

La red de transportes terrestres y los desequilibrios territoriales andaluces

Carmen Ocaña Ocaña
Universidad de Málaga

BIBLID [0213-7525 (1999); 54: 251-267]

PALABRAS CLAVE: Equilibrio territorial, Carreteras, Ferrocarriles, Ordenación del territorio.

KEY WORDS: Territorial equilibrium, Roads, Railways.

RESUMEN

Andalucía es una región con graves desequilibrios territoriales que ha experimentado una importante modernización en sus infraestructuras de comunicación. En atención a estas circunstancias se reflexiona sobre dos aspectos: el ferrocarril, como un flagrante elemento de desigualdad territorial dentro de Andalucía, y la modernización de la red de carreteras, por lo que ha podido contribuir a un mejor equilibrio regional.

ABSTRACT

Andalucia is a region with high territorial inequalities which has had a very important modernization in its permanent ways. A reflection over two different aspects is shown in this paper: the railways as a element of territorial inequality in Andalucía, and the development of the road system and its contribution to the regional unbalance.

Las primeras jornadas de estudio convocadas por la Revista de Estudios Regionales propusieron también, como un tema de atención, las infraestructuras de comunicación en Andalucía¹. Son, como se sabe, un elemento esencial en la estructuración y ordenación del territorio y se les asigna igualmente el carácter de constituir una condición básica, aunque no suficiente, para la generación del desarrollo económico. Su interés era evidente en la perspectiva del desarrollo económico-social y de los desequilibrios territoriales, pues en ambos aspectos la problemática andaluza podía calificarse de muy grave en los años setenta. Veinte años después muchas cosas han cambiado. Se ha crecido económi-

1. Los resultados de esta reunión se publicaron como número extraordinario de la revista en 1979. Véase en cuanto a transportes: Villegas Molina, F.: *Factores geográficos y red de carreteras en Andalucía Oriental*. ARevista de Estudios Regionales@. 1 (1979), pp. 37-70.

camente y se ha avanzado en modernización social, de modo que muchos aspectos de la realidad socioterritorial andaluza se han modificado positivamente. De estos cambios, uno de los más ostensibles es el operado en las infraestructuras de comunicación. A su mejora se han aplicado importantes recursos entre los que se han contado amplias ayudas provenientes de los Fondos Estructurales Europeos.

Aunque sin duda dan otra perspectiva de las mismas, los crecimientos no anulan, sin embargo, las desigualdades. En cuanto a desarrollo, los análisis económicos muestran fehacientemente que, dentro de la Unión Europea, no se está produciendo la deseable convergencia, entre regiones ricas y regiones más atrasadas. De hecho, Andalucía es hoy también una región atrasada en su ámbito geopolítico. E igual cabe apreciar en el orden interno, pues tampoco cabe pronosticar que se esté avanzando hacia un efectivo equilibrio territorial, a la luz del prolongado declive en que se ha sumido una extensión importante de su territorio. En este sentido, en cuanto a riqueza o dinamismo en general, cabe reconocer desigualdades, históricas y acrecentadas, entre la alta y baja Andalucía, o la Andalucía oriental y occidental.

En la medida que la desigualdad territorial persiste, o tal vez se esté agravando, puede tener sentido todavía plantear la forma en que inciden en ella las infraestructuras de comunicación.

Diversos factores contribuyen a la desigual cobertura de la red de transportes. Realmente, ni la red más completa permitiría dotar a todos los asentamientos andaluces de una similar posición desde el punto de vista de accesibilidad general. La organización del territorio andaluz parte de unos condicionamientos orográficos, difíciles de obviar en la configuración final de la red de transportes. Por otra parte, la construcción de esta red se ha ido configurando, muy dependiente de los obstáculos orográficos, de acuerdo a modelos territoriales específicos; sea el modelo centralista español, que ha constituido su marco histórico; sea el regional, que se ha superpuesto más recientemente, pero con una gran incidencia, por la amplitud de actuaciones que se han sucedido desde mediados de los ochenta.

Unas y otras circunstancias han ido privilegiando unos determinados trazados, con la consecuente disparidad en la cobertura espacial de la trama y de accesibilidad de los distintos lugares. Sería, por ello, conveniente, detenerse en el proceso de implantación de la red, que daría mucha luz acerca de su estructura y debilidades, o en el análisis espacial de sus características. Pero en ambos sentidos, por exceder a las dimensiones de esta intervención, sólo podremos hacer algunas valoraciones globales. Éstas se limitarán, además, a las infraestructuras de transporte terrestre, significativas, pero no las únicas, que articulan hoy las comunicaciones.

1. UNA VALORACIÓN COMPARATIVA DE LA RED ANDALUZA

La primera observación debiera ir dirigida a obtener un punto de referencia para evaluar la red andaluza. Una sencilla comparación con la media española en cuanto a densidad o en relación con los habitantes, muestra que sigue estando por debajo de la media española en carreteras, y casi igualada en ferrocarriles, lo que significa estar lejos de los valores de los países de la UE.

	CARRETERAS			FERROCARRIL		
	Km	Km/Km ²	Km/1000 Hab.	Km.	Km/Km ²	Km/1000 Hab.
Andalucía	24.594	0,27	3,4	2.255	0,03	0,32
España	162.617	0,31	4,0	12.601	0,02	0,32
UE	1.767.650	0,83	6,0	152.249	0,05	0,42

Sin embargo, la comparación debería relativizarse, y también diferenciarse para cada uno de los modos de transporte.

