

INFLUENCIA DE LA AUTOVÍA DEL CANTÁBRICO EN EL DESARROLLO REGIONAL⁽¹⁾

Jaime Aldama Caso.

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

E.T.T. Consultores.

RESUMEN

La prolongación de la autovía del Cantábrico a las Comunidades Autónomas de Cantabria, Asturias y Galicia, traerá como consecuencia transformaciones sociales y económicas que afectarán a la localización de las actividades residenciales, industriales y turísticas que tienen lugar a lo largo de todo el litoral cantábrico. A partir del Estudio Previo realizado en 1989 por encargo de las cuatro Comunidades Autónomas involucradas en el Corredor, los autores desarrollan una serie de consideraciones sobre los cambios previsibles en las pautas de comportamiento de la localización de las actividades existentes, y de las que se pueden crear, por la prolongación de la autovía desde Bilbao, a la hora de escribir este artículo, ya desde Santander y Torrelavega, hasta Asturias y Galicia.

ABSTRACT

The extension of the Cantabrian highway to the Communities of Cantabria, Asturias and Galicia means social and economic changes in the residential, industrial and touristic aspects of the Cantabrian coast. On the basis of the earlier study (1989) requested by the self-governing communities with interests in the Corridor, the authors of this paper consider the changes brought about in both the traditional activities and those of more recent creation by the extension of the highway from Bilbao (at the time of writing the paper) and now from Santander and Torrelavega to Asturias and Galicia.

1. INTRODUCCIÓN

El Estudio Previo de la Autovía del Cantábrico, en su tramo entre Solares y la conexión con la N-VI en Galicia, fue realizado en el primer semestre de 1989 por encargo de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cantabria, Asturias y Galicia.

El motivo de tal encargo radicaba en conocer los posibles efectos que una gran infraestructura podía generar en el medio físico, medio habitado, actividad económica, sistema de transporte, y estructura regional de cada una de las regiones atravesadas. La mayor parte de las actuales carreteras transversales de la Cornisa Cantábrica son de

titularidad MOPTMA, por lo que el desarrollo de la Autovía mediante Estudios Informativos y Proyectos ha correspondido posteriormente a este organismo.

2. METODOLOGÍA

El análisis de esta zona tan grande del territorio en un plazo tan breve impidió profundizar en todos los impactos que previsiblemente puede producir la futura autovía. No obstante, el estudio intentó ser exhaustivo, para lo cual se planteó una metodología basada en tres fases distintas: los estudios generales sobre la Cornisa, los estudios de Corredor y los estudios de Trazado.

Los estudios generales a nivel de la Cornisa y de las Comunidades Autónomas intentaron desbrozar los posibles efectos socioeconómicos generados por la nueva autovía al mejorar notablemente la accesibilidad actual de la región.

Los estudios de Corredor persiguieron analizar los posibles efectos de la autovía sobre las bandas territoriales más directamente afectadas por la infraestructura. Se analizó a escala 1:200.000 una banda de 750 kms., de longitud y ancho variable para delimitar los canales idóneos por los que debía discurrir la autovía.

En Galicia se definieron tres corredores alternativos para el trazado de la autovía (Corredor costero, Central y Oriental). En Asturias, junto a los dos corredores extremos (Figueras-Canero y Unquera-Llovio), se plantearon corredores alternativos en Asturias Occidental (Canero-Avilés y Canero-Oviedo) y en Asturias Oriental (Llovio-Gijón y Llovio-Oviedo). Por último, en Cantabria se estudió el Corredor Interior (Unquera-Torrelavega-Solares) con algunas apreciaciones sobre el trazado más costero.

Por último, los estudios de trazado precisaron los impactos sobre el medio físico y urbanístico en el territorio al tiempo que permitieron valorar los costes de construcción de la autovía en cada una de sus alternativas. Se mecanizaron unos 450 kms. de nuevo trazado a escala 1:10.000 para poder precisar con el suficiente detalle impactos y costes.

