

El Desarrollo de la Red Viaria y Ferroviaria Andaluza en el Período 1987-92: Impactos Económico-Territoriales.

Carolina Márquez Guerrero

1. INTRODUCCION*.

Como el ministro de obras públicas y transportes, Sr. Borrel, señalara en alguna ocasión, los años entre 1987 y 1992 fueron los años del Sur. En apenas un quinquenio la región experimentó una auténtica transformación en sus sistemas de transportes y en sus redes viaria y ferroviaria. La Expo'92 fue el reto, el punto de llegada, pero también la excusa que permitió llevar a cabo en la región un ambicioso programa de desarrollo infraestructural, tanto por parte del gobierno central como por parte del propio ejecutivo andaluz.

El objetivo de este artículo es analizar cuáles han sido esas transformaciones y qué repercusiones han tenido sobre las redes de transporte regionales y sobre el modelo de ordenación del territorio de Andalucía. El análisis se retrotrae, sin embargo, a principios de la década. La creación del gobierno autónomo significó un cambio fundamental en la concepción de las redes de transporte regionales y en el modelo de ordenación del territorio que se perseguía para Andalucía. Una evaluación de las implicaciones territoriales de las obras de infraestructuras terrestre creadas a partir de 1987 debía pues partir de este marco.

El artículo está dividido en dos partes. En la primera parte se analizan las características de la red viaria andaluza a principios de los años ochenta y las

Quiero agradecer a los profesores Román del Río, C. y Delgado Cabeza, M. los útiles comentarios y sugerencias hechas a este artículo. Las opiniones son, sin embargo, responsabilidad exclusiva de la autora.

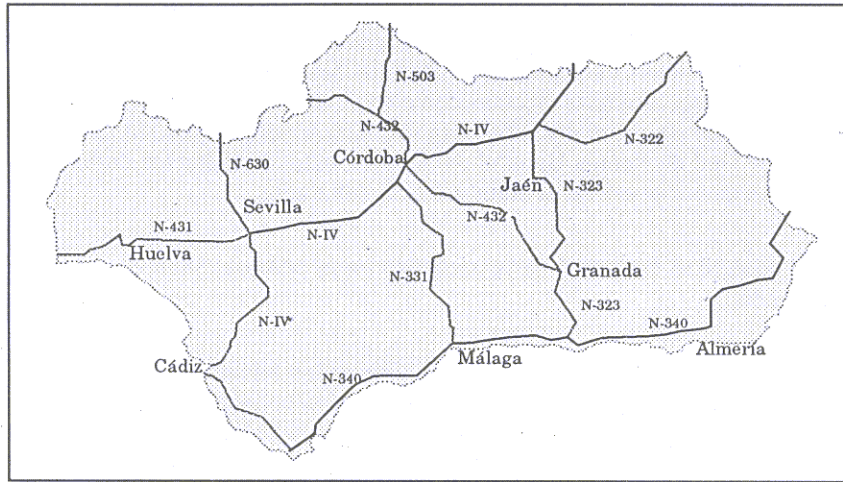
transformaciones que ésta ha ido experimentando a lo largo de la década. El año 1987 se presenta como un punto de ruptura no sólo en términos cuantitativos sino también cualitativos. La red viaria andaluza deja de ser, a partir de ese momento, un proyecto de red centrada en sí misma y apoyada sobre lo que se pretendía que fuera un sistema básico de ciudades equilibrado territorial y funcionalmente. La red de autovías desarrollada en la región ha modificado sustancialmente el sistema de transporte regional y el esquema de ordenación del territorio nacido con la autonomía. La segunda parte del artículo analiza la red ferroviaria andaluza y su evolución en la última década. El análisis se centra básicamente en el estudio de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla, un proyecto que no sólo ha absorbido la mayor parte de los recursos públicos asignados al ferrocarril durante estos años, sino también, y lo que es más importante, que ha planteado de nuevo cuál es el papel del ferrocarril en España y en Andalucía, y cuál es el modelo ferroviario que se persigue.

2. CARRETERAS.

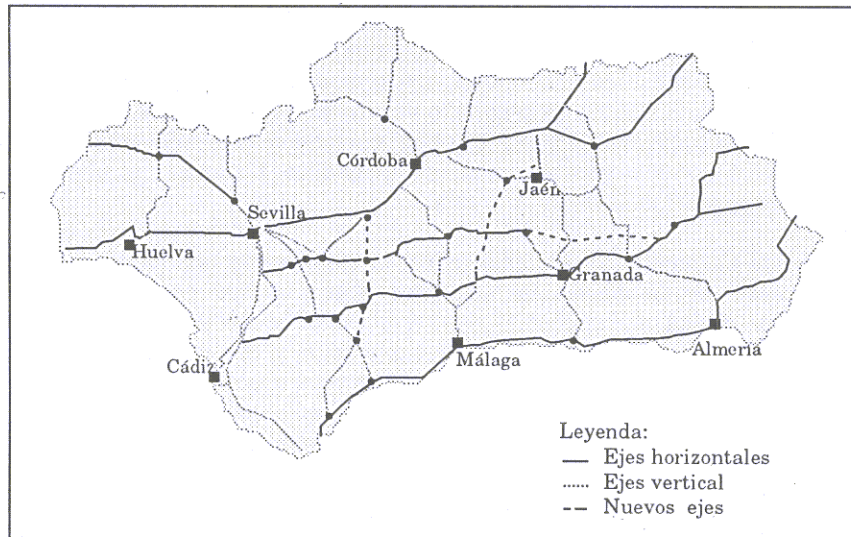
La red viaria andaluza mostraba a principios de los años ochenta una estructura marcadamente radial reflejo, por un lado, de la difícil orografía de la región, que no facilita las conexiones horizontales (este-oeste), y, por el otro, del carácter centralista de la red viaria nacional existente hasta el momento (Ocaña y Gómez, 1990). El eje principal lo constituía la N-IV que penetraba Andalucía por el desfiladero de Despeñaperros recorriendo el valle del Guadalquivir por Bailén, Córdoba y Sevilla hasta la costa atlántica por Cádiz. El segundo gran eje de comunicación era, y es, la N-340 que recorre la costa desde Cádiz, por Algeciras, Málaga y Almería hasta Murcia por Puerto Lumbreras. Entre ambos, una serie de ejes transversales de dirección norte-sur permitían la conexión de la costa andaluza con el centro y norte del país. Estos eran la N-331 que enlazaba Málaga con Córdoba; la N-323 que enlazaba Motril con Bailén; y el ya señalado sector Cádiz-Sevilla de la N-IV, desembocando todos en la N-IV. Aparte de la N-IV, una serie de ejes transversales atravesaban también –aunque con una importancia mucho menor y ya fuera de Despeñaperros–, Sierra Morena: la N-432 (Granada-Badajoz bifurcándose en Espiel), la N-630 (Sevilla-Mérida), y la N-322 (Jaén-Albacete). El resto de la red estaba compuesta por un entramado complejo de carreteras de diferente orden relativamente bien adaptado a la difícil orografía de la región (Mapa 1).

En 1984 (Decreto 951/1984, de 28 de marzo) el Estado transfiere a la Junta

Mapa 1. Principales ejes de la red viaria andaluza a principios de los años ochenta



Mapa 2. Proyecto de Red Viaria para Andalucía. Avance del Plan General Viario (1984)



Fuente: Consejería de Política Territorial y Energía

de Andalucía las carreteras de competencia regional. Aunque la red transferida suponía el 80% (9.687 Km.) de la red de carreteras existente en Andalucía en ese momento, la misma aparecía como una red desarticulada, falta de coherencia y estructura interna, y compuesta por una serie de ejes altamente heterogéneos tanto en sus características técnicas como en su funcionalidad. Esta situación era el resultado de haber excluido de la red total aquellos ejes que formaban parte de la Red de Interés General del Estado, esto es, todos los corredores longitudinales y transversales anteriormente señalados.

2.1. El desarrollo de la red viaria andaluza en la primera mitad de los años ochenta.

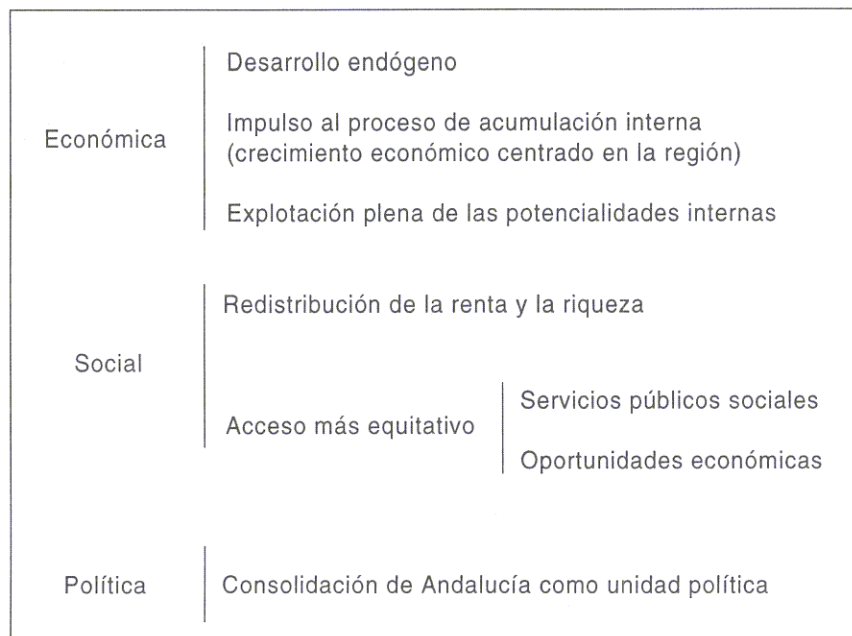
Cuando se creó el gobierno regional, una de las prioridades establecidas por el mismo en su estrategia de desarrollo económico fue el desarrollo de una red viaria regional que diera coherencia interna y unidad a Andalucía. El nacimiento de la autonomía generó grandes expectativas en la población, y también la voluntad política de sacar a Andalucía del subdesarrollo y de la situación de dependencia económica y política en la que se encontraba.

La importancia dada al desarrollo de una red viaria centrada en la propia región se debía al carácter estratégico que se suponía podría desempeñar la misma dentro de la política de desarrollo económico regional. El desarrollo de dicha red cubría simultáneamente los objetivos económicos, políticos y sociales del recién creado gobierno regional. El Gráfico 1 sintetiza el carácter estratégico y plurifuncional de la misma.

Desde un punto de vista económico, la creación de una densa y bien estructurada red de carreteras regionales podría facilitar por un lado, la explotación de los recursos endógenos y el pleno aprovechamiento de las potencialidades aún no suficientemente explotadas, y, por otro, dar satisfacción a las "necesidades derivadas de las nuevas estructuras de relaciones económicas, políticas y sociales nacidas con la autonomía" (Consejería de Política Territorial y Energía, 1984, p. 2). Socialmente, el desarrollo de dicha red facilitaría el acceso de la población, particularmente de la que vive en las zonas más atrasadas, a los servicios públicos y oportunidades económicas que existen, o pensaban desarrollarse, en las "áreas centrales" –cabeceras de comarca fundamentalmente–, contribuyendo de este modo al objetivo de conseguir una distribución más justa de las oportunidades económicas y sociales entre toda la población andaluza. Finalmente, el desarrollo de una red

viaria centrada en la región facilitaría la consolidación de Andalucía como unidad política.