Podría matizarse la comparación de las densidades mediante algún tipo de corrector en relación con la topografía, habida cuenta de la superficie de montaña de Andalucía y de la extensión que ocupan los terrenos más accidentados, que pudieran estimarse poco propicios a estas infraestructuras. La densidad de la red andaluza, ponderada por la topografía de la región, resultaría bastante igualada a la media española. Pero sobre todo, la comparación no debe basarse sólo en la extensión, sino en la calidad de las infraestructuras. Y por lo que a calidad se refiere, los resultados de la comparación son mucho más matizados, y pudiéramos decir que también disparares.

En cuanto a carreteras, la red de Andalucía ha arrastrado una inferioridad técnica muy profunda, pero hoy cuenta con una dotación de infraestructuras de alta capacidad, que le permite superar la comparación satisfactoriamente, en este concepto, a pesar del peso absoluto de las carreteras más deficientes. Y en cuanto a ferrocarriles, la posición de preeminencia que le otorga en la red española contar con el primer trazado de alta velocidad, se anula si se atiende al resto de la red. Así, bajo los parámetros habituales, tales como electrificación (de la que sólo están dotados 1.057 Km) o desdoblamiento de vía (apenas 255 Km en el conjunto de la red), la inferioridad se hace realmente muy acentuada. De hecho más de 50% de la red es sencilla y sin electrificar, y la doble vía es casi un fenómeno puntual.

CARACTERÍSTICAS DE LA RED DE FERROCARRILES

	Km.	Doble vía %	Electrificada %
Andalucía	2.255	12,9	51,8
España	12.601	25,8	54,7
UE	152.249	32,2	41,3

RED VIARIA SEGÚN CARACTERÍSTICA TÉCNICA. AÑO 1996. (KM)

	ANDALUCÍA	ESPAÑA	%ANDALUCÍA/ ESPAÑA
Una calzada y <5m	3.517	39.158	8,98
Una calzada y 5-7m	13.290	69.958	19,00
Una calzada y >7m	6.267	44.486	14,08
Doble calzada	265	1.205	22,00
Autovía-Autopistas	1.405	7.395	19,00
TOTAL	24.743	162.100	15,26

Fuente: M. Fomento. Anuario Estadístico de Andalucía, 1998.

Los resultados de la comparación son dispares, como se indicó anteriormente. Una red de carreteras que resulta medianamente densa, si se atiende a la topografía, de características técnicas muy diferentes, con un peso abrumador de las de peor calidad, pero una proporción superior a la media en las de mayor capacidad. Es la expresión de dos circunstancias. Una histórica, ligada a la profusa humanización de esta región, incluso de gran parte de su montaña. Debido a ello, se ha ido dotando de una trama bastante densa de caminos, convertidos al paso del tiempo en carreteras, aunque con importantes deficiencias técnicas. La otra circunstancia es reciente, la importante inversión en la red que se ha producido en la década 1984-1994, con la que se ha dotado a la región de casi 1.500 Km de autovías, convertidas en los elementos más significativos en la actual estructura de las comunicaciones andaluzas. De ahí los contrastes en calidad de una red con intensas deficiencias históricas y profusamente renovada en sus elementos más estructurantes.

La explicación de los dispares resultados que se desprenden de la comparación entre la red de ferrocarriles andaluza y española es igualmente resultado de la trayectoria de la política de RENFE. Su actuación ha incidido muy activamente en el deterioro, hasta hacerla poco operativa, de la red histórica,

que es la que cubre al conjunto de la región, al tiempo que la ha dotado con una línea de tren de alta velocidad. De ahí que se haya generado una dualidad en la red andaluza, que hace confusa su comparación y que, sobre todo, invalida el mismo concepto de red, como un sistema integrado.

En atención a esta situación puede ser de interés centrarse en dos aspectos: el ferrocarril como un flagrante elemento de desigualdad territorial dentro de Andalucía, y la modernización de la red de carreteras, por lo que ha podido, o no, contribuir a un mejor equilibrio regional.

2. EL FERROCARRIL: UN FACTOR DE DESIGUALDAD REGIONAL

Al observar cómo el ferrocarril actúa como un factor de desigualdad territorial se hacen patentes dos aspectos: la incapacidad actual de la red convencional para articular las comunicaciones andaluzas y la división que el tren de alta velocidad hace del territorio andaluz en dos ámbitos, el oriental y el occidental, en cuanto al disfrute de este servicio.

En el primer aspecto, hemos de partir de que la red ha tenido, desde su implantación, grandes limitaciones para articular el territorio andaluz y que, como herencia, sin transformación que merezca reseñarse de unos condicionantes socioeconómicos del siglo XIX, su inadecuación a las demandas y funciones sólo podían acentuarse con el tiempo².