Los estudios realizados permitieron conocer un poco más los efectos globales previsibles sobre la actividad económica de las Comunidades del Norte. Los estudios de corredor, además de aportar la mejor o peor aptitud de cada unidad territorial para albergar la autovía, permitieron seleccionar un corredor entre los tres alternativos de

Los estudios realizados permitieron conocer un poco más los efectos globales previsibles sobre la actividad económica de las Comunidades del Norte

En el bienio expansivo de la economía española, años 86 y 87, las cuatro Comunidades Autónomas son las que menos crecen del Estado

Galicia. Por último, los estudios de trazado sirvieron para seleccionar, en una primera fase de estudio a escala 1:50.000, el trazado en Asturias Occidental y, en segunda fase y a través de un análisis detallado, las ventajas e inconvenientes de cada alternativa en Asturias Oriental.

3. EFECTOS SOCIOECONÓMICOS PREVISTOS

Dejando de lado los resultados de los estudios de trazado, impacto ambiental y análisis de las modificaciones sobre el planeamiento urbanístico, se centrará este artículo en la siguiente pregunta: ¿Qué efectos sobre la actividad económica y sobre el sistema territorial están aconteciendo y son previsibles que se produzcan en la Cornisa?

Es de hacer notar que siempre que se analiza una situación futura, debemos aceptar un grado de probabilidad del escenario que se prevé. En este caso, los efectos inducidos por la Autovía del Cantábrico sobre las comunidades humanas, la actividad económica y el sistema de transporte deben ser considerados como probables y, en cualquier caso, dependientes de otros muchos factores no ligados exclusivamente a la creación de una infraestructura carretera.

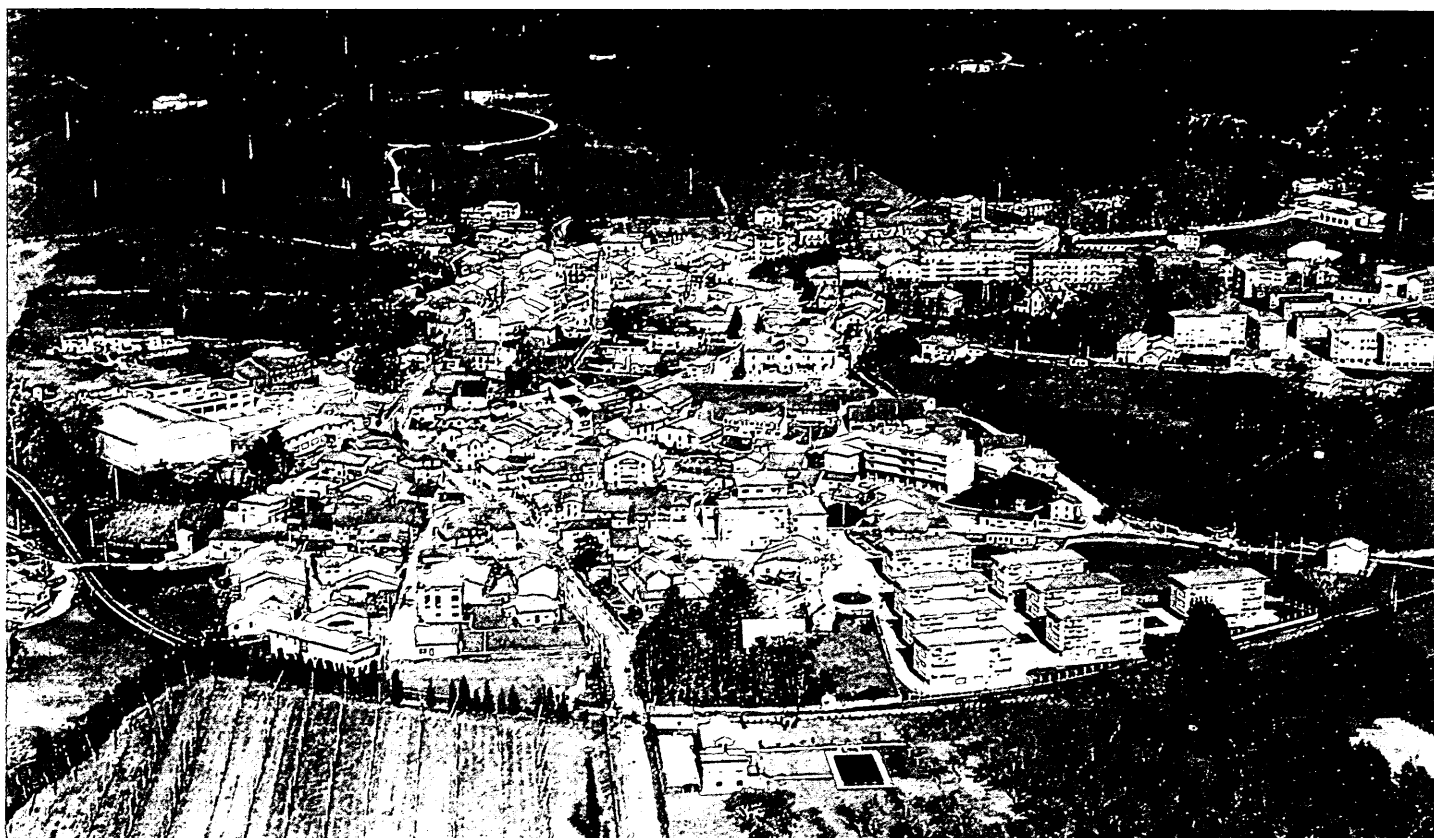
Para sistematizar los efectos en el desarrollo regional se analizaron tres ámbitos espaciales distintos:

- ▼ El conjunto de la Cornisa Cantábrica
- ▼ El ámbito Regional
- ▼ El ámbito Comarcal y de Corredor

3.1. EL CONJUNTO DE LA CORNISA CANTÁBRICA

Los efectos estudiados sobre el conjunto de la Cornisa son de carácter macroeconómico. ¿Cómo puede modificar la construcción de una importante infraestructura viaria los distintos sistemas de actividad, el mercado de trabajo o las relaciones económicas con el resto de España y con Europa? Para responder a esta pregunta se deberán conocer antes algunas claves de la situación socioeconómica de la Cornisa y de sus relaciones con el exterior.

- ▼ Conocer los cambios estructurales derivados de la crisis de los años sesenta.



- ▼ Evaluar las tendencias actuales de recuperación en los distintos campos de la actividad económica.
- ▼ Determinar la posición relativa de la Cornisa en el contexto europeo.
- ▼ Definir la función que puede cumplir una infraestructura viaria para acelerar o retrasar las tendencias actuales.

La Cornisa Cantábrica tiene una población superior a 6,5 millones de habitantes, es decir el 17,2% de la población española, una superficie de 52.549 km², algo más del 10% de la superficie de España, 728 municipios, de los cuales 23 tienen más de 50.000 habitantes y un total de casi tres millones de habitantes. Se trata de un espacio densificado, aunque no en todos sus puntos, en el cual la mitad de la población reside en áreas urbanas e industriales. Las diferencias, a este respecto, entre las cuatro Comunidades Autónomas son notables.

La crisis sufrida en los años setenta y primeros del ochenta ha efectuado de una manera desigual a las regiones españolas, ampliando los desequilibrios. La desigual incidencia ha favorecido a las regiones que tenían un grado medio de industrialización

y/o una agricultura desarrollada: por contra, las regiones más industriales se han convertido en regiones-problema. La Cornisa Cantábrica es una de estas regiones-problema.

En el bienio expansivo de la economía española, años 86 y 87, las cuatro Comunidades Autónomas son las que menos crecen del Estado. Mientras en 1987 el crecimiento medio alcanzaba el 5,2%, las Comunidades de la Cornisa se situaban entre el 3% (País Vasco) y el 4,2% (Cantabria). En 1986, y frente al 3% de media, Asturias veía su economía decreciendo en un -0,4%.

En los años posteriores y hasta 1991, y siempre de acuerdo con los estudios sobre la "Renta y su Distribución Regional" del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao-Vizcaya, se siguió manteniendo este fenómeno de menor crecimiento que el conjunto de la media española. Si ésta creció entre 1980 y 1991 un 5,1%, las diferentes regiones de la Cornisa sólo crecieron un 4,9% Cantabria, un 3,0% Asturias y un 3,3% Lugo. La crisis económica general de los años siguientes hace prever, a falta de nuevos datos económicos, idéntica tendencia en el último trienio.