Gráfico 1. Funcionalidad de la futura red viaria regional



La significación geo-política de las redes de transporte es, a pesar de su importancia, un aspecto al que se le ha concedido normalmente muy poca atención. Las redes de transporte desempeñan, sin embargo, un papel fundamental en la consolidación de los Estados. Estados consolidados presentan casi siempre redes viarias bien estructuradas y desarrolladas, y estados débiles y desintegrados, redes viarias desestructuradas. La aparición de nuevas fronteras lleva casi inmediatamente a la redefinición de las redes viarias –el ejemplo de Alemania cuando fue dividida en la parte oriental y la occidental, o el proyecto político de integración europea actual, son buenos ejemplos de ello–, y la conquista de nuevos territorios, a la extensión de la red y al desarrollo de ejes de penetración.

La creación del gobierno autónomo en Andalucía también trajo consigo la voluntad política de consolidar a Andalucía como una unidad política con entidad en sí misma; para ello, un instrumento particularmente idóneo era el desarrollo de una red viaria que, inspirada en el mapa, estuviera centrada en la propia región.

En 1984, y a la luz del carácter geo-estratégico y plurifuncional que tenía el desarrollo de una red viaria regional, aparece el Avance de Plan General Viario de Andalucía, el primer documento elaborado por la Consejería de Política Territorial. El Avance clasifica la red viaria principal andaluza en Red Básica Funcional y Red Intercomarcal. La red básica funcional estaba formada por una serie de ejes horizontales y verticales –en los que se incluían indistintamente eje pertenecientes a la red de interés general del Estado y ejes de la Comunidad Autónoma–, que constituían una malla relativamente densa de carreteras sobre el territorio regional. Sobre ésta, la red intercomarcal permitía el acceso de los centros comarcales a las capitales de provincia, a la red básica funcional y al resto de centros de comarca (Mapa 2).

La red así diseñada desdibujaba por completo la estructura radial que presentaba la misma a principios de los años ochenta, y la sustituía por un sistema coherente, altamente estructurante y centrado en sí mismo. Por un lado, se multiplicaban los ejes horizontales –con el eje horizontal central norte y el eje horizontal central sur–, y por otro, se elevaban los mismos, junto con los nuevos ejes verticales, a la categoría de la red RIGE, transformando de este modo los ejes de penetración externa en ejes para la articulación interna. El criterio utilizado para la definición de esta red y para el establecimiento de las prioridades de intervención era un "criterio territorial". Esto es, se concebía a la misma, ante todo, como un instrumento de ordenación territorial descartando criterios de eficiencia económica a la hora de establecer las prioridades de intervención.

La coherencia de las actuaciones llevadas a cabo por la Junta durante el período 1984-86 con las prioridades establecidas en el Avance de Plan Viario fue absoluta. Como se ha mostrado en algún otro lugar (Márquez, 1991), durante el período 1984-86 se desarrollaron una serie de ejes intraregionales estratégicos, con alta capacidad estructurante, que permitieron aumentar considerablemente la accesibilidad general interna de la región. La política de desarrollo de las infraestructuras de carreteras de la Junta de Andalucía durante estos años refleja, pues, con claridad los objetivos económicos y políticos definidos en el Estatuto de Autonomía y en el Plan Económico de

Andalucía (PEA, 1984-86). Esto es, contribuir a la consolidación de Andalucía como unidad política; facilitar los intercambios económicos, sociales y culturales dentro de Andalucía; promover el desarrollo endógeno de la región, y conseguir una distribución más justa de la renta y la riqueza regionales.

2.2. La transformación de la red viaria andaluza a partir del año 1987.

La mitad de la década de los ochenta trajo consigo una serie de cambios que afectaron de manera directa a la red viaria andaluza. La coyuntura económica internacional favorable, a la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, y a la espectacular entrada en el país de recursos públicos (fondos estructurales) y privados (inversiones extranjeras), entre otros factores, permitieron presupuestos públicos expansivos y el desarrollo de programas infraestructurales sin parangón en los últimos veinte años de la historia de España. Si esta última situación habría de afectar a todas las comunidades autónomas, a Andalucía lo hizo de un modo especial, y esto por razones fundamentalmente políticas.

En 1988, el Plan General de Carreteras, aprobado en 1984 para el período 1984-91, es revisado al alza. Mediante el Decreto-Ley 3/88 el gobierno de la nación incrementó en casi un 70% la inversión prevista en el PGC, 1984-91 (800.000 millones de ptas. de 1983). Los cambios introducidos por el Decreto-Ley 3/88 no se limitaron, sin embargo, a la cuantía de las inversiones, sino que afectaron también a las características técnicas de los ejes viarios a desarrollar: se redefinen las características de diseño de las autovías, que pasan a tener rango de autopista, y se da prioridad a la inversión en las redes arteriales urbanas (accesos y circunvalaciones).

Las actuaciones llevadas a cabo en Andalucía en el marco de este Primer Plan General de Carreteras han sido las siguientes: autovía de Andalucía: Sevilla-Madrid; autovía del V Centenario o A'49 entre Sevilla y Huelva; Puente sobre el río Guadiana que conecta Huelva con la autovía del Algarve en Portugal; autovía Algeciras-Málaga; autovía Málaga-A'92; y conexión de Almería (Adra, en proyecto) con la autovía del Mediterráneo. Adicionalmente, se han llevado a cabo, junto con otras administraciones implicadas, actuaciones en numerosas redes arteriales viarias de grandes ciudades (Sevilla, Córdoba, Granada, Málaga, Jaén, Algeciras), y toda una serie de variantes de carreteras nacionales, en poblaciones de menor entidad.

En cuanto a la contribución de la Junta de Andalucía al desarrollo de la red

viaria regional en esta segunda mitad de la década de los ochenta, la contribución más significativa y, por supuesto, aquella que ha absorbido la mayor parte de los recursos del programa de carreteras, ha sido la autovía Sevilla-Granada-Baza, o A'92 (Mapa 3).

Como se señaló anteriormente, la política de carreteras de la Junta durante el período 1984-86 siguió con bastante exactitud las prioridades establecidas en el Avance del Plan General Viario de Andalucía. En 1987 se aprueba un nuevo plan general de carreteras: PGCA, 1987. El Plan General de Carreteras de Andalucía se presenta como una mera actualización del Avance, pero es en realidad un plan subordinado a un único proyecto: la autovía del 92. Un plan cuya vigencia y funcionalidad, como se verá a continuación, termina con el propio proyecto.

La autovía del 92 ha sido el proyecto civil más caro llevado a cabo por ninguna comunidad autónoma en España; es la única autovía de competencia regional, y el único proyecto regional que está incluido en la red nacional de autovías. Se ha desarrollado en coordinación con el gobierno central –que inicialmente iba a desarrollar el tramo Baza-Pto. Lumbreras–, y con el programa de autovías desarrollado por el mismo en Andalucía. La A'92 constituye el "tramo regional" del corredor viario que conecta Sevilla con la Autopista del Mediterráneo, de ahí que haya sido desarrollado por el gobierno regional y defendido como eje de articulación interna cuando en realidad pertenece a la red viaria nacional y europea y es "exógeno" a la red viaria regional (Márquez, 1991). La A'92 surge de la fusión de los dos ejes horizontales centrales –el eje horizontal central norte y el eje horizontal central sur– cuyo carácter estratégico ha sido ampliamente señalado. De este modo, la autovía regional simplifica y modifica la funcionalidad de dichos ejes, así como también la de la red viaria general diseñada en el Avance del Plan General Viario de 1984. El objetivo de la integración interna ha dado paso al de la integración de Andalucía en el Mercado Interno, el desarrollo endógeno ha sido sustituido por el desarrollo exógeno, y la voluntad de promover las relaciones económicas, sociales y culturales dentro de Andalucía, por el desarrollo de los circuitos económicos, políticos y sociales a nivel europeo.

La coordinación de la política de carreteras de la Junta de Andalucía con la del gobierno central a partir de 1987 ha sido absoluta. Es más, difícilmente se habría llevado a cabo la A'92 si no hubiera sido dentro del marco del plan de autovías del gobierno central. Una ojeada al Mapa 3 muestra la coherencia de dichas intervenciones, así como la red de autovías resultante de las mismas.

2.3. Repercusiones generales de las actuaciones llevadas a cabo por el gobierno central y por la Junta de Andalucía en la red viaria regional.

Las repercusiones derivadas de las actuaciones llevadas a cabo en Andalucía en los últimos años en materia de infraestructuras de transporte por carretera podrían agruparse en dos categorías generales: territoriales propiamente dichas, y económico-territoriales.

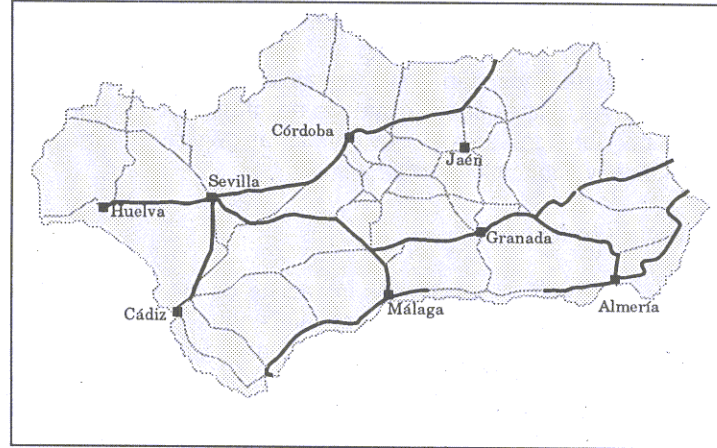
Implicaciones territoriales.

En primer lugar, el efecto más inmediato de las actuaciones llevadas a cabo en la red viaria andaluza en la segunda mitad de los ochenta ha sido la transformación radical de la red viaria regional tal y como había sido diseñada en el Avance de Plan Viario, y desarrollada durante la primera mitad de la década. La estructura de red diseñada sobre la base de la red básica funcional –malla de ejes horizontales y verticales centrados en la región–, y la red intercomarcal, dependiente territorial y funcionalmente de la primera, aparece ahora desdibujada al haberse superpuesto sobre la misma un nuevo nivel viario de orden superior y de características marcadamente radiales.

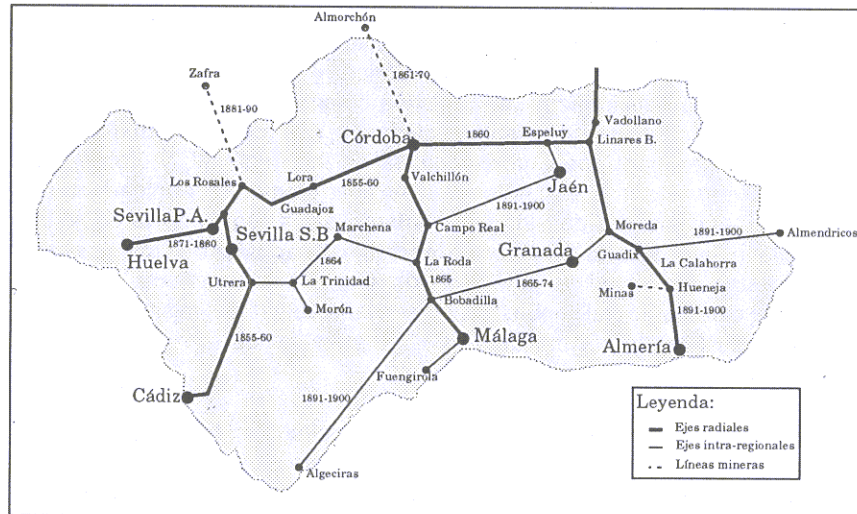
La red de autovías desarrollada en Andalucía no es, como se ha señalado en alguna ocasión, (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1992) una red centrada en la propia región. Las autovías desarrolladas unen territorios a escala nacional e incluso continental; satisfacen, o al menos están diseñadas para que puedan satisfacer, un tipo de tráfico interregional; y, sobre todo, carecen, al menos por el momento, de cohesión, estructura y unidad interna. Para que fuera una red de autovías centrada en la región sería necesario desarrollar nuevos ejes de conexión de las distintas capitales de provincia entre sí, y de éstas con la red de autovías existente. De esta manera, se podría suavizar el carácter radial impuesto a la red viaria actual, del mismo modo que el Avance de Plan Viario modificó el carácter radial de la red heredada a principios de los años ochenta.

