

LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LA EUROPA ATLÁNTICA: ESPAÑA EN EL PROYECTO SDEA

Fermín Rodríguez Gutiérrez

Cecodet y Departamento de Geografía, Universidad de Oviedo

Rafael Menéndez Fernández

Departamento de Geografía, Universidad de Salamanca

RESUMEN

El Proyecto SDEA, en el marco del programa INTERREG III B «Espacio Atlántico», contiene una reflexión sobre el papel del Espacio Atlántico en la organización del territorio europeo. La elaboración del Esquema de Desarrollo del Espacio Atlántico (SDEA), con la implicación de la mayoría de las regiones de la Comisión Arco Atlántico, coordinadas por la Comisión de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), se desarrolló entre 2003 y 2005, con la participación activa de 20 regiones atlánticas. Fue realizado por un equipo de expertos británicos, franceses, portugueses y españoles, de diversas universidades y centros de investigación. Aporta un diagnóstico detallado de las potencialidades y debilidades relativas de los territorios atlánticos de Europa y constituye una herramienta para las regiones en sus estrategias de desarrollo territorial. Se analizan en el artículo las aportaciones y conclusiones del estudio en el ámbito de las regiones atlánticas españolas.

Palabras clave: desarrollo, espacio atlántico, evaluación estratégica, sistemas urbanos, España atlántica.

ABSTRACT

The project SDEA (Schéma de Développement de l'Espace Atlantique –Research to develop a polycentric development perspective for the Atlantic Area) in the frame of the Atlantic Area INTERREG IIIB programme, reflects about the role of the Atlantic area in the planning of

Fecha de recepción: enero 2009.

Fecha de aceptación: febrero 2010.

the European territory. The Schema of Development of the Atlantic Area involved most of the regions of the Atlantic Arc Commission, coordinated by the Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (CPMR), was developed from 2003 till 2005, with the active participation of 20 Atlantic regions and was carried out by a team of British, French, Portuguese and Spanish experts, from several universities and research centers. It gives a detailed diagnosis of the relative strengths and weaknesses of the European Atlantic territories and is a tool for the strategies of development of the regions. This article analyzes the contributions and conclusions of the research in the field of the Spanish Atlantic regions.

Key words: development, Atlantic area, strategic evaluation, urban systems, Atlantic Spain.

I. EL ESQUEMA DE DESARROLLO DEL ESPACIO ATLANTICO (SDEA)

El Proyecto SDEA surge tras las experiencias de cooperación en el marco del programa INTERREG II C y de la preparación del programa INTERREG III B «Espacio Atlántico». La Comisión Arco Atlántico decidió iniciar una reflexión más precisa sobre el papel del Espacio Atlántico en la organización del territorio europeo. Así nació la idea de elaborar el Esquema de Desarrollo del Espacio Atlántico (SDEA), con la implicación de la mayoría de las regiones de la Comisión Arco Atlántico, coordinadas por la Comisión de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), y con su Célula de Prospectiva de las Regiones Periferias Marítimas (CPPM) como responsable del proyecto. Se desarrolló entre 2003 y 2005, con la participación activa de 20 regiones atlánticas, como socios del proyecto.

El estudio fue realizado por un equipo de expertos británicos, franceses, portugueses y españoles, de diversas universidades y centros de investigación, que discutió con las regiones los resultados y orientaciones obtenidos. El trabajo presenta un diagnóstico detallado de las fuerzas y debilidades relativas de los territorios atlánticos de Europa y constituye una herramienta para las regiones en sus estrategias de desarrollo territorial. SDEA señala la importancia de reforzar y desarrollar asociaciones entre colectividades locales (regiones, departamentos, ciudades) en una lógica de integración más allá de las fronteras nacionales y confirma la necesidad de concentrar la cooperación futura, en la escala del Espacio Atlántico, sobre el tema marítimo. La seguridad y el transporte o la gestión del litoral son cuestiones que solo pueden abordarse desde el nivel transnacional. La Comisión Arco Atlántico tomó en cuenta estos aspectos con el fin de preparar proyectos de cooperación operativos para el periodo 2007-2013.

La elaboración del Esquema de Desarrollo del Espacio Atlántico (SDEA) se sitúa en la continuidad de las orientaciones, establecidas por SDEC, relativas a la construcción de un

1 El artículo analiza las aportaciones del Proyecto de Investigación *Schema de developpement de l'espace atlantique. Evaluation strategique des systemes territoriaