento de recomendaciones que generalmente es tomado en cuenta por el promotor de la obra que modifica el proyecto.

La experiencia francesa puede convertirse en un punto de partida en el objetivo de avanzar hacia procesos de participación oficiales, organizados, transparentes, abiertos y dialogados que permitan buscar alternativas desde la raíz y que incorporen el máximo número posible de ciudadanos. Porque, en definitiva, si no se incorpora el impacto social que generan los planes y proyectos sobre las sociedades receptoras del mismo este, muy probablemente, se acabará manifestando tarde o temprano con unos costes económicos, sociales y políticos mayores.

## 5. Bibliografía

- ALFAMA, E. & À. CASADEMUNT & G. COLL & H. CRUZ & M. MARTÍ (2006): *Per una nova cultura del territori? Mobilitacions i conflictes territorials*, Icaria, Barcelona.
- CASTAÑER, M. & N. CABAÑAS & M. JORDI (2012): «L'impacte social dels plans i projectes territorials. El cas de Catalunya». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 58(2), 219-237.
- INGLEHEART, R. (1977): *The silent revolution in Europe. Changing values and political styles among western publics*, University Press, Princeton.
- REBOLLO, O. & J. MARTÍ (2003): *Bases, mètodes i tècniques per a la participació ciutadana*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- SAIRINEN, R. (2004): «Assessing social impacts of urban land use plans: from theory to practice». *Boreal Environment Research* 9: 509-517.
- SCOT (2010a): *Anuari territorial de Catalunya 2008*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona.
- (2010b): *Anuari territorial de Catalunya 2009*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona.
- TARROW, S. (1997): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Editorial, Madrid.
- VANCLAY, F. (2002): «Conceptualizing social impacts». *Environmental Impact Assessment Review*, 22(3): 183-211.
- YLI-PELKONEN, V. & J. KOHL (2005): «The role of local ecological knowledge in sustainable urban planning: perspectives from Finland». *Sustainability: Science, Practice, & Policy* 1(1): 3-14.