En segundo lugar, la red de autovías desarrollada en la región consolida la estructura radial y el carácter "exógeno" que poseía la red viaria regional a principios de la década de los años ochenta. Como puede observarse en el mapa 6, la red viaria andaluza actual de primer orden está constituida por dos ejes principales: la autovía de Andalucía de Madrid a Sevilla, y la autovía Sevilla-Granada-Baza (A'92). A estos dos ejes de penetración –uno desde el centro y norte de país, y otro desde el litoral mediterráneo español– se unen

Mapa 3. Red de autovías desarrolladas en Andalucía durante el período 1987-92



Mapa 4. La red ferroviaria andaluza a principios de los años ochenta



Source: Consejería de Turismo, Comercio y Transportes

algunas de las capitales de provincia mediante ramales, así, la A'49 de Sevilla a Huelva, la autopista Sevilla-Cádiz, la autovía Málaga-Antequera, que conecta la capital de la Costa del Sol con la A'92, y la autovía Almería-Adra- autopista del Mediterráneo.

Las obras llevadas a cabo han mejorado fundamentalmente las relaciones de Andalucía occidental con el exterior y, en particular, de Sevilla con el resto del país, quedando relegadas a un segundo plano las relaciones intrarregionales y las conexiones entre las distintas provincias andaluzas. Así por ejemplo, se ha dado prioridad a la conexión de Almería con el Levante español frente a su enlace con Granada, Jaén o Málaga. Se han mejorado las relaciones Sevilla-Madrid, Huelva-Sevilla, Huelva-Madrid, Sevilla-Málaga, Sevilla-Granada, Málaga-Granada, pero han quedado intactas las regiones Granada-Jaén, Granada-Almería, Granada-Córdoba, Granada-Cádiz, o Málaga-Córdoba, Málaga-Cádiz, y Málaga-Jaén. La red de autovías desarrollada en la región ha aumentado, por consiguiente, la accesibilidad externa frente a la accesibilidad interna, la accesibilidad de Andalucía occidental frente a la de Andalucía oriental, y la estructura arbórea de la red viaria regional frente al desarrollo de la malla de ejes horizontales y verticales centrados en la propia región.

El aumento del carácter radial de la red no ha implicado, sin embargo, una mayor centralidad o dependencia respecto al principal centro articulador nacional, esto es, Madrid. Es más, el carácter centralista que poseía la red viaria regional a principios de los años ochenta ha disminuido o al menos se ha modificado. Por un lado, un nuevo corredor de orientación Este-Oeste –la autovía del 92– ha diversificado los canales de comunicación de Andalucía con el resto del país dando una alternativa al eje Norte-Sur a través de Despeñaperros, y permitiendo la conexión de la región con una de las zonas más dinámicas de España, tanto en términos económicos como demográficos: el Eje Mediterráneo. Por otro lado, si la red viaria existente a principios de la década tenía como nudo de enlace principal la capital del Estado, Madrid, Sevilla se consolida ahora como un polo secundario, un centro intermedio distribuidor de tráfico a escala regional. Así, en vez de estar constituida la red principal por una serie de ejes de penetración directa, como la N-331 que enlaza Málaga con la N-IV, la N-323 Motril-Bailén, o el eje costero Murcia-Cádiz, los dos ejes principales desarrollados –autovía de Andalucía y A'92–, unen Sevilla con el exterior, y el resto de las capitales de provincia o bien quedan conectadas mediante ramales (A'49 para Huelva, autopista Sevilla-Cádiz, o autovía Málaga-Antequera) o simplemente aisladas, como Jaén. El aumento de la radialidad en la red viaria andaluza no ha implicado, por consiguiente, una mayor dependencia con

respecto a Madrid, sino sólo la sustitución del centralismo de la capital del Estado por el centralismo de la capital regional.

En el plano urbano, la red de autovías desarrollada en la región consolida el papel de Sevilla como capital regional y fortalece el dominio de la misma no sólo sobre el medio rural circundante y las cabeceras de comarca próximas, sino también sobre el resto de las capitales provinciales (Ocaña, 1993). Si el desarrollo de la densa malla de ejes horizontales y verticales centrados en la región se consideraba como el instrumento idóneo para la consolidación del sistema urbano intermedio y básico (fundamentalmente de las agrocidades), para mitigar el fenómeno metropolitano y los desequilibrios y carencias originados por el mismo, y para favorecer el equilibrio territorial de Andalucía, la red de autovías desarrollada en la región tenderá a exacerbar el fenómeno metropolitano y aumentará el papel dominante de Sevilla y los desequilibrios internos dentro de Andalucía.

El desarrollo de nuevos ramales y ejes transversales que conecten las distintas capitales de provincia entre ellas y con la red de autovías resolverá sólo parcialmente este problema. Es de sobra conocido que la construcción de una red de autovías centrada en una región tiende a estrechar las vinculaciones entre las tramas industriales y de servicios de las capitales en detrimento de las ciudades pequeñas y de sus entornos rurales inmediatos (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1992). La red de autovías creada en Andalucía favorecería, de este modo, las concentraciones urbanas y los sectores económicos punteros –zonas industriales, turísticas y agrícolas más pujantes–, pero también aumentaría los actuales desequilibrios internos y las disparidades, tanto en términos económicos como sociales, entre las zonas ricas y las zonas pobres de la región.

Implicaciones económico-territoriales.

A la hora de analizar el papel de las infraestructuras de transporte en el marco de una estrategia de desarrollo económico-territorial suelen distinguirse dos enfoques distintos bajo los cuales subyacen motivaciones, estrategias, y objetivos concretos distintos (Aurióles, J., 1989). Uno es el que podríamos llamar "estrategia de acompañamiento al desarrollo". Bajo este enfoque, la política de inversiones responde a la demanda de tráfico que realiza el propio sistema. No se pretende modificar la estructura básica del sistema, ni introducir reformas en los patrones de asentamiento de las actividades económicas. El objetivo normalmente perseguido con las políticas de acompañamiento al

desarrollo es el de aumentar la productividad o eficacia global de la economía. El segundo enfoque es el de "impulso del desarrollo"; en este caso, el sistema –debido a su bajo nivel de desarrollo– no realiza ningún tipo de demanda, puesto que las necesidades de infraestructura son reducidas. Las inversiones, consecuentemente, tienen como objetivo prioritario crear las condiciones necesarias para que puede tener lugar un proceso de desarrollo, eliminando el posible obstáculo que pudiera suponer la escasez de infraestructuras (Aurioles, 1989).

Las infraestructuras de carreteras desarrolladas en Andalucía durante el período 1987-92 responden todas a la segunda estrategia, esto es, la de impulso al desarrollo. Los dos corredores principales desarrollados en la región –la autovía de Andalucía y la autovía del 92– tienen como objetivo primordial la conexión de Sevilla con dos de los llamados ejes de crecimiento nacional y europeo: el eje París-Madrid-Lisboa y el eje Mediterráneo (Aurioles, J. y Lozano, A., 1992). La autovía Madrid-Sevilla responde, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Regional de España (1989-93), "a razones estructurales de equilibrio territorial [más que al] volumen de tráfico existente o previsto a medio plazo" (p. 47). La autovía del 92, por su parte, en un "eje de nuevo cuño" (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1992) cuya función principal es conectar Sevilla con el Levante español y, a través de Barcelona, Sur y Este de Francia e Italia, acceder al principal núcleo de desarrollo comunitario: Europa central. Estos dos ejes constituyen, al parecer, las dos alternativas básicas de "potenciación de los mecanismos de integración de Andalucía en la España que crece", uno de contenido fundamentalmente industrial –el corredor central–, y el otro de carácter fundamentalmente "endógeno" –agricultura intensiva, turismo e industrialización autóctona (Aurioles y Lozano, 1992; p. 248).

Los otros tres ejes desarrollados –la autovía Sevilla-Huelva, la autovía Málaga-A'92 y el eje Adra-Almería-Pto. Lumbreras– responden a objetivos diferentes y específicos. La autovía Sevilla-Huelva, junto con el puente internacional sobre el Guadiana y la futura conexión Huelva-Ayamonte, permite la conexión del Algarve portugués con el eje París-Madrid-Lisboa a través de Andalucía. Su interés estratégico a escala europea es evidente. El eje Málaga-autovía del 92 permite la conexión de la capital de la Costa del Sol con el nuevo eje de crecimiento regional –la autovía del 92–, y con Sevilla –futuro polo de innovación tecnológico-industrial (Ferraro, 1992). Por último, la autovía Adra-Almería-Pto. Lumbreras integra Almería –cuyas semejanzas con el eje mediterráneo son evidentes en algunos aspectos: agricultura intensiva, turismo, y especialización productiva orientada al exterior– con el Levante español.

La estrategia de desarrollo subyacente a esta política infraestructural consiste pues en: 1) la potenciación de los mecanismos de integración de Andalucía con el exterior; 2) la asunción del modelo de difusión económica y de los ejes de desarrollo como canales por los que se difunde el crecimiento; y 3) la conexión urbana –no regional– de Andalucía en los principales circuitos económicos internacionales.

Asumiendo este modelo de desarrollo económico, particularmente las dos primeras premisas, una estrategia de desarrollo eficiente para Andalucía debiera haber potenciado la articulación del eje costero andaluz de Cádiz a Almería y su conexión con el eje mediterráneo, en vez de concentrar la mayor parte de los esfuerzos en Sevilla para convertirla en un polo de innovación tecnológico-industrial. Esto es así por varios motivos. En primer lugar, es de sobra conocido el creciente dinamismo económico y demográfico de todo el litoral andaluz, donde tienden a concentrarse desde hace varias décadas –y esto sin una política pública clara de impulso al desarrollo de la zona– fuentes alternativas de crecimiento económico, como son el turismo, la agricultura extratemprana, las energías renovables o el reciente desarrollo industrial con un componente tecnológico de relativa importancia (Cádiz, Málaga). En segundo lugar, Sevilla experimenta desde principios de la década de los años sesenta y hasta 1986, cuando se inician las obras de la Exposición Universal, "un lento pero inexorable declive socio-económico" (Carrillo, 1992, p. 92). La estructura productiva sevillana y su base industrial encuentran importantes obstáculos estructurales para salir de esta dinámica que la ha llevado a una pérdida progresiva de posiciones en el ranking de las provincias andaluzas y españolas. Por último, el eje costero andaluz no es sólo el área con mayor potencial de crecimiento sino también la zona donde las necesidades de tráfico están más insatisfechas y donde los estrangulamientos en cuanto a utilización de las infraestructuras de transporte son más evidentes (Ocaña y Gómez, 1990).

La opción por el litoral frente a Sevilla como eje principal de crecimiento para Andalucía no es, sin embargo, como se ha señalado en algunas ocasiones, una opción endógena frente a un desarrollo exógeno tecnológico-industrial de nuevo cuño como el que representa Cartuja'93. Un desarrollo endógeno en Andalucía exigiría la potenciación de los mecanismos de integración interna, el desarrollo del potencial industrial endógeno, y un desarrollo infraestructural que conectara no sólo las capitales de provincia entre ellas y con el exterior, sino también, y principalmente, que articulara el sistema urbano andaluz básico e intermedio.