2. La red de ferrocarriles andaluza fue surgiendo de acuerdo al modelo centralista que inspiró básicamente la red española, y en respuesta a las demandas económicas del momento. Aunque es sabido que no existió una planificación de los ferrocarriles españoles, o más justamente que cuando ésta se produjo (1877) las bases de la red estaban ya tan adelantadas que su diseño estaba prácticamente definido, esto, que se ha considerado como una imprevisión del Estado, no debe enjuiciarse, sin embargo, como la ausencia de intervención en la materia. La Ley General de Ferrocarriles, la de 1859, que regula entre otras cosas las condiciones de concesiones, establece las bases de una red radial para articular el conjunto del Estado, al establecer la prioridad a los ejes radiales que enlacen los grandes puertos y las fronteras a la capital. Por lo que a centralismo se refiere, la red andaluza reproduce bien el modelo. Así, desde su origen, estuvo decidido que el principal eje andaluz fuera el radial de Madrid-Cádiz, por constituir el engarce de la capital al gran puerto atlántico. Lo que fue un inconveniente en el trazado, la imposición física de tener que remontar hasta el desfiladero de Despeñaperros por el alargamiento del recorrido, comercialmente quedó justificado por la riqueza agraria del conjunto del valle. Es sumamente interesante observar los móviles que guiaron la implantación de las distintas líneas que conformaron la red. Resumiendo y esquematizando un proceso complejo, podría decirse que los minerales y los grandes tráficos agrarios, al conformar la demanda, orientaron los intereses de las compañías, igual que el modelo político del centralismo orientó las opciones institucionales.

Los principios que orientan la implantación de la red y la moderada densidad de la misma no podían convertirla en un fuerte elemento de cohesión territorial. Sin embargo, algunas circunstancias de aquella red, surgida de intereses comerciales y centralistas, pueden ser hoy evocados como muy positivos. Así, por la importancia que en su tiempo tuvo la movilización de mercancías, abría, en condiciones técnicas adecuadas a su momento, las conexiones regionales al centro peninsular, por el eje radial, a la zona occidental, con la conexión extremeña, a la fachada oriental, con la salida hacia levante. La integración interior no era buscada explícitamente como respuesta a un modelo territorial dado, pero dentro de sus deficiencias al respecto, algunas circunstancias juegan favorablemente. Una esencial es el trazado a que se ve obligado el eje radial, que habiendo de remontar toda la depresión en busca del desfiladero de Despeñaperros, le propicia un largo recorrido por la región. Por otra parte, las compañías, en su intento de rentabilizar el ferrocarril, lograron dar en el siglo pasado, mediante empalmes y líneas menores, una red con un nivel de conectividad aceptable en relación con su densidad, y muy superior a la que funcionó en los años ochenta.

Esta apreciación positiva de la red histórica es sólo válida en los parámetros de su momento y por comparación a lo que vino después, pues la evolución en la segunda mitad de este siglo ha significado un **empobrecimiento progresivo de la red de ferrocarriles**, cerrados unos y medio abandonados otros.

Y es que el proceso de modernización iniciado por RENFE en el Plan de 1964 tuvo efectos contradictorios para la red andaluza. Se transformó positivamente el eje principal Sevilla Madrid, aunque con limitaciones importantes (como el cuello de botella que siguió siendo el paso de Despeñaperros). Pero el talante del plan era de austeridad y selección de las inversiones, imponiendo criterios de rentabilidad que condenaban a la red andaluza. Tres circunstancias incidían en ello: tráficos débiles, profunda obsolescencia y problemas graves de trazados, que fueron admitidos en su origen por el material de transporte de la época, pero que modernamente se revelaban inadmisibles. El panorama apuntaba a un costoso acondicionamiento, que en algunas líneas implicaba más bien la renovación³. Por baja rentabilidad, RENFE cerró finalmente un total de 440 Km, y otros quedaron muy limitados en su función por la poca operatividad de sus servicios.

3. Así, ya entre 1963 y 1970, se cerraron 233 Km de ferrocarril, y se dejaron en mero mantenimiento: Linares-Puente Genil, Zafra-Huelva, Almorchón-Córdoba, Zafra-Los Rosales, Almendricos-Granada, Utrera-La Roda. Su abandono agravó su obsolescencia y ello llevaría quince años después a que se planteara formalmente su cierre.

Al paso del tiempo las limitaciones de la red de ferrocarriles se han hecho muy notorias. Debido a los cambios territoriales operados puede, por ejemplo, advertirse actualmente como un déficit importante la inexistencia de ejes de conexión por el litoral. Pero destaquemos que, por culpa de su progresiva obsolescencia, la red heredada dejó de cumplir eficientemente ni siquiera aquellos objetivos que estuvieron presentes en su implantación, como conexiones exteriores y conexiones a los puertos. A tal efecto, un ejemplo paradigmático es la débil conexión ferroviaria de Algeciras, el gran puerto andaluz. Pero aún más en general, cabe plantear la escasa potenciación que hace el ferrocarril de la función portuaria que podría desempeñar el amplio frente litoral andaluz. Carencia aún más grave si se atiende a la capacidad e infrautilización del equipamiento portuario.

Resumiendo, Andalucía ofrecía, a final de los ochenta, una red caracterizada por su extrema obsolescencia y también empobrecida en extensión respecto a la primera mitad de siglo, cuando se acomete **la construcción del Tren de Alta Velocidad (AVE)** que ha cambiado el panorama de Andalucía en la red española. De ahí que la dualidad del ferrocarril en Andalucía sea asombrosa: los problemas de la red en esencia no se han removido y, sin embargo, si hay una obra emblemática en la renovación los transportes andaluces es precisamente un ferrocarril.