Después de la crisis, las tendencias de recuperación de la economía nacional y europea no favo-

Los centros comarcales, como Cabezón de la Sal, verán reforzados su papel por la mayor accesibilidad establecida por la nueva autovía.

recen las características de la Cornisa. Entre ellas, las que afectan más negativamente a una recuperación de la zona de estudio pudieran ser:

- ▼ La diversificación industrial y sectorial en general, en lugar de la especialización.
- ▼ La especificidad de la producción de bienes y servicios en lugar de la estandarización.
- ▼ Los cambios en la cualificación de la mano de obra.
- ▼ Apertura al desarrollo para los que no tienen recursos naturales.
- ▼ Impulso del sector servicios y de la agricultura.

La Autovía del Cantábrico se enmarca, por tanto, en una región en declive alejada de los principales ejes de desarrollo europeos y con una estructura productiva especializada. Los efectos inducidos por la autovía favorecerán la incorporación de la Cornisa al mercado europeo a la vez que crearán un mayor marco de competencia entre las distintas áreas atravesadas.

En este sentido, la autovía puede ser un instrumento imprescindible para:

- ▼ Permitir el desarrollo de los recursos propios.
- ▼ Estimular inversiones exteriores.

No obstante, la autovía puede tener un efecto cuanto menos ambivalente sobre las distintas economías regionales. Serán necesarias otras medidas de estímulo industrial, reequipamiento o actuaciones complementarias en otras infraestructuras como los puertos y aeropuertos para que podamos hablar de efectos reales sobre el desarrollo regional,

3.2. LOS ESPACIOS REGIONALES

Pasemos al segundo nivel de análisis: los espacios regionales.

Uno de los principales objetivos perseguidos con la construcción de la Autovía del Cantábrico es la consolidación de las relaciones interregionales. Existen importantes similitudes entre comunidades en lo que respecta a los sectores industriales básicos y actividad agroganadera. Ambos grupos son piezas básicas en la economía del País Vasco, Cantabria, Asturias y Norte de Galicia. El

**En la región
perviven,
basadas
en la nula
accesibilidad,
áreas de gran
autonomía
económica y
funcional**

estudio de estos espacios regionales se ha realizado desde:

- ▼ La complementariedad o competencia de sus distintos sectores productivos.
- ▼ Complementariedad o competencia de las grandes infraestructuras de transporte existentes.
- ▼ Las características y movilidad del mercado de trabajo.
- ▼ Los condicionantes que favorecen o limitan la integración de las Comunidades en un mercado único de bienes y servicios.

La autovía puede ser un instrumento imprescindible de integración interregional de la Cornisa. No obstante, y como en el caso de las relaciones de la Cornisa con el exterior, esta integración no se soporta exclusivamente en esta infraestructura sino que necesitará de acciones de apoyo fuera del campo del transporte.

3.3. COMARCAS Y CORREDORES

Quizás sea en este nivel de análisis donde el estudio de los efectos producidos por la autovía pueda ser más novedoso. Si en los efectos globales a nivel de la Cornisa y Región, la autovía es un dato cuyo trazado no es relevante para la determinación de los mismos, no ocurre lo mismo cuando se aproxima el análisis al nivel comarcal. En este caso, la selección de una alternativa de trazado producirá efectos distintos en las áreas atravesadas o en otras que, sin ser atravesadas, ven modificada su accesibilidad por la construcción de la nueva infraestructura.

La Comarca representa una unidad espacial que engloba un territorio y unos núcleos de población jerarquizados en unidades funcionales de distinto tipo a efectos de un análisis de los impactos indirectos producidos por la autovía, se considera más relevante el estudio de otra unidad (el Corredor), mucho más precisa espacialmente hablando, y que permite un estudio pormenorizado tanto de los efectos socioeconómicos inducidos como de los impactos territoriales, ambientales o urbanísticos.