Las infraestructuras de carreteras desarrolladas en Andalucía durante el período 1987-92 siguen una aproximación de impulso al desarrollo, pero desde una perspectiva intrarregional dicha política no es ni eficiente ni equitativa. No es eficiente porque ignora las áreas con mayor potencial económico dentro de la región; tampoco es equitativa porque favorece de hecho a una de las zonas más ricas y accesibles dentro de Andalucía: Sevilla.

La política de desarrollo infraestructural seguida en Andalucía por el gobierno central y por la Junta de Andalucía parte de la premisa de que desarrollo económico en la actualidad significa desarrollo tecnológico-industrial y conexión urbana a los principales circuitos económicos internacionales. Puesto que las oportunidades reales de Andalucía para integrarse en esta red mundial de tecnópolis –centros actuales de crecimiento económico y desarrollo tecnológico– son objetivamente limitadas, "cualquier" localización podría ser válida, y ha sido Sevilla el centro escogido para integrar a Andalucía en la misma y difundir posteriormente los efectos beneficiosos de dicha integración al resto del tejido productivo andaluz y al resto del territorio. Para ello, el desarrollo de un complejo sistema de telecomunicaciones y de infraestructuras de transporte, que conecten directamente el complejo Cartuja'93 con otros centros económicos regionales como el parque tecnológico de Málaga, se ha considerado de primera importancia (Castells, et. al., 1989, p. 5).

3. FERROCARRILES.

3.1. *La red ferroviaria andaluza a principios de los años ochenta.*

Al igual que sucediera con la red viaria, la red ferroviaria andaluza presentaba a principios de los años ochenta una estructura marcadamente radial (Mapa 4). Tres corredores principales constituían el esqueleto básico de dicha red: el eje principal Manzanares-Cádiz/Huelva a través del Paso de Despeñaperros, la línea Málaga-Córdoba y el eje Almería-Linares. La red secundaria andaluza estaba formada, por un lado, por los ejes transversales o intrarregionales y, por otro, por las llamadas líneas mineras (Ocaña y Gómez, 1990). Los ejes transversales estaban constituidos por el eje Cádiz-Murcia a través del Surco Intrabético (Algeciras-Bobadilla, Bobadilla-Granada, Granada-Guadix, y Guadix-Baza), y por el eje Utrera-Jaén a través del Subbético de Córdoba (Utrera-La Roda y Campo Real-Jaén). Aunque el origen y las características técnicas de estos dos ejes transversales eran muy heterogéneos –de

hecho no son, en sentido estricto, dos ejes ferroviarios únicos sino la suma de una serie de tramos este-oeste que conectan entre sí a los principales ejes norte-sur-, cubrían, y cubren aún, una función muy importante dentro de la red ferroviaria regional. El eje Cádiz-Murcia, permitía, por un lado, la conexión interna del Surco Intrabético y su enlace con los ejes radiales norte-sur; y por otro, conectaba Andalucía con el Mediterráneo español (único punto de enlace con Levante), diversificando, al mismo tiempo, la salida principal a través de Despeñaperros. El eje Utrera-Jaén, por su parte, satisfacía las necesidades infraestructurales de las prósperas y densamente pobladas agrocidades del Subbético cordobés, que se encontraban muy deficientemente servidas por la red viaria regional. Aparte de éstos, existía también la línea Ayamonte-Huelva-Zafra que atravesaba Sierra Morena por el Oeste, desempeñando, sin embargo, un papel muy secundario (Ocaña y Gómez, 1990). En cuanto a las líneas mineras, su origen se remonta al siglo pasado, habiendo sido la función principal de las mismas, como su nombre indica, el transporte del mineral desde los principales centros mineros regionales al resto del país (Los Rosales-Zafra, Córdoba-Almorchón, y, finalmente, la línea Minas del Marquesado-Hueneja).

Desde un punto de vista técnico, dos características principales definían la red ferroviaria regional a principios de los años ochenta: la obsolescencia y la falta de una estructura coherente (Ocaña y Gómez, 1990). En cuanto a lo primero, Andalucía tenía los niveles más bajos de doble vía y electrificación de toda la red ferroviaria nacional. Sólo el eje principal, Manzanares-Cádiz/Huelva y la línea Málaga-Córdoba, estaban totalmente electrificadas, y la doble línea tenía una presencia simbólica de 6 Km. entre Lora del Río y Sevilla. El resto de la red poseía características técnicas muy deficientes, siendo la velocidad media en la misma de alrededor de 60 Km/hora. En cuanto a su estructura, la falta de coherencia que presentaba la red era el reflejo de las circunstancias históricas en las que se había desarrollado el ferrocarril en Andalucía, marcadas por la ausencia de una idea global o plan acerca de lo que se pretendía que fuera el ferrocarril regional, y por una concepción del mismo que podría ser calificada de colonial (diferentes compañías desarrollaron distintos ejes de acuerdo a sus intereses particulares).

Desde un punto de vista administrativo-institucional, tres entes distintos –RENFE, el Estado, y la Junta de Andalucía– se distribuyen de forma concurrente las competencias sobre la red ferroviaria regional. El Estado, en virtud del art. 149.21 de la Constitución, y de acuerdo con el principio de interés general, posee competencias exclusivas sobre aquellas líneas que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Este principio garantiza

la unidad del Estado y la libre circulación de personas, bienes y servicios dentro del mismo. RENFE, por su parte, tiene competencias exclusivas sobre el desarrollo, gestión, explotación y administración del ferrocarril nacional (Decreto del 23 de Julio de 1964). Por último, la Junta de Andalucía, según contempla el art. 13.10 del Estatuto de Autonomía, posee competencias exclusivas sobre aquellas líneas que transcurren íntegramente dentro del territorio regional.

A diferencia de lo que ocurre con la red viaria, las competencias de la Junta de Andalucía sobre la red ferroviaria regional son mucho más limitadas. El Estado, mediante el Decreto 698, 13 de febrero de 1979 (art. 15), transfirió a la Junta de Andalucía las competencias para el establecimiento, organización y explotación de los ferrocarriles en la Comunidad Autónoma, excluyéndose aquellas líneas que pertenezcan a la red RENFE. Dado que prácticamente todas las líneas que existen en Andalucía pertenecen a la red de RENFE, las competencias de la Junta sobre el ferrocarril regional quedan reducidas a: 1) la planificación del ferrocarril regional y la elaboración de un plan regional que sirva para coordinar las actuaciones ferroviarias de las distintas administraciones en el territorio andaluz; y, 2) el desarrollo de una red ferroviaria exclusivamente regional, posibilidad que evidentemente se encuentra con una limitación fundamental: la escasez de recursos para llevar a cabo tan magna intervención.

3.2. Actuaciones en la red ferroviaria andaluza durante la primera mitad de los años ochenta.

Las actuaciones en materia ferroviaria llevadas a cabo por las distintas administraciones en Andalucía durante la primera mitad de los años ochenta estuvieron dominadas por los planes de reestructuración y saneamiento económico-financiero de RENFE. En 1984 RENFE firma un Contrato-Programa con el Estado. Los objetivos generales del mismo son la reducción del déficit y, por tanto, de la contribución financiera del Estado a la empresa pública, y la clarificación del objetivo final de la contribución del Estado, distinguiendo entre inversiones, compensaciones derivadas del carácter social de este servicio, o subvenciones para la explotación del sistema. Los objetivos particulares van dirigidos a lograr mayores ingresos –aumentando la competitividad del sistema–, y a disminuir gastos.

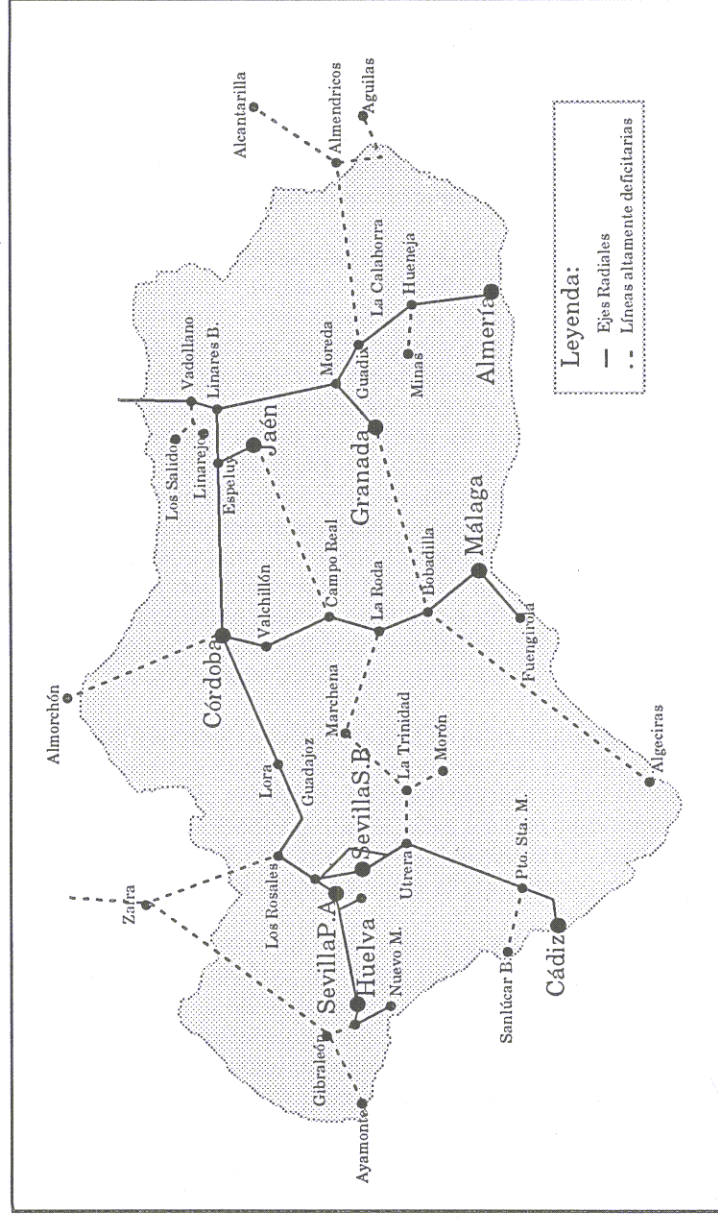
Entre las medidas adoptadas por RENFE –reducción de plantillas, moderación salarial y renuncia a determinadas condiciones laborales; mejora en la gestión y calidad del servicio; computerización del sistema, etc.– se contem-

plaba el cierre parcial o total de las llamadas líneas altamente deficitarias (coeficiente medio de cobertura de 23.1%). El Contrato establecía 3.055 Km. de líneas altamente deficitarias, de los cuales 967 Km., esto es, el 31,65%, se encontraban en territorio andaluz. El Mapa 5 muestra las líneas afectadas en Andalucía por dicha medida. Como puede observarse, a excepción de los principales corredores –Manzanares/Cádiz-Huelva, Córdoba-Málaga y Linares-Almería–, toda la red secundaria andaluza estaba amenazada de cierre total o parcial.

La reacción de la Junta ante lo que se consideraba una medida unilateral no se hizo esperar. Por un lado, se movilizó a ayuntamientos, diputaciones, cámaras de comercio, sindicatos, empresarios locales, etc. con el objetivo común de defender el interés regional y de protestar ante RENFE por su unilateralidad; y por otro, se elaboró un estudio (Consejería de Turismo, Comercio y Transportes, 1984) en el que se analizaba y evaluaba el significado del Contrato-Programa RENFE-Estado y las consecuencias que del mismo se derivaban para Andalucía.