¿Cómo interpretar esta inversión sin precedentes? A nivel estatal era la primera pieza dentro de una red de ancho europeo, en aquel momento apenas definida ni planificada, que habría de conectar, con centro en Madrid, los núcleos neurálgicos de la Península con la red europea, constituyendo una infraestructura de alto nivel técnico. Y por lo que respecta a la justificación del momento o la oportunidad, habría que buscarla en el compromiso institucional del Estado respecto a la Exposición Universal de Sevilla. La anuencia de la Junta en esta gran realización, tan interesante para Andalucía, como desproporcionada en relación con la generalidad y gravedad de problemas pendientes dentro de su red de ferrocarriles, puede ser interpretada igualmente en clave de oportunidad política.

Para Andalucía su significado es muy importante, pues ha quedado definitivamente engarza en la que llegará a ser una de las redes principales de las comunicaciones europeas, y para un sector del territorio andaluz supone la dotación de un medio de transporte de alta calidad, que modifica profundamente las pautas de movilidad, mostrando la competencia de este modelo de servicios. En el orden a su significado en la red andaluza, implica como máxima novedad la ruptura de la dependencia respecto al paso de Despeñaperros. Venía siendo éste el cuello de botella del ferrocarril andaluz por carecer de

desdoblamiento de vía, al tiempo que la única salida posible del tráfico ferroviario de la región, por el abandono de las otras líneas. Brazatortas, alternativa, por el centro de Sierra Morena, al más oriental de Despeñaperros, se convierte así en un nuevo hito de la red andaluza. El trazado de la línea se recorta considerablemente al no remontar el valle, con lo que se perfecciona su función de eje radial, al tiempo que, respecto al eje tradicional, disminuye en igual medida su función intrarregional.

Frente a la innovación que ha supuesto el AVE, el resto se desenvuelve con graves problemas. Son muchos los aspectos que pueden destacarse con relación a la ineficiencia de la red andaluza, a pesar de la aportación del tren de alta velocidad. Los tiempos de recorrido medios a que se sitúan por ferrocarril las distintas capitales andaluzas es una manifestación ostensible de la incapacidad de la red para articular internamente la región y una evidencia del aislamiento, en relación con este medio, de aquellas provincias que no engarzan con el nuevo eje de ferrocarril. En la perspectiva actual, en que el ferrocarril ha perdido más competencia en el campo del transporte de mercancías (un 6% del total) que en el de transporte colectivo de pasajeros (un 22%), la red puede calificarse de muy ineficiente, puesto que no permite conectar entre sí a los grandes núcleos de población de la región, ni proporcionarles, a cada uno de ellos, una conexión exterior satisfactoria. En estas apreciaciones hay que exceptuar, claro está, las áreas servidas por la línea de alta velocidad.

TIEMPOS DE RECORRIDOS MEDIOS. (HORAS, MINUTOS)

	Sevilla	Córdoba	Huelva	Cádiz	Málaga	Jaén	Granada	Almería
Sevilla	-							
Córdoba	0,40	-						
Huelva	1,30	2,15	-					
Cádiz	1,40	2,20	3,15	-				
Málaga	3,00	2,55	4,35	4,30	-			
Jaén	3,10	1,20	4,40	4,50	4,15	-		
Granada	4,05	3,35	5,35	4,30	3,00	3,45	-	
Almería	7,10	6,55	8,45	7,35	6,20	5,10	3,05	-

Es ahora obligado explicar la red andaluza conformada en realidad por dos redes distintas, una occidental y otra oriental, de presente y sobre todo de futuro muy desigual. La diferencia la establece la capacidad de acceder al nuevo eje de ferrocarril.

**TIEMPOS DE RECORRIDOS (HORAS, MINUTOS)
EN LOS SERVICIOS DIRECTOS EXISTENTES**

	Sevilla	Córdoba	Huelva	Cádiz	Málaga	Jaén	Granada	Almería
Sevilla	-	1,08	1,19	1,36	2,50	3,08	3,58	
Córdoba	1,08	-	3,11	2,49	1,40			
Huelva	1,19		-					
Cádiz	1,36	3,11		-		4,59		
Málaga	2,50	2,49			-			
Jaén	3,08	1,40		4,59		-		
Granada	3,58						-	2,40
Almería							2,40	-

Las comunicaciones de Huelva y Cádiz, a través de Sevilla, y progresivamente Málaga a través de Córdoba (se actúa sobre el ferrocarril Málaga Córdoba para mejorar sus resultados), podrán beneficiarse de la conexión exterior por Brazatortas.

Por el contrario la mitad oriental de la región no sólo no se beneficia de la obra más costosa, sino que, gracias a ella, se cierne una amenaza de abandono, aun mayor, sobre su precaria red ferroviaria. Las carencias de la red se acrecientan en el sector oriental de Andalucía, incluso en el sector tradicionalmente mejor conectado, el de Jaén, que ha visto disminuir las prestaciones, desde la entrada en funcionamiento del AVE. La escasa modernización del eje Bailén Moreda, del que penden en su conexión exterior, tanto Almería como Granada, no permite una modernización real de los servicios. La debilidad de este eje agrava el aislamiento del sureste por la carencia de otras conexiones.