Sobre los corredores se llevaron a cabo dos tipos de análisis:

- ▼ Estudio de las aptitudes de este territorio para albergar una infraestructura viaria. Este



estudio se ha realizado en el caso del medio natural y del medio habitado con objeto de conocer la mejor o peor adecuación de corredores concurrentes al trazado de la autovía.

▼ Estudio de los efectos inducidos por la autovía sobre el corredor. Estos efectos no son los directamente producidos por la construcción de la autovía sino que se dirigen a detectar las variaciones en la actividad económica, en los sistemas de jerarquización territorial o en la movilidad comarcal de la población producidos al cambiar la accesibilidad dentro de corredor.

4. CONCLUSIONES DE LOS ESTUDIOS DE CORREDOR

La futura autovía atraviesa territorios muy distintos, desde las grandes áreas centrales de Bilbao, Santander-Torrelavega, Gijón-Oviedo-Avilés y La Coruña-El Ferrol: Centros de Servicios como Cabezón de la Sal, Llanes o Lugo; y áreas de litoral y montaña con una economía basada en la ac-

tividad agropecuaria y en pequeños conjuntos de industrias de transformación alimentaria.

En cada uno de estos territorios, los efectos serán diferentes y obligan a realizar algunas reflexiones particulares.

4.1. ENSANCHAMIENTO DE LAS ÁREAS DE INFLUENCIA URBANAS

Se ha constatado que los posibles efectos económicos sobre las grandes áreas urbanas no tendrán cambios sustanciales con modificaciones de trazado. Para el tráfico interregional no son relevantes diferencias de tiempos de viaje de 10 minutos, establecidas entre las diferentes alternativas que se analizaron.

No obstante, son previsibles efectos de ensanchamiento de las áreas de influencia de las grandes ciudades y transformación de los territorios aledaños en áreas funcionalmente dependientes del centro urbano. Este fenómeno es muy importante en una región de las características de la Cornisa, donde perviven, basadas en la mala ac-

La dispersión de los asentamientos obliga a buscar corredores para la autovía que no afecten ni partan estas incipientes mallas urbanas, como es el caso de Villanueva de la Peña.



Los espacios costeros turísticos se verán presionados por las nuevas demandas creadas a partir de la mejora de la accesibilidad que la construcción de la autovía traerá consigo.

cesibilidad, áreas de gran autonomía económica y funcional.

Los fenómenos de ensanchamiento del territorio de las grandes ciudades, tienen repercusiones concretas en, al menos, las siguientes actividades.

4.2. LA LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL

En la Cornisa existen ya procesos en marcha de descentralización industrial (Ciudad de las Rías, en torno al Área Central Asturiana, Expansión del Eje Torrelavega-Santander y de la propia Bahía de Santander a Solares) que se verían sin duda fortalecidos por la mejora de la Autovía del Cantábrico. No obstante, el gran motor de la relocalización industrial de la Cornisa es, dada la especialización productiva de la región, el proceso de reconversión industrial y sus características difíciles de determinar a largo plazo (reutilización de capital fijo, construcción de nuevas plantas con nueva tecnología, desarrollo de sectores alternativos sobre los ya existentes o nuevos, etc). Estas serían las que en conjunción con la nueva gran infraestructura determinarían el potencial de desarrollo de esta última.

Las industrias medianas parecen ser generalmente las más sensibles a los cambios de accesibilidad y sectorialmente aquellas producciones con tecnologías más innovadoras.

4.3. MERCADO DE TRABAJO

La mayoría de los estudios realizados coinciden en que la mejora de movilidad induce desplazamientos alternantes diarios del personal laboral a mayores distancias. Estos desplazamientos ya existen en la Cornisa en las áreas de influencia de las grandes ciudades (en Asturias por ejemplo en Grado y Cudillero) intuyéndose, por tanto, una extensión del fenómeno.

En segundo lugar, es previsible una extensión del fenómeno de agricultura a tiempo parcial. Esta práctica se realiza ya en entornos agrarios de los Conjuntos Urbano Industriales, de manera que las mejoras en la movilidad del empleo (residencia lugar de trabajo) podrían extender estos procesos a áreas más alejadas.