El papel asignado al ferrocarril en la estrategia de desarrollo económico regional y en el Plan Económico de Andalucía (PEA, 1984-86) había sido, sin embargo, hasta ese momento muy secundario. Varias razones coadyuvaron a darle un papel tan marginal en el sistema de movilidad regional. En primer lugar, las competencias de la Junta en materia ferroviaria son, como se señaló anteriormente, muy limitadas, quedando reducidas básicamente a la elaboración de un plan ferroviario regional que establezca las prioridades del ejecutivo andaluz, y al desarrollo de una red ferroviaria exclusivamente regional, objetivo este último impensable en un período de crisis como el que dominó la primera mitad de la década de los ochenta. En segundo lugar, por razones técnicas el ferrocarril requiere distancias superiores a los 250 Km. (excepto en las áreas metropolitanas) para ser competitivo con la carretera. Esto significa que su utilidad como instrumento de ordenación del territorio a escala regional es limitada y, por consiguiente, de escasa utilidad para un gobierno regional que consideraba la integración interna de Andalucía como un objetivo económico prioritario junto con el crecimiento económico y la distribución más justa de la renta y la riqueza regional. Por último, siguiendo la inercia del sistema económico general en el que se encuentra Andalucía, la Junta le dio al ferrocarril un papel secundario en el sistema de movilidad regional frente al transporte por carretera, marginándolo a pesar de sus evidentes ventajas económicas, ecológicas, sociales y territoriales que en la actualidad se están redescubriendo.

Map 5. Líneas altamente deficitarias. Contrato-Programa RENFE-Estado 1984



Fuente: Consejería de Turismo, Comercio y Transportes

En cualquier caso, las medidas adoptadas por RENFE –cierre de las líneas altamente deficitarias– habían tocado un punto sensible del recientemente creado gobierno autónomo (distribución competencial), llevándole a reivindicar el ferrocarril regional y a defender la importancia social, territorial y económica que hasta ese momento no se le había reconocido.

El informe elaborado por la Junta para evaluar el significado del Contrato-Programa RENFE-Estado critica la metodología utilizada por RENFE para definir las líneas deficitarias, y el enfoque marcadamente "economicista" del mismo (p. 14). La red que se configuraría en Andalucía de llevarse a efecto el cierre de las líneas altamente deficitarias, señala el Informe, "tendría un carácter radial que desvirtuaría notablemente los propósitos del gobierno andaluz, en cumplimiento de uno de los objetivos básicos del Estatuto de Autonomía, [cual es el] de realizar un eficaz sistema de comunicación que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos dentro de Andalucía" (p. 60). No debemos permitir, se añade, que como consecuencia histórica de una mala gestión y de un abandono inversor para conseguir servicios dignos, se cierren gran número de líneas en un momento en el que se vislumbran, gracias a la quiebra que ha supuesto el hecho autonómico (mejores servicios, desarrollo de recursos productivos ociosos, nuevas inversiones ferroviarias, etc.) un incremento notable de las relaciones internas (p. 25).

El conflicto abierto entre RENFE y la Junta se resolvió finalmente mediante el Acuerdo Junta de Andalucía-RENFE, 26 de diciembre, 1984, en el que participaron también las Diputaciones afectadas. El acuerdo establecía el mantenimiento mediante subsidio de las siguientes líneas de interés regional: Utrera-La Roda, Granada-Bobadilla, Gibrleón-Ayamonte, Pto. Sta. María-Sanlúcar de Barrameda, y Villanueva del Río y Minas-Guadalcanal.

En 1986 se aprueba el primer plan ferroviario andaluz (Consejería de Comercio, Turismo y Transportes, 1986). El conflicto surgido con RENFE había abierto el debate acerca de las competencias de la Junta en esta materia y acerca de cuál debería ser el papel del ferrocarril en el sistema de transporte regional y en la estrategia de desarrollo del gobierno andaluz. Como un plan nacido del conflicto político, el contenido del PEFA es altamente reivindicativo.

El PEFA establece tres tipos de medidas. A *corto plazo*, sugiere una estrategia de racionalización dirigida fundamentalmente a las líneas altamente deficitarias. Las medidas integradas en esta estrategia de racionalización, señala el Plan, serán prioritarias por cuanto el coste de las mismas es mínimo

en comparación con el beneficio que supone para la red ferroviaria regional. A *medio plazo* el PEFA da prioridad a la potenciación de la red existente en la región y al desarrollo de los servicios ferroviarios regionales. La Expo'92 se considera la fecha límite, y también la mejor oportunidad para el desarrollo de un servicio ferroviario *inter-city* entre las capitales de provincia andaluzas. Por último, a *largo plazo*, el PEFA contempla medidas para el desarrollo de la red regional, que implican la puesta en servicio de líneas y tramos de nueva construcción. Se trata, de acuerdo con el mismo, de "una estrategia de elevadísimo coste, sólo justificable cuando se detecta demanda insatisfecha o cuando sea la única opción posible para compensar y corregir los déficits técnicos detectados" (p. 18). Dentro de esta estrategia se considera prioritario el acceso a Andalucía por el Estrecho de Gibraltar y la conectividad de la región con el Eje Mediterráneo.

En cuanto al eje central o nuevo acceso a Andalucía a través de Brazatortas, el PEFA adopta una actitud ambigua. Se señala: "es sin duda el elevado coste [del mismo], lo que a pesar de todas las ventajas de tipo estratégico señaladas, determina un mayor interrogante. Este interrogante cobra mayor virulencia si contemplamos el estado actual de buena parte de la red que discurre por Andalucía" (p. 87). El eje central de comunicación Meseta-Andalucía, señala el plan, consolida a nivel nacional la radialidad del sistema ferroviario, y teniendo en cuenta la realidad actual de la red ferroviaria andaluza (mandato del Parlamento andaluz), "no debe ser un obstáculo para la realización de otras inversiones ferroviarias que Andalucía necesita con gran urgencia. Por este motivo, no será contabilizado por el Plan como inversión en la red ferroviaria de Andalucía" (p. 87).

El PEFA se presentaba así como el documento base donde se especificaban con claridad las prioridades de la Junta de Andalucía en materia ferroviaria para que no se volviera a actuar en la región de manera unilateral sin contar con los objetivos del gobierno andaluz.

3.3. *Las modificaciones de la red ferroviaria andaluza a partir de 1987.*

El año 1987 marca un punto de ruptura claro en la evolución de la política ferroviaria de RENFE-Estado y también de la Junta de Andalucía. Después de más de 35 años de abandono del ferrocarril nacional, el Gobierno central aprueba en 1987 el Plan de Transporte Ferroviario para el período 1987-2000 (PTF, 1987), con un presupuesto de 2.1 billones de pesetas. El PTF suponía la primera medida dentro de una estrategia dirigida a poner fin a la tendencia que

había llevado al ferrocarril nacional a una pérdida acusada de competitividad frente a otros medios de transporte (Tabla 1). A pesar de las deficiencias, el PTF fue acogido con entusiasmo ya que ponía de manifiesto la voluntad política del gobierno español de dar al ferrocarril un nuevo papel en el sistema de transporte nacional, modernizándolo y equiparándolo con el de otros países europeos.

Tabla 1.
Participación del ferrocarril en el mercado de transporte nacional (%)

	1970	1975	1980	1985	1986	1987
Merc.	14,3	11,6	10,2	9,0	8,5	8,7
Pasajer.	14,9	12,0	7,0	8,7	7,5	7,0

Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

En cuanto a infraestructura, el objetivo del PTF era desarrollar una red moderna y competitiva compuesta por una serie de troncales principales –Madrid-Andalucía, Madrid-Valencia-Barcelona-Madrid, y Madrid-Asturias y País Vasco– en los que mediante una serie de intervenciones –mejora y renovaciones de líneas, desdoblamientos de vías y construcción de nuevas variantes–, se pudieran alcanzar en los mismos 200 Km/hora, e incrementar hasta 160 Km/hora la velocidad media de circulación en la red comercial. Las inversiones se concentrarían, de acuerdo con el plan, en la Red Básica y, dentro de ésta, en aquellos ejes y tramos con coeficientes de utilización superiores al 100%. En cuanto a los tráficos, las cercanías, los de largo recorrido de viajeros (servicio *intercity* entre ciudades de tamaño medio y grande), y los tráficos de mercancías de largo recorrido y gran volumen, constituían las prioridades del plan.

Una de las actuaciones más significativas contempladas en el PTF afectaba directamente a Andalucía. Esta era la construcción del Nuevo Acceso Ferroviario a Andalucía a través de Brazatortas (NAFA). El camino tradicional de Madrid a Andalucía había sido hasta la fecha a través de Despeñaperros, cruzando Sierra Morena por Alcázar de S. Juan, Sta. Cruz de Mudela y Linares-

Baeza. Esta era una de las líneas más saturadas de toda la red ferroviaria española ya que canalizaba todo el tráfico hacia Andalucía, Levante, y Badajoz-Lisboa. El objetivo era construir una variante entre Madrid y Córdoba por Brazatortas como doble línea adaptada a una velocidad máxima de 250 Km/hora, y desdoblarse la sección entre Córdoba y Sevilla para una velocidad máxima de 200 Km/hora. La reforma proyectada suponía una mejora considerable en todas las relaciones que circulaban por el tramo Madrid-Córdoba, esto es, todas las de Huelva, Cádiz, Sevilla, Algeciras, Málaga, la propia Córdoba, Badajoz y Lisboa. A estas mejoras directas habría que añadir las que se producían indirectamente en las relaciones de Jaén, Granada y Almería al descongestionarse Despeñaperros. Por otro lado, la mejora de las circulaciones por Despeñaperros afectaría a toda la línea de Alcázar de S. Juan, y, por consiguiente, repercutiría también favorablemente en todas las relaciones de Levante con Madrid (Funes, 1989). La construcción del NAFA era, por consiguiente, una obra de carácter estratégico que permitía resolver uno de los estrangulamientos más acusados de la red ferroviaria nacional.

En octubre de 1987, pocos meses más tarde de aprobarse el PTF, el gobierno decide introducir la alta velocidad en la línea Madrid-Sevilla. Para 1992, Sevilla y Madrid deberían estar conectadas por un tren de alta velocidad. Esta decisión introducía, sin embargo, elementos nuevos que alteraban sustancialmente las determinaciones del plan, tanto en términos cuantitativos como cualitativos (Fernández, 1990).

Sólo un año después, en octubre de 1988, el gobierno decide cambiar el ancho de vía en la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla. Si la introducción de la alta velocidad fue, como veremos a continuación, una decisión poco meditada que ha implicado el abandono de opciones más racionales, como la contemplada en el mismo PTF –modernización e incremento progresivo de la velocidad media de toda la red frente a la alternativa de construir nuevos tramos de una red especial–, el cambio de ancho de vía ha sido la decisión más controvertida y fuertemente criticada de todas las tomadas por el Gobierno durante la última década.

Antes de evaluar las repercusiones que a nivel regional podría tener la introducción de la alta velocidad y el cambio de ancho de vías, veremos, siguiendo a algunos autores (Funes, 1990; Fernández, 1990; EL PAIS, 1 de noviembre de 1988; EL PAIS, 24 de noviembre de 1988), qué significan estas medidas para el ferrocarril nacional y cuál ha sido la actitud de la Junta respecto a las mismas.

La alta velocidad y el ancho de vía europeo.

El PTF no había planteado la creación de ninguna línea de alta velocidad, sino sólo la construcción de la variante de Brazatortas, de acuerdo con unas características técnicas que permitieran alcanzar la velocidad máxima de 250 Km/hora. La alta velocidad –cuyo límite puede considerarse en los 250 Km/hora– no es, sin embargo, una mera aceleración de la tecnología tradicional, sino que supone la transformación de hecho del ferrocarril tradicional en un nuevo medio de transporte.