Es difícil, por no decir imposible, reconducir el proceso seguido por la red de ferrocarriles dentro del discurso político, habitual en Andalucía, en favor de la mejor articulación del territorio regional y la atenuación de sus desequilibrios territoriales. Lo contradice tanto en lo que a equidad territorial se refiere (la desigualdad oriental-occidental es manifiesta) como en el objetivo de alcanzar una articulación interna de la región⁴. La responsabilidad del gobierno autonómico

4. La obsolescencia de la red hace poco efectiva la conexión entre el sector oriental del ferrocarril y el sector occidental. Gran parte de esta potencial vertebración depende de una línea, la de Bobadilla a Moreda, a donde confluyen las líneas de Córdoba-Málaga, Algeciras Bobadilla, y Sevilla Bobadilla, de la parte occidental y el Linares-Almería de la parte oriental. Es actualmente una infraestructura muy deficiente, en un lento proceso de acomodación, por parte de la Junta de Andalucía, que ha actuado especialmente en el tramo que le une este eje central a Sevilla.

es limitada. Como se sabe, no existen transferencias en el tema de los ferrocarriles, de modo que la intervención de la Junta de Andalucía se tiene que canalizar por concertaciones concretas, dentro del complejo marco competencial que existe en torno a RENFE. No por ello sus actuaciones han sido desestimables, tanto en el mantenimiento de líneas deficitarias, de servicios regionales, e incluso en la renovación técnica de algunos tramos de la red, pero los resultados son claramente insuficientes.

Lo esencial es que arcaísmo y modernidad coexisten intensamente en el ferrocarril andaluz, pero lo grave es que uno y otro tiene una adscripción territorial precisa, que incide agudizando los contrastes de desarrollo entre Andalucía oriental y occidental.

3. LA RED DE CARRETERAS: MODERNIZACIÓN Y DESEQUILIBRIOS

La desigualdad en el territorio no tiene la misma gravedad en lo que a carreteras se refiere. Es una red mucho más densa y flexible, en su configuración se han ido superponiendo tramas diferentes desde época romana a nuestros días, de donde se produce una mayor diversidad de trazados que forman el entramado actual de carreteras o caminos locales. De ahí que centremos la atención sólo en un aspecto, la forma en que la reciente modernización de la red ha podido actuar en relación con los desequilibrios territoriales de Andalucía.

Hasta los años ochenta, los acondicionamientos se concentraron sobre las carreteras nacionales y especialmente en las radiales, dentro de un modelo territorial centralista sin referencia territorial a las regiones. La modernización de las carreteras españolas parte de los años sesenta (el primer plan de carreteras data de 1962, y se suplió poco después por programas de actuaciones concretas como el Plan REDIA y el Plan de Autopistas Españolas, en la misma década⁵). El resultado más importante para Andalucía, de estos intentos de modernización, fue el acondicionamiento del eje radial, la N.IV, que reforzado en el tramo de Cádiz-Sevilla por la única autopista andaluza, y luego con su ampliación hasta Huelva por la primera autovía (la A.49, Sevilla-Huelva), generó unas con-

5. En el Plan REDIA (Red de Itinerarios Asfálticos), que pretendía el acondicionamiento de firme y anchura de las principales carreteras, se contemplaba, dentro de Andalucía, la transformación del eje radial, es decir la N.IV y un tramo de 270 Km de acceso a Málaga y enlace a Algeciras-Cádiz. Ambos ejes fueron renovados, y a su vez, se incluyeron en el programa de Autopistas Españolas, el primero como parte de los radiales, y el segundo como un nuevo eje costero, la Autopista del Mediterráneo, cuya importancia ya se podía vislumbrar. Como es sabido, fue limitado el cumplimiento de este programa.

diciones de accesibilidad claramente superiores hacia el Guadalquivir y la fachada atlántica, respecto al resto de la región.

La lógica de estas actuaciones resulta evidente, tanto en la selección de la vía radial, como en el apoyo a determinadas iniciativas económicas en los enclaves costeros impulsados por los planes de desarrollo. El resto permanecía en una precariedad importante, con sus naturales efectos en la atonía económica. Los obstáculos a remover en las infraestructuras de Andalucía Oriental, le marginaban en los planteamientos de los planes de desarrollo, dejándose a la suerte del turismo el posible despertar de este vasto, y hasta mitad de siglo bien poblado, sector del territorio.

La realidad es que salvo el eje del valle y esta horquilla abierta a Huelva y Cádiz, que formaban el sector de la red mejor equipado de Andalucía, el resto mantenía carencias extraordinarias. Cuando comienza la región su andadura autónoma, de 12.000 Km de carreteras nacionales, 10.000 eran estrechas (de menos de siete metros) y mal pavimentada. El resto, la red local o provincial era mucho más deficiente. Hace idea de ello que fuera de macadán un tercio aproximadamente de la red.

Tales deficiencias justifican el papel primordial que en el periodo de gobierno autónomo se ha concedido al tema de las infraestructuras, en el planeamiento y en las inversiones. Un hito en este proceso es marzo de 1984, el momento de las transferencias⁶. A raíz de ellas se produce una cascada de propuestas, desde el avance de plan viario, al plan definitivo de 1987, pasando por su soporte, el "Sistema de Ciudades", y culminando con el documento sobre las "Bases para la Ordenación del Territorio". Con ellas se fue estableciendo el marco de actuación, con la planificación propiamente dicha, o con el modelo territorial a cuya construcción se debía apuntar.

Se produce así un hecho clave. Por primera vez la planificación del sistema viario de Andalucía se realiza desde una perspectiva regional, generando un nuevo patrón territorial, superpuesto al modelo centralista español que había conducido la parcial modernización de la red en las décadas precedentes.