En tercer lugar, no se esperan efectos importantes en la creación de empleo directo, dada la limitada capacidad inductora de las grandes infra-

estructuras de transporte, en ausencia de procesos ya existentes; el efecto negativo de la inercia industrial, la naturaleza productiva de las nuevas instalaciones (y por ello bajas en empleo), el descenso de empleo agrícola y la concentración de los servicios en los mayores núcleos urbanos.

4.4. ACTIVIDADES RESIDENCIALES Y DE OCIO

La mejora de la accesibilidad producirá, sin duda, una extensión de la primera y segunda residencia; en especial en las áreas de litoral.

Este efecto puede tener características negativas al producir impactos importantes sobre el rico medio natural de la Cornisa, ubicado principalmente a lo largo de la línea costera, hecho este que afectará sin duda a la zona oriental de Cantabria y occidental de Asturias.

4.5. COMERCIO Y DISTRIBUCIÓN

La extensión del área de influencia urbana se refleja muy claramente en las actividades comerciales.

En la Cornisa Cantábrica se combina una fuerte concentración de los servicios especializados en las capitales regionales y provinciales (Santander, Oviedo, Lugo, Coruña) junto con amplios espacios rurales alejados de ellas donde subsiste una red de centros intermedios de servicios medios asociados o no a ciudades industriales.

Se prevé una restructuración de las centralidades terciarias en función de las nuevas distancias/tiempo creadas por la autovía.

4.6. DESARROLLO AGRICOLA

De las observaciones hechas sobre el sector agrícola en los diversos casos analizados se desprenden efectos sobre el aumento de los precios del suelo (y su competencia con otros usos no agrícolas), la mejora de la movilidad de empleo y su efecto en la agricultura a tiempo parcial, la posible localización de industrias agrarias, y finalmente, como conjunción de todos estos factores de un proceso inducido o catalizado de modernización del sector.

En el caso de la Cornisa Cantábrica, los procesos de modernización agrícola parecen señalar a

La mejora de la accesibilidad producirá una extensión de la primera y segunda residencia, en especial en las áreas de litoral. Este efecto puede tener características negativas importantes sobre el rico medio natural de la Cornisa

las áreas más productivas del litoral Cantábrico y al conjunto de valles paralelos al litoral en el cordón interior de las Comunidades Autónomas algunas de ellas atravesadas por la Autovía del Cantábrico. Estas zonas cuentan con el potencial adecuado para, dados los demás factores inductores (industrial, comercial, presión residencial), generar procesos de modernización agrícola por competencia con otras actividades.

5. CONCLUSIONES: EFECTOS TERRITORIALES DE LA AUTOVÍA DEL CANTÁBRICO

La construcción de la Autovía está teniendo y tendrá, previsiblemente, importantes efectos sobre la configuración y jerarquía de asentamientos de la Cornisa Cantábrica. La fuerte mejora de la accesibilidad producida por esta infraestructura potenciará el fenómeno de concentración de actividad en las áreas urbanas de mayor tamaño, al tiempo que se alarga su área de influencia funcional a zonas que antes tenían una relativa autonomía comarcal.

Este fenómeno, ya detectado en algunos casos con la simple mejora de las carreteras actuales, es esperable en las áreas del litoral occidental cántabro (San Vicente de la Barquera-Comillas-Santillana), comarca de Llanes, Ribadesella y Villaviciosa; litoral gallego y Terra Chá de Villalba, con respecto a Lugo y, sobre todo, en el litoral de Asturias Occidental (Luarca y Navia) que mantiene en la actualidad una fuerte autonomía funcional.

El fenómeno de concentración y ensachamiento de las áreas urbanas centrales conllevará, por tanto, una modificación de la estructura funcional de los núcleos secundarios, siendo previsibles cambios que tiendan a una mayor especialización funcional de los mismos y un menor papel como centros comarcales globales.