Desde un punto de vista funcional, el tren de alta velocidad es un medio de transporte que se halla en el límite entre el ferrocarril y el avión. Las ventajas que se derivan de la alta velocidad, por un lado, y de su acceso a los centros de los núcleos urbanos, por otro, permiten al tren de alta velocidad competir con el avión. Satisface fundamentalmente el tráfico de pasajeros entre ciudades de primera magnitud, situándose el límite de competitividad frente al avión alrededor de las cuatro horas de viaje.

El desarrollo de este nuevo medio de transporte requiere, por otro lado, cambios sustanciales en la infraestructura –diseño y trazado de las líneas, sistemas de electrificación y señalización, etc.–, en el equipamiento y material móvil, en la gestión y mantenimiento del sistema, y en la formación y preparación de la mano de obra, todo lo cual implica un aumento considerable en los costes de construcción y de mantenimiento (Fernández, 1990).

Desde un punto de vista territorial, la diferencia entre el tren tradicional y el tren de alta velocidad es también significativa. Por motivos de seguridad, la vía tiene que ser vallada y aislada provocando impactos ambientales de primera magnitud. La vía de alta velocidad se convierte de hecho en una auténtica barrera para el territorio. Por otro lado, las ventajas derivadas de la alta velocidad sólo pueden llevarse a cabo reduciéndose considerablemente el número de paradas, con lo que se priman las relaciones entre los grandes núcleos de población en detrimento de los de menor tamaño. El tren de alta velocidad consolida, por tanto, el sistema urbano a escala nacional y continental (europea) en detrimento de la escala intermedia regional (Fernández, 1990).

La introducción de la alta velocidad en el ferrocarril nacional ha recibido numerosas críticas por parte de expertos en esta materia, no tanto por el hecho mismo de la incorporación y utilización de la nueva tecnología por el ferrocarril nacional, como por el modo como se ha hecho.

La introducción de la alta tecnología ha supuesto en el caso español una opción clara de ruptura. Como señala Funes (1989), a diferencia de otros países, como Francia, Alemania o Japón, en los que la introducción de la alta tecnología ha sido un paso más en el proceso de modernización y desarrollo de sus redes ferroviarias, en España la alta velocidad se ha introducido en un sistema obsoleto, debidamente estructurado y desarrollado, y malo en cuanto a la calidad del servicio que se ofrece. En Francia, por ejemplo, hace más de veinte años que el gobierno decidió desarrollar la nueva tecnología, y más de diez años desde que se puso en funcionamiento el primer tren europeo de alta velocidad entre París y Lyon. Desde entonces no se han dejado de mejorar la tecnología y la red, existiendo en la actualidad más de 3.450 Km de vías adaptadas a la nueva tecnología. Mientras que en ese país, por ejemplo, la construcción de 500 Km. de nueva línea implica la mejora de la mayor parte de las relaciones afectadas por el nuevo eje, ya que el TGV al salir de la alta velocidad se adapta perfectamente a la red comercial por la que puede circular a 220 Km/hora, en España, sin embargo, la introducción de una línea adaptada a la alta velocidad significa separarla del resto de la red, que no se beneficia de tal mejora, y que incluso puede perjudicarse al ser comparada con la línea de alta calidad.

La introducción de la alta velocidad no sólo ha sido una opción de ruptura sino también una decisión política tomada con prisas, sin haber llevado a cabo los necesarios estudios previos y sin haber evaluado el coste-beneficio de la misma. Como ha habido prisas para estrenar la alta velocidad, no ha habido tampoco tiempo de desarrollar la tecnología nacional. Como es bien sabido, el ferroviario es uno de los contados sectores en los que ha habido en España desarrollos tecnológicos propios. Son bien conocidos los esfuerzos y buenos resultados conseguidos por Talgo, fundamentalmente en dos campos: en el desarrollo de los sistemas de cambios de ejes y ejes variables, y en la introducción de la alta velocidad, habiéndose alcanzado en 1988 los 288 Km/hora en unas pruebas realizadas en la RFA. La necesidad de que para 1992 estuvieran en funcionamiento los trenes de alta velocidad en la línea Madrid-Sevilla obligó, sin embargo, a importar la tecnología comprometiendo el desarrollo de la tecnología española e hipotecando los esfuerzos realizados por Talgo.

En este contexto, y como han señalado algunos autores (Funes, 1990), parece irónico oír a los distintos ministros de transporte que se han sucedido que "España ha entrado en el Club de la Alta Velocidad", cuando sólo se han construido 500 Km. de nueva línea adaptada a la alta velocidad, mientras que

no sólo la tecnología, sino también toda la infraestructura y equipo móvil ha tenido que ser importado. España ha hecho en cinco años lo que los japoneses, franceses y alemanes hicieron en 15 o 20 años, y lo que los ingleses, americanos o suecos, con redes ferroviarias mucho más desarrolladas en las que se circula a 200 Km/hora con tecnología propia, han decidido dejar para el futuro.

En cuanto al cambio de ancho de vía (estrechamiento para adaptarlo al ancho de los países europeos) ha sido un tema recurrente en la historia ferroviaria española. Se planteó en 1844 (Informe Subercasse) para la línea Madrid-Aranjuez; en 1913-14 a iniciativa del rey Alfonso XIII, y durante la dictadura de Primo de Rivera, en relación a la línea Barcelona-Ripoll-Puigcerdá y la penetración a Aragón vía Canfranc. En todos los casos se desestimó el cambio de ancho de vía por considerarse una operación inviable. La misma conclusión se expuso por última vez ante la Comisión de Industria del Congreso de los Diputados por el entonces Ministro de Transportes. El 1 de marzo de 1988, D. Julián García Valverde señalaba: "Si hubieses dinero para cambiar nuestras vías al ancho europeo y si alguien me preguntase qué haría con ese dinero, puedo asegurar que nunca llevaría a cabo ese cambio porque hay muchas cosas por hacer" (citado por Funes, 1989).

El cambio de ancho de vías es, de hecho, una operación difícilmente justificable, tanto en términos económicos como técnicos. Varios argumentos avalan dicha opinión:

En primer lugar, el tráfico ferroviario afectado por el cambio, esto es, el tráfico internacional, es mínimo en comparación con el total nacional: 10% en las mercancías y 3% en viajeros. El hecho de que España esté situada geográficamente en un extremo del continente implica necesariamente que el volumen de sus tráficos internacionales, en proporción a la totalidad de sus tráficos, sea bastante más reducido que el de otros países del centro de Europa o de aquellos situados entre países con fuertes intercambios comerciales. Este hecho, por otro lado, difícilmente podrá ser modificado de manera sustancial con la integración de España en Europa o con la puesta en marcha del mercado único. De acuerdo con esto, parece difícilmente justificable modificar la totalidad de la infraestructura para mejorar sólo el rendimiento de un pequeño porcentaje de la misma cuando con el mismo presupuesto se podría mejorar más del 90% restante.

El problema que se origina en la frontera es, por otro lado, un problema

relativo ya que está perfectamente resuelto con la tecnología Talgo, siendo el único inconveniente la pérdida de tiempo en la frontera, pérdida que no llega, sin embargo, a los 15 minutos en cuanto al tráfico de pasajeros y una hora para las mercancías. Gastar miles de millones de pesetas para ganar unos minutos en un pequeño porcentaje del tráfico ferroviario nacional, cuando en el resto de la red –debido a su escasa densidad, a la antigüedad de sus trazados, y a la escasez de itinerarios alternativos y líneas de vía doble–, sólo pueden alcanzarse velocidades comerciales reducidas y donde cualquier incidente se traduce en retrasos de horas, no parece demasiado racional (Funes, 1989).

En segundo lugar, el ferrocarril –incluso el de alta velocidad– sólo es competitivo en distancias medias que oscilan entre las cuatro y las seis horas. Esto significa que relaciones como Sevilla-París, Sevilla-Longres o Sevilla-Roma no podrán competir con el avión, y que la alta velocidad será fundamentalmente un servicio peninsular para lo cual el cambio de ancho de vía carece de todo sentido.

Finalmente, una vez que ha sido introducido el ancho europeo en el ferrocarril español, y a la luz de lo controvertido de esta decisión, sólo pueden plantearse dos situaciones: una, que no se siga extendiendo el mismo y que, por consiguiente, el eje Madrid-Sevilla quede como un eje aislado; o, por el contrario, que se adopte el ancho europeo para el conjunto de la red de ancho RENFE.

Puesto que la primera alternativa ha sido descartada de antemano, existen únicamente dos posibilidades para adaptar el ancho de vía español al europeo: una es cambiar tramo a tramo los 12.750 Km. de vías RENFE; y otra es crear una red paralela en las relaciones principales con Europa (3.000 Km. nuevos). Cualquiera de las dos alternativas plantea problemas de difícil solución. La creación de una red paralela, opción por la que parece que se ha optado, implica, en primer lugar, un elevado coste de oportunidad. Los elevadísimos recursos necesarios para desarrollar esta red paralela (más de 750.000 millones de pesetas) limitarán considerablemente las posibilidades de inversión en la red de ancho RENFE, con lo que ésta (exceptuando algunos corredores prioritarios como el Madrid-Valencia), irá progresivamente abandonándose dejando desabastecidas amplias zonas del territorio nacional. En segundo lugar, el tráfico de mercancías destinado a Europa tendrá que seguir llevándose a cabo a través de la red convencional, con lo que una de las ventajas del cambio de ancho de vía desaparece. En tercer lugar, los problemas de cambio de ejes que hoy se dan en los pasos de Hendaya y Port Bou, se multiplicarán

en numerosos puntos de la red. Finalmente, el inconveniente de la creación de una red paralela sería crítico en las proximidades de los núcleos urbanos. La necesidad de acceder al centro de las ciudades implicaría costosísimas obras de infraestructura y traumáticas operaciones de transformación del tejido urbano. Los impactos urbanos y ambientales serían, pues, considerables.

Los argumentos que en su día fueron esgrimidos por RENFE para justificar la adopción del ancho europeo no pueden ser, dada la gravedad y trascendencia de la decisión, más insatisfactorios. El informe elaborado por la empresa pública señala las siguientes razones:

- las previsiones de demanda de tráfico ferroviario muestran un aumento importante del mismo, sobre todo del tráfico internacional, y a la luz del mercado único europeo;
- España es un país tránsito entre Portugal y África por un lado, y Europa por otro. Por otro lado, como centro turístico de importancia, el tráfico internacional es significativo. El carácter periférico de España exige también la mejora de sus infraestructuras de transporte. Sólo así se podrá dar a España una mejor posición entre sus socios europeos;
- existe también una clara sinergia entre el gobierno español y la Comunidad Europea, en el objetivo común de desarrollar una red europea de alta velocidad;
- por último, y como un factor exógeno, es necesario tener en cuenta que el desarrollo de las infraestructuras de carreteras ha alcanzado ya un punto de saturación en otros países, por lo que existen importantes estrangulamientos en el tráfico aéreo y en los aeropuertos europeos.

Concluyendo, la búsqueda de coherencia entre los objetivos ferroviarios del Gobierno y los propuestos por la CEE, el deseo de tener un ferrocarril moderno en el breve plazo de cinco años cuando llevaba más de 35 años abandonado, y la satisfacción de imprecisas y poco evaluadas necesidades territoriales y de tráfico, ha llevado al gobierno español a tomar una serie de decisiones que pueden arrastrar consecuencias muy negativas para el ferrocarril en España.

¿Cuál ha sido la actitud de la Junta ante las medidas adoptadas por RENFE y el Estado, a la luz de las prioridades establecidas en el PEFA de 1986

y del objetivo prioritario de desarrollar una red ferroviaria regional que respondiera a las necesidades de movilidad interna de Andalucía?