6. Se transfirió un 90% aproximadamente de la red. Atendiendo a este hecho, cabría por tanto estimar que la red de carreteras andaluza sería, desde entonces, competencia básica de la Comunidad. La realidad es sin embargo más matizada. La parte de la red no transferida (un 11% exactamente en extensión) por ser de interés en las comunicaciones estatales o extrarregionales (las que forman parte de la RIGE), tienen dentro de la región un peso articulador de primer orden, y su incidencia dentro del conjunto de las comunicaciones intra y extrarregionales es muy superior, a la que, en términos proporcionales, puede desprenderse de su valoración por extensión. Las competencias se completaron con las que igualmente se produjeron desde las Diputaciones, respecto a las de su titularidad, en lo que se refiere a planificación y obra nueva. Esto ocurre en 1987, con la ley reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones.

Respecto a los cambios de estrategias, puesto que no cabe detenerse en el análisis de los documentos aludidos⁷, nos limitaremos a dos rápidas consideraciones. Una en relación con el nuevo modelo territorial, que constituye el trasfondo que orienta la intervención en la red. Al respecto merece destacarse la voluntad de articular el territorio y la subordinación a una propuesta concreta sobre el sistema de ciudades como armazón del modelo territorial. Otra, relativa al diseño de la red que, en atención a sus funciones, se propone estructurada jerárquicamente con independencia de su titularidad. Estos niveles son: la Red Básica Funcional y la Red Intercomarcal (catalogadas conjuntamente como la Red Primaria, por asegurar las conexiones funcionales entre cabeceras urbanas y conexiones exteriores), y la Red Secundaria, de carácter local o intracomarcal.

La máxima atención se centró, desde entonces, en la Red Básica Funcional, que tiene como objetivo lograr la articulación del territorio en recorridos largos y medios (sea entre áreas productivas, puertos, o conexiones exteriores) y de conexión de las cabeceras del sistema urbano.

A esta finalidad se propone una red bastante densa, que incluye todas las nacionales (unas ahora de la RIGE y otras transferidas) y algunas no nacionales. Se adaptan a los grandes pasillos naturales que atraviesan de este a oeste la región (es decir, el valle que sigue la radial N.IV, el surco intrabético - recorrido por la que sería la Autovía del 92- y el litoral, con la N.340), con sus transversales meridianas, como los ejes Motril-Bailén y Córdoba-Málaga, más un conjunto de pasillos menores, entrecruzados a estos ejes, que simplíficadamente serían los siguientes:

- Al norte de la N.IV, las carreteras de interés general que hacen las conexiones exteriores y que son la penetración a cada sector poblado de Sierra Morena. Más el pasillo de enlace a Albacete.
- Al sur de la N.IV: un aspa de comunicaciones costa-interior enlaza, con centro en Ronda, los vértices de Sevilla-Écija-Algeciras-Marbella; más el enlace de Algeciras-Jerez que se incluye como alternativa en este tramo a la N.340; y la N.342 desde Antequera a Jerez, conforman, en esencia, la red en el cuadrante suroeste de la región.
- En el sector central, entre la N.IV y la Autovía del 92, apoyándose en las nacionales Granada-Bailén, Granada-Badajoz y Antequera Córdoba, y con la inclusión de diversos tramos no muy extensos de carreteras co-

7. *Andalucía: Sistemas de Ciudades* (1985). Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía; *Plan General de carreteras de Andalucía (1987-1994)*, Dirección General de Carreteras de la Junta de Andalucía, y *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

marcales, se propone un entramado más complejo, con relación a la mayor presencia de ciudades medias, que confiere a este espacio la mayor densidad de la red básica funcional.

- Todo lo contrario ocurre en el sector oriental. Al N. y S. de la Autovía del 92, la red es poco densa. Igual que en Sierra Morena, no se plantean otras líneas que los accesos externos, como el eje de los Vélez, que hace la unión de la A.92 con la Autopista del Mediterráneo. Y se incorpora a esta red funcional la carretera que por el pasillo de Fiñana (Almería-Guadix) establece un acceso entre Almería y la A.92.

Respecto a esta red básica el compromiso de actuaciones se refiere a las necesarias rectificaciones de trazados y acondicionamientos de firme, para que puedan soportar efectivamente esta función de ejes articuladores. Pero en el marco del diseño de la red transeuropea (a alcanzar para el 2010) y de la red de alta capacidad del conjunto del Estado, algunos de sus elementos, los que siguen los grandes pasillos naturales, se priorizan para su conversión en las vías de alta capacidad. Se convierten así en los ejes vertebradores, soportes de los mayores tráficos y grandes recorridos.

Sobre algunos de estos ejes se han centrado las grandes realizaciones del periodo autonómico. Las dos esenciales han sido sobre la radial N.IV y sobre la, hasta entonces, modesta infraestructura de la N.342, a través del Surco Intrabético. La primera de ellas, contemplada en el planeamiento estatal, como la Autovía de Andalucía. La segunda, transferido a la Comunidad, se transformaría en la autovía autonómica, llamada la A.92.