En los núcleos menores alejados de las ciudades y atravesados por la autovía no son previsibles cambios de importancia salvo los derivados de la restructuración agrícola y la hipotética instalación de industrias. La amplia experiencia desarrollada en este campo en otros países y casos, demuestra que la localización industrial no es tan sensible a la accesibilidad como se suele creer, incidiendo sobre ella otros factores exógenos al transporte, mucho más determinantes. No obstante, en el caso de ciertas industrias agrarias de transformación que utilizan materia prima de la re-

gión (por ej. las centrales lácteas), una localización central puede ser importante. La construcción de la autovía modificará previsiblemente el mapa de localización de estas actividades, muy importantes en lo que respecta al porcentaje de empleo que representan en ciertas áreas rurales.

Por último, cabe indicar que la construcción de la autovía genera accesibilidades diferenciales entre las distintas zonas de un territorio. Ello es tanto más importante en una región como la Cantábrica donde la orografía impide unas comunicaciones terrestres fluidas. Podemos encontrarnos con la paradoja de construir una autovía que acerque a las grandes ciudades y a los corredores que atraviesa, pero aleje al resto de las comarcas cántabras. Por ello, es vital hacer notar que esta gran infraestructura necesitará, si queremos que sus efectos se extiendan a todo el territorio, de mejoras en las carreteras secundarias de apoyo.

La autovía tiene efectos distintos a la autopista o a un ferrocarril de Alta velocidad. En los dos últimos casos, sobre todo en el último, se trata de infraestructuras planificadas para comunicar grandes centros urbanos o áreas de gran densidad de

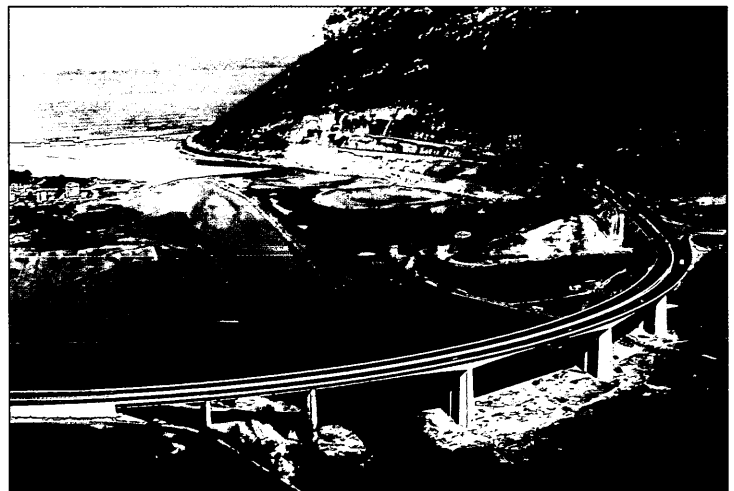
población. En el caso del ferrocarril, igual que en el transporte aéreo, la demanda de transporte está sesgada a un espectro muy concreto siendo inútil esta infraestructura para otros tipos de viajes.

La autovía, por el contrario, admite una mayor flexibilidad de diseño y, consecuentemente, puede servir no sólo a los movimientos interurbanos sino jugar un papel clave en la articulación interna de comarcas u regiones. No obstante, es necesario reflexionar sobre las modificaciones del sistema territorial que está produciendo el Programa de Autovías y empezar a ver la ambivalencia de una estructura de accesibilidad que comunica las grandes áreas urbanas con los núcleos menores. ¿Se comerá siempre el pez grande al chico? ●

(1) Este artículo se basa en la Memoria Resumen del Estudio Previo de la Autovía del Cantábrico, realizada por E.T.T. Consultores. En el equipo que redactó el análisis de efectos socioeconómicos estaban integrados también D. Jesús Azpeitia Calvín y D. Pedro Puig-Pey Clavería, Ingeniero de Caminos de E.T.T., S.A., Dña. Carmen Díaz, Economista, y D. Ignacio Español Echaniz, Ingeniero de Caminos.



- Laboratorio de Ingeniería
- Control de Calidad
- Asistencia técnica de obras
- Control de hormigones
- Mecánica de suelos y rocas
- Obra civil, obras de edificación e industriales



Viaducto de Oriñón – Autovía de Cantabria

Avda. La Cerrada, 37-N, 14-A – 39600 MALIAÑO
Tfno.: (942) 26 00 99 – Fax: (942) 26 01 00