Como muestra el Gráfico 2, los recursos destinados al ferrocarril experimentaron en 1987 un aumento espectacular. Podría pensarse que el conflicto con RENFE y la posterior elaboración del PEFA habían servido para reconsiderar la importancia del ferrocarril en el sistema de movilidad regional y para dar un impulso definitivo al mismo. Un análisis más detenido de dicho gasto (Tabla 2) muestra cómo el conflicto con RENFE y todo el esfuerzo de planificación llevado a cabo a partir del mismo han quedado en la cuneta.

Gráfico 2.
Inversiones en la red ferroviaria regional. Junta de Andalucía

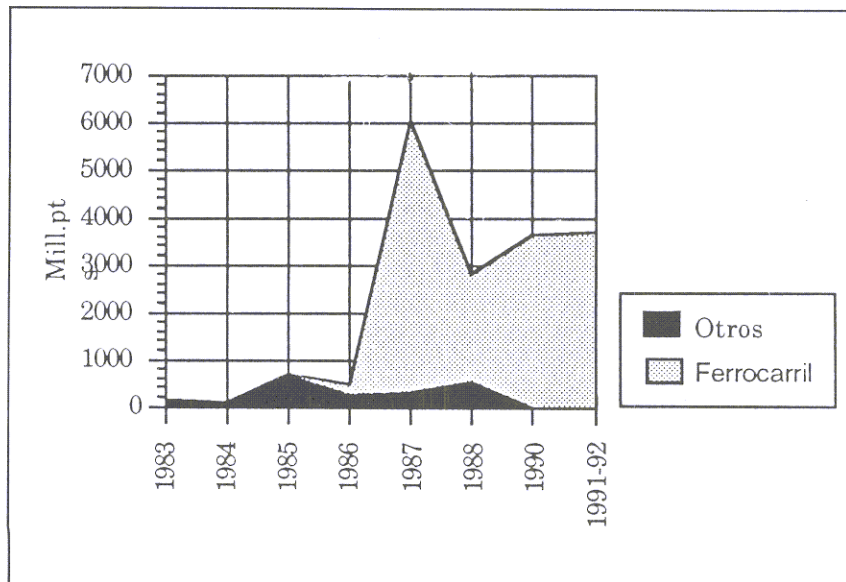


Tabla 2.
Inversiones en el ferrocarril regional.
Junta de Andalucía: 1984-92 (Millones de pesetas)

Proyecto	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1999	91-92	Total
R.A.F.									
Jaén	—	—	—	249	—	—	—	—	249
Córdoba	—	—	—	—	—	—	1.633	3.180	4.813
Sevilla	—	—	—	5.500	383	—	1.410	500	7.793
Eje E-W									
Arahal (Variant)	—	—	—	—	1.452	—	216	—	1.668
Resto	—	63	250	—	377	—	396	—	1.086
Otros	—	—	—	—	90	—	—	—	90
TOTAL	—	63	250	5.749	2.302	—	3.655	3.680	15.699

Fuente: Consejería de Obras Públicas y Transportes.

De los recursos destinados al ferrocarril en Andalucía en el período 1987-92 (Tabla 2), más del 80% han ido dirigidos a las redes arteriales ferroviarias de Jaén, Córdoba y Sevilla. En la de Sevilla, en concreto, se ha gastado más del 50% de todos los recursos disponibles para el programa de ferrocarriles durante este período. En cuanto a las líneas de interés regional –aquellas por las que surgió el conflicto con RENFE en 1983 y las clasificadas como prioritarias en el Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía, 1986–, no sólo se les ha dedicado una mínima parte (menos del 10%) de los recursos asignados al ferrocarril durante estos años, sino que además se ha actuado mal y con una visión a corto plazo.

En efecto, el PEFA sugería una nueva alternativa para el corredor interno regional Este-Oeste a través de Morón y Almargen. Varias razones justificaban esta opción (Mapa 6):

– mejoraba la accesibilidad en más secciones de la red regional que las

otras dos alternativas (mantenimiento del eje actual con mejoras técnicas y de diseño, y conexión a través de Osuna);

- mejoraba considerablemente la unión entre Andalucía occidental y Algeciras, siendo esta última una de las áreas más dinámicas de la región. Esta opción reduciría kilómetros y tiempos de viaje entre Sevilla y Algeciras frente a la limitada mejora de la alternativa de Osuna-Bobadilla;
- finalmente, mejoraba las conexiones entre Algeciras y Granada, Algeciras y Córdoba y Algeciras y Málaga.

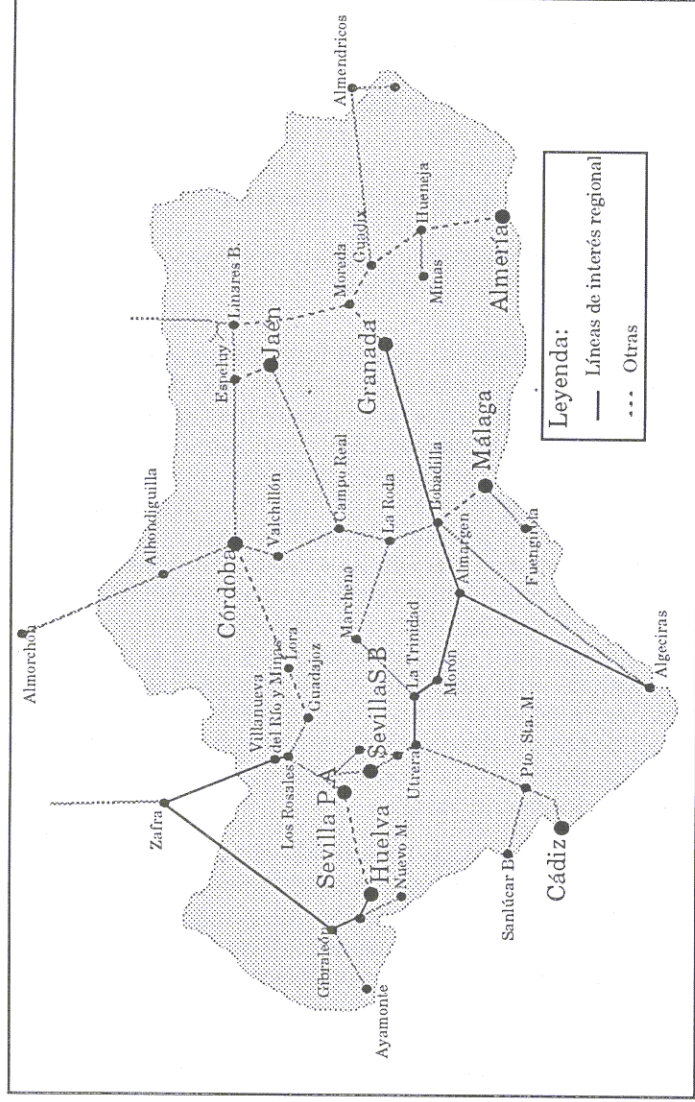
Con muy poco coste más que el resto de las alternativas, se podrían obtener muchas mayores ventajas. El argumento dado por la Junta para rechazar esta alternativa no puede ser menos convincente. De acuerdo con el PEFA de 1988 (revisión del plan de 1986), "la variante por Almargen resulta, de las diversas alternativas posibles, la óptima. Sin embargo, su construcción y puesta en servicio requeriría abrir un proceso de estudios, proyecto y obra que abarcaría un período de tiempo demasiado largo, y provocaría un mayor deterioro en las relaciones ferroviarias entre Sevilla, Málaga y Granada" (p.). Argumentar esto cuando las decisiones tomadas por el Gobierno español de introducir la alta velocidad y cambiar el ancho de vía se han llevado a cabo sin los estudios y exigencias legales previas, y cuando se ha dedicado menos del 10% de la inversión de la Junta a las líneas de interés regional parece, cuando menos, una ironía. El gasto en las líneas de interés regional ha sido residual y compensatorio, y es esto precisamente lo que explica que se haya invertido con tan poca racionalidad y sin tener en cuenta los análisis y prioridades establecidos en el plan ferroviario regional.

La necesidad de contribuir financieramente a un proyecto de importancia nacional que favorece sobre todo a Andalucía frente al resto de las regiones, ha dejado a la Junta un estrecho margen de actuación y ha puesto sobre la mesa de nuevo –ahora sustituyendo el conflicto político por la colaboración técnica–, cuál es la capacidad real del gobierno autónomo de intervenir en la red ferroviaria actual de Andalucía.

3.4. Implicaciones en Andalucía de las actuaciones llevadas a cabo en la red ferroviaria regional en los últimos años.

Ya se han apuntado anteriormente algunas de las consecuencias que a nivel económico y para el ferrocarril nacional podrían tener las decisiones

Mapa 6. Propuesta del PEFA, 1986 para el eje ferroviario transversal interno



Fuente: Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía (1986).

tomadas por RENFE y el Estado en los últimos años. El objetivo de este apartado es analizar las posibles repercusiones a nivel regional, distinguiendo entre las implicaciones económico-territoriales y las territoriales.

Implicaciones económico-territoriales.

Como ya se señaló anteriormente, existen dos enfoques distintos a la hora de analizar el papel de las infraestructuras de transporte en el desarrollo regional: el enfoque de acompañamiento al desarrollo y el de impulso al desarrollo.

La característica de impulso o de acompañamiento al desarrollo de cualquier eje de transporte depende, por otro lado, de la escala territorial desde la que se analice. Un eje puede desarrollarse con criterios territoriales a nivel nacional (reequilibrio interregional) por ejemplo, y seguir criterios de eficiencia económica (acompañamiento al desarrollo) a escala regional.

Desde un punto de vista interregional, el eje Madrid-Sevilla no sigue, en primer lugar, una política de acompañamiento al desarrollo. Como se señaló anteriormente, el Paso de Despeñaperros constituía, y sigue constituyendo en gran medida, uno de los estrangulamientos más acusados de la red ferroviaria española; ahora bien, las medidas adoptadas por RENFE y el Estado desde la aprobación del PTF, a pesar de haber absorbido muchísimos más recursos de los previstos, no han resuelto las necesidades para las que fue proyectado inicialmente el nuevo acceso ferroviario a Andalucía.

La construcción del nuevo acceso ferroviario a Andalucía a través de Brazatortas tal y como se contemplaba en el PTF –esto es, nueva línea Madrid-Córdoba adaptada para la velocidad máxima de 250 Km/hora y desdoble en el tramo Córdoba-Sevilla con velocidad de 200 Km/hora, compatible con la electrificación de la red actual y utilizando las vías existentes– suponía la mejora de todas las relaciones que circulaban por el tramo Madrid-Córdoba, es decir, mejoraba todas las relaciones de Andalucía occidental (Huelva, Cádiz, Algeciras, Málaga), de Badajoz y de Lisboa; las relaciones de Andalucía oriental, al descongestionarse Despeñaperros, y también las relaciones de Levante con Madrid. La decisión de cambiar el ancho de vía, sin embargo, supone que todas estas relaciones se van a ver privadas en gran parte de las ventajas de la alta velocidad, ya que habrá que hacer trasbordo –o cambiar los ejes– en Sevilla o Córdoba, o bien seguir circulando por Despeñaperros. El paso de Despeñaperros, por otro lado, seguirá estando congestionado, ya que

todo el tráfico de mercancías y gran parte de los servicios de viajeros que anteriormente soportaba seguirán circulando por el mismo, con lo que los servicios de casi toda Andalucía seguirán con tantos problemas como antes (Funes, 1989).

Por otro lado, si de lo que se trataba era de aumentar la integración física y económica de España en el nuevo espacio europeo para así aumentar su potencial de desarrollo (p.e. exportaciones), la elección de la línea Madrid-Sevilla es difícilmente justificable. Sólo el 1,4% de las toneladas-Km. de tráfico internacional realizado en la red circulan por dicho eje, frente al 45,7% del corredor mediterráneo (Levante-Barcelona-Portbou), el 34,6% del eje Madrid-Barcelona-Portbou, o el 24,3% de la línea Madrid-Norte-Irún (Carbonell, 1990).