En el periodo del primer plan de carreteras autonómico, la actuación más importante de la Comunidad ha sido la A.92⁸. Es una obra clave que revaloriza un eje natural e histórico de comunicaciones, el del Surco Intrabético, y genera una vía rápida de conexión en el sentido zonal (este-oeste) con salida hacia Levante. En la perspectiva de los planificadores, se le asigna objetivos amplios: de articulación interna de la región, de abrir espacios de baja accesibilidad como el sector oriental andaluz, de articular un gran corredor de salida al Mediterráneo desde el interior de Andalucía. Fue también una realización controvertida. Desde criterios de mercado, es denunciada por no responder a las tensiones de la demanda, puesto que a partir de Granada recorre un vasto espacio poco denso y de baja actividad productiva. Bajo criterios de equidad, y en rela-

8. En general las carreteras de largo recorrido y que establecían conexiones extrarregionales no se habían transferido, por formar parte de la RIGE. Sin embargo, si lo había sido la N.342 que, desde Jerez, bordeando la serranía de Ronda se adentra por el Surco Intrabético para enlazar a Levante por Puerto Lumbreras.

ción con las expectativas de desbloqueo que pudiera aportar a comarcas ciertamente deprimidas del sector oriental andaluz, se plantean dudas de la eficacia real de estas grandes infraestructuras en el despegue económico local, o se arguye el posible efecto desarticulador que incluso pudieran ejercer.

La importancia en la articulación este oeste de la región de la A.92 es, sin embargo, incuestionable. Y las críticas en los sentidos apuntados, tienen mucha más relación con la postergación de otras necesidades y, especialmente, con la prioridad concedida a la construcción efectiva de la centralidad regional.

El resto de los ejes de esta red de alta capacidad dentro de Andalucía forman parte de la RIGE. Su transformación en autovía ha sido efectiva en el caso de la N.IV (La Autovía de Andalucía), y sólo en parte el eje Bailén Motril (el tramo Bailén Granada). Queda pendiente su terminación, igual que la continuidad desde Antequera del desdoblamiento de la carretera Málaga-Córdoba, por un sector de la región de especial interés en la perspectiva del desarrollo endógeno. También queda pendiente completar el eje mediterráneo de la N.340. Su postergación se justifica porque son vías no estrictamente saturadas. Son, de momento, compromisos pendientes.

Del planeamiento de los años ochenta se han cumplido ya los distintos programas de actuaciones. Los logros son muy abundantes. Se ha invertido un total de cerca de 350.000 millones. Se ha construido un total de 1.500 km de autovías y acondicionado el 80% de la red básica funcional.

El resultado es una red extraordinariamente renovada y mejorada. Desde el punto de vista de accesibilidad general, la mejora se manifiesta en que los espacios mal conectados se han restringido en superficie y se han adscrito más sustancialmente a la montaña. Se ha dotado a la región de una gran parte de la red de alta capacidad prevista. Y se ha apoyado la construcción del modelo territorial estructurado por el sistema de ciudades que las bases para la ordenación proponían. Como resultado, la mejora de las infraestructuras andaluzas es una realidad que debe jugar positivamente en el desarrollo andaluz y su proyección en el Estado.

Otra cuestión diferente es si también se ha logrado superar, en similar medida, los desequilibrios territoriales que la región por evolución histórica y por imposiciones orográficas ha venido arrastrando. La observación de algunos parámetros, como dónde se concentra el crecimiento demográfico de este periodo reciente, o el declive de amplios espacios catalogados de economías rurales, físicamente superpuestos al sector oriental, nos ponen en aviso de que Andalucía no avanza hacia el equilibrio territorial. Hecho que podemos correlacionar con los desequilibrios en las infraestructuras, aunque en modo alguno consideremos que esto sea explicable en términos exclusivos y ni siquiera preferente por este tipo de políticas públicas. Pero en cualquier caso

surge la pregunta de en qué medida una actuación tan abundante sobre las infraestructuras, y respondiendo a un objetivo de articulación, haya podido contribuir a sostener este estado de desequilibrio territorial.

Limitándonos tan sólo a la desigualdad territorial que, en cuanto a infraestructuras, se haya podido generar en el propio proceso de modernización de la red, cabría plantear dos líneas de acercamiento. Una, referida a la forma en que el modelo territorial ha podido incidir en el desequilibrio entre los grandes ámbitos subregionales. Otra, más ligada a la cohesión profunda del territorio, será referente al tratamiento dado a la red secundaria. Aspecto cuyo interés radica en su probable incidencia en el agravamiento del desequilibrio rural-urbano, que subyace entre los mayores factores del desequilibrio territorial de Andalucía.

A) Desequilibrios derivados del modelo territorial

La supeditación de las actuaciones a la construcción del modelo de jerarquía urbana ha conducido a que las actuaciones más profusas, además de aquellas más costosas, han tenido como vértice la capital regional. Todas las cabeceras del sistema están debidamente conectadas a la capital (Almería excéntrica al respecto será rescatada a través de la derivación sur de la A.92, la del Pasillo de Fiñana). La construcción de esta centralidad ha sido mucho más eficaz que lo realizado en la conexión entre sí de las restantes cabeceras, particularmente de las que no se fundan en las conexiones de la N.IV o la A.92 y en general las litorales entre sí. Como resultado, la nueva centralidad ha salido realmente robustecida, y han surgido nuevas periferias.