El eje Madrid-Sevilla no sigue, por consiguiente, una política de acompañamiento al desarrollo, sino que, como se ha señalado en numerosas ocasiones, constituye el más importante proyecto europeo de desarrollo regional. Es, de hecho, un proyecto que favorece el reequilibrio territorial, que beneficia a Andalucía —el 60% de los recursos públicos destinados al ferrocarril durante el período 1987-1992 se destinaron a la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla— frente al resto de las regiones españolas. Ahora bien, ¿Qué clase de desarrollo es el que se intenta promover con el mismo? Como se señaló anteriormente, las principales fuentes de riqueza regionales: turismo, agricultura extratemprana, energías renovables, capacidad de atracción de las empresas multinacionales, etc. se localizan en la costa. El dinamismo económico y demográfico de este área no es comparable al de la capital regional, al menos antes de que se iniciaran en la misma los proyectos del 92. Por consiguiente, el haber dado prioridad al eje central frente, por ejemplo, al corredor mediterráneo, como el PEFA señalara, sólo puede entenderse bajo el prisma de una voluntad política que desea ante todo convertir a Sevilla en una metrópolis europea.

Desde el punto de vista interno, esto es intrarregional, y en particular en lo que afecta a las inversiones de la Junta, no se ha seguido ninguna de las dos aproximaciones anteriormente descritas. No se ha invertido, en primer lugar, donde la demanda de tráfico es mayor y donde las potencialidades económicas son más evidentes, esto es en la costa. Como el Plan Estratégico Ferroviario 'de Andalucía (1986) apuntaba, "una situación económica en clara pujanza, una población flotante muy numerosa que utiliza los servicios y equipamientos públicos existentes y, por último, unas necesidades de movilidad internas y externas desequilibradas para los modos concurrentes que le pueden dar satisfacción y que en cierta medida condicionan su futuro desarrollo, con

deseconomías importantes que ya en este momento se empiezan a sentir con virulencia [...] inducen a buscar en el modo ferroviario la verdadera columna vertebral de la movilidad de la Costa del Sol" (pp. 197-98). Por otro lado, estudios prospectivos realizados, muestran importantes aumentos de tráfico de viajeros sobre la Costa del Sol, muy superiores a los que se prevén para Sevilla.

El gasto que ha realizado la Junta sobre la red ferroviaria regional tampoco sigue la estrategia alternativa, esto es la de impulso al desarrollo, ya que se han marginado las líneas de interés regional y el objetivo de la integración interna frente a la integración de Sevilla –una de las áreas más ricas y de mayor accesibilidad de la región– con el exterior.

El nuevo eje Madrid-Sevilla –con alta velocidad y ancho europeo–, responde, por consiguiente, a una lógica nacional y político-territorial frente a la alternativa regional-económica (corredor mediterráneo) o la regional-territorial (eje transversal).

Implicaciones territoriales.

Desde un punto de vista territorial, la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla consolida el carácter radial de la red ferroviaria andaluza y española, limitando las conexiones de Andalucía con el exterior al eje central, y relegando a un segundo plano las comunicaciones con Extremadura (Ruta de la Plata), con Levante y con Portugal, una de las causas principales, según el Plan Económico de Andalucía (PEA, 1984-86) de la situación de atraso estructural de la economía andaluza. Dichas conexiones alternativas no sólo no se han mejorado durante estos años, sino que han sufrido el abandono (reducción de servicios) e incluso cierre, como es el caso de la línea Guadix-Almendricos, el único enlace de la región con el levante español.

El nuevo eje Madrid-Sevilla, no sólo consolida el carácter radial de la red ferroviaria regional sino que además, acentúa la desconexión interna y la desigualdad en términos de accesibilidad entre Andalucía occidental y Andalucía oriental. Así nos encontramos, por ejemplo, con qué tramos como el de Córdoba-Sevilla disfrutan en gran parte de su recorrido, de cuádruple vía, electrificada y de gran calidad, mientras el resto de la red está compuesta de líneas simples, más del 60% sin electrificación y con un servicio de pésima calidad. La desconexión entre Andalucía occidental y Andalucía oriental se agravaría aún más en el caso de que RENFE decidiera extender la línea de alta velocidad, como se ha apuntado en alguna ocasión, a Cádiz, Huelva y Málaga,

quedando de este modo Andalucía dividida en dos zonas ferroviarias: la europea de vía estrecha y tecnológicamente avanzada, y la obsoleta, produciéndose dentro de la región la misma ruptura que existía entre España y Francia y que con tanto ahínco se ha intentado resolver (Funes, 1990).

Desde un punto de vista urbano, el tren de alta velocidad consolida la capital regional –Sevilla– como centro metropolitano a nivel nacional y como centro nodal distribuidor de tráficos dentro de las redes de transporte a escala europea que se están desarrollando en la actualidad. La potenciación de Sevilla dentro del sistema urbano andaluz se realiza en perjuicio de otras áreas con gran potencial de crecimiento como son Cádiz o Málaga, y en perjuicio también del objetivo tantas veces proclamado de un desarrollo urbano armónico y equilibrado (Ocaña, 1993).

Es cierto que el ferrocarril no sirve para consolidar o cohesionar ámbitos comarcales y estructurar el sistema de ciudades a nivel intermedio y básico, ya que por razones técnicas se necesitan distancias largas –a excepción de en las zonas metropolitanas– para poder competir con la carretera; sin embargo, y como señala el Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía (PEFA, 1986), el ferrocarril constituye un medio muy competitivo para el transporte entre las capitales de provincia, siendo el desarrollo de un servicio *intercity* entre las mismas el instrumento más eficaz para: 1) aumentar la articulación territorial entre las capitales de provincia y entre Andalucía occidental y Andalucía oriental; 2) estimular el potencial de crecimiento de la economía andaluza; 3) facilitar la dinámica de crecimiento demográfico de las áreas metropolitanas y capitales provinciales; y 4) conectar amplias zonas del territorio andaluz que no están servidas actualmente por la red de ferrocarriles.

Una política ferroviaria coherente con el modelo de ordenación del territorio defendido por la Junta habría exigido el desarrollo de los ejes internos y la potenciación de las capitales de provincia como centros secundarios para la difusión del crecimiento regional. La voluntad política de convertir a Sevilla en un polo de crecimiento a nivel nacional y europeo ha impedido, sin embargo, que se lleven a cabo las necesarias inversiones en la red secundaria regional, dando prioridad a la integración de la capital regional con el exterior frente a la integración interna de Andalucía.

4. CONCLUSIONES.

El análisis de la política y de las inversiones llevadas a cabo en las redes viaria y ferroviaria de Andalucía durante los años ochenta nos permiten concluir lo siguiente:

1. Ha habido, por parte de la Junta de Andalucía, un cambio de política desde una orientación endógena al desarrollo a una orientación decididamente exógena. El objetivo de la "integración interna" que guió la política de infraestructuras de la Junta durante el período 1984-86, ha dado paso al de la integración de Andalucía en el Mercado Interno, y la voluntad de promover las relaciones económicas, sociales y culturales dentro de Andalucía (Estatuto de Autonomía), por el desarrollo de los circuitos económicos, políticos y sociales a nivel europeo.

2. Diez años después de que se aprobara el Primer Plan de Desarrollo Económico para Andalucía, la región presenta unas redes de transporte terrestre de marcado carácter radial reflejo del carácter dependiente y extrovertido que sigue teniendo la economía andaluza. El centralismo de la capital del estado ha sido sustituido, sin embargo, parcialmente, por el centralismo sevillano al haber convertido a Sevilla en un centro intermedio distribuidor de tráficos a escala regional.

3. Las grandes inversiones que se han llevado a cabo en Andalucía a partir de 1987 no responden, desde un punto de vista interno, a ninguna de las dos aproximaciones posibles al desarrollo. En primer lugar, no ha sido una política eficiente porque no se ha invertido allí donde la demanda es mayor y donde las potencialidades de crecimiento económico son más evidentes; en segundo lugar, tampoco ha sido una política equitativa porque se ha invertido en una de las zonas de mayor, si no la de mayor, accesibilidad de la región.

4. Las infraestructuras creadas en la región a partir de 1987 han aumentado, en resumen, la accesibilidad externa frente a la accesibilidad interna, la accesibilidad de Andalucía occidental frente a la de Andalucía oriental, la estructura arbórea en las redes viaria y ferroviaria, y los desequilibrios territoriales internos tanto en términos regionales (Andalucía occidental-Andalucía oriental), como urbanos (medio rural-medio urbano) o metropolitanos (Sevilla-centros subregionales).

BIBLIOGRAFIA

- AURIOLES, J. (1989): Claves actuales de la economía andaluza. (Librería Agora, Málaga).
- AURIOLES, J. y LOZANO, A. (1992): "La incorporación de Andalucía a la España en crecimiento. Elementos comunes y singularidades", en Ejes territoriales de desarrollo: España en la Europa de los noventa (Economistas Libros, Madrid).
- CARBONELL, A. (1990): "Los ferrocarriles", en Las infraestructuras en España: carencias y soluciones (Instituto de Estudios Económicos, Madrid).
- CARRILLO, E. (1992): "Sevilla y los retos de 1993", en Sevilla tras la Exposición Universal, Diputación de Sevilla.
- CASTELLS, M. et. all. (1989c): El Desafío Andaluz. Modernización tecnológica y desarrollo económico en Andalucía: Proyecto Cartuja'93. Extracto del Capítulo 6 del Informe Final del Proyecto de Investigación sobre Nuevas Tecnologías en Andalucía. (Instituto de Fomento de Andalucía y Sociedad Estatal Expo'92, Sevilla).
- CONSEJERIA DE ECONOMIA, PLANIFICACION, INDUSTRIA Y ENERGIA (1984): Plan Económico para Andalucía, 1984-86 (Junta de Andalucía, Sevilla).
- CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (1992): La autovía del 92 (Junta de Andalucía, Sevilla).
- CONSEJERIA DE POLITICA TERRITORIAL Y ENERGIA (1984): Avance del Plan General Viario de Andalucía (no publicado).
- CONSEJERIA DE TURISMO, COMERCIO Y TRANSPORTES (1984): Análisis de las líneas andaluzas de FFCC conceptuadas como altamente deficitarias en el Contrato-Programa Estado-Renfe (1984-86) (no publicado).
- CONSEJERIA DE TURISMO, COMERCIO Y TRANSPORTES (1986): Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía (Junta de Andalucía, Sevilla).
- FERNANDEZ, R. (1990): "Reflexiones críticas sobre las políticas de transporte terrestre en el estado español", en Jornadas sobre la nueva situación ferroviaria y sus efectos regionales en Andalucía (Junta de Andalucía y Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid).
- FUNES, C. (1989): "La nueva situación ferroviaria y sus efectos regionales en Andalucía". Ponencia presentada al Simposio: La nueva situación ferroviaria y sus efectos regionales en Andalucía. Sevilla.
- MARQUEZ, C. (1991): "Política regional europea y desarrollo regional en Andalucía: el caso de las infraestructuras de transporte por carretera", en Revista de Estudios Regionales, nº 29, pp. 81-113.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1989): Plan de Desarrollo Regional de España, 1989-93.
- OCAÑA, M.C. y GOMEZ, M.L. (1990): "Infraestructuras viarias y política territorial", en Informe económico-financiero de Andalucía, 1989. Diez años de economía en la Comunidad Autónoma Andaluza (ESECA, Granada).
- OCAÑA, M.C. (1993): "Ordenación del territorio e infraestructuras", en Estructura económica de Andalucía. Martín Rodríguez, M. Ed. (Espasa Calpe, Madrid).