La zona oriental, más excéntrica en la reciente centralidad regional queda comparativamente peor dotada. No se trata sólo de los grandes ejes vertebradores, sino que la red básica en su conjunto se debilita en la zona oriental, porque también lo hace el conjunto de ciudades medias, al que tan prioritariamente el Plan de Carreteras quiere articular. De ahí que desde el punto de vista de desigualdades, la red del sector oriental andaluz se muestre sensiblemente inferior. Es particularmente fuerte hacia el extremo oriental: una diagonal que pase por Úbeda y Granada deja, al este, un espacio con una trama escasa y poco articulada. Inferioridad que no corrige el paso de la A.92 (muy poco articulador, por otra parte), y a la que hay que sumar las limitaciones en el transporte ferroviario que anteriormente se comentaban, para acentuar un cuadro de aislamiento.

La confluencia del debilitamiento general de la red hacia la zona oriental, y la desatención a la continuidad del eje litoral mediterráneo, se resuelve en un considerable aislamiento del sudeste. La manera en que la provincia almeriense

se vuelca hacia Levante por déficit de comunicaciones, es un hecho contradictorio con los argumentos que han presidido el planeamiento en el periodo autonómico, atentos a la problemática de la articulación y del equilibrio territorial.

En las prioridades adoptadas en pro de la articulación interna y centralizada de la región otro espacio postergado ha sido el del litoral mediterráneo. Es éste, con el del Guadalquivir, uno de los dos ejes de crecimiento de Andalucía y el más efectivo para la zona oriental de la región. Periférico respecto al objetivo primordial de la articulación interna, se le sustrae de lo que hubiera podido ser un factor positivo de desarrollo, el constituir el eje natural de conexión física y económica con el arco mediterráneo.

No ha quedado al margen de la modernización de las infraestructuras. De hecho se le han dado soluciones parciales a su grave congestión: con la autovía de Adra-Almería-Puerto Lumbreras, se logra dar salida hacia levante al tráfico pesado y turístico de Almería; con la inconclusa autovía Algeciras-Málaga más el acceso, desdoblado igualmente, de Málaga-Antequera, se reconduce al interior (a la A.92) el tráfico de largo recorrido del Campo de Gibraltar y la Costa del Sol. Pero no se planteó la prioridad de la continuidad de la Autopista del Mediterráneo sobre el litoral mediterráneo andaluz. Y en consecuencia, se cedió la función de enlace físico con el arco mediterráneo a la A.92, con vértice en la capital regional.

De ahí podrían haberse derivado dos consecuencias negativas. Los posibles efectos difusores que no se han producido en y desde el litoral, y la débil articulación que persiste con el arco mediterráneo. Es una función que cumple defectuosamente la A.92, pues esta conexión física no puede anular el efecto de discontinuidad de los polos económicos que se produce entre los activos focos levantinos y las primeras manifestaciones de vitalidad económica, que en el territorio andaluz no se concretan hasta alcanzar el espacio metropolitano granadino. Y tampoco anula, aunque mitiga, la lejanía en términos físicos del sector más dinámico de la región, el curso medio y bajo del Guadalquivir, respecto a los centros productivos del litoral levantino.

B) La red secundaria y la cohesión territorial

Los contrastes básicos entre los grandes ámbitos subregionales en gran medida podrán atenuarse cuando se cumplan los compromisos pendientes sobre la red primaria, pero en cuanto a desigualdad territorial, la fosa que se ha ido abriendo entre amplios sectores del medio rural y las ciudades, desde luego no se ha intentado mitigar desde estas intervenciones en infraestructuras.

Basta al respecto una breve consideración referente a los déficit que se han ido acumulando en la red local o intracomarcal, la parte más extensa de la

red, y, por tanto, la que permeabiliza realmente el espacio. Como señalábamos inicialmente, antes de este proceso de modernización ya se consideraba una infraestructura muy deficiente en general, y en su estado no ha incidido positivamente este esfuerzo reciente de modernización, que se ha centrado exclusivamente en la red primaria. En consecuencia, a su déficit históricos suma un deterioro muy importante.

La imagen de espacios desiertos recorridos por infraestructuras de alta capacidad que conectan focos urbanos distantes, no es el modelo territorial deseable para la región. Sin embargo, este es uno de los riesgos que se corre si la atención sigue tan estrictamente pendiente de las redes de largo y medio recorrido, desatendiendo sistemáticamente la red de carácter secundario que malla el territorio rural y que en áreas alejadas de estos corredores, las menos accesibles por naturaleza, son, además, el tipo de carreteras dominantes.

De todos es sabido que el espacio rural es hoy, con más fuerza que en el pasado, escenario de procesos contradictorios, de declive y de modernización. Y es igualmente sabido, hasta qué punto las condiciones de su red de asentamientos y su accesibilidad pueden estar en la base de estas dinámicas divergentes. La desatención a esta red secundaria ha sido contradictoria con otras reflexiones sobre desarrollo rural que también se producen desde instancias públicas.

Una última consideración, en este mismo sentido, relativa al significado más profundo de la cohesión territorial. Cohesión significa solidaridad y, en el aspecto territorial que nos ocupa, supone posibilitar la máxima difusión territorial y social del crecimiento económico o de la modernización, para propiciar todas las posibilidades de crecimientos locales, espacios rurales incluidos. Si no se atiende a la red intracomarcal y local, los efectos de las grandes realizaciones operadas en las infraestructuras, que se pueden valorar como uno de los mayores logros de la modernización de Andalucía en este periodo, pierden eficiencia en lo que se presume un objetivo básico: contribuir a una cohesión profunda y solidaria del territorio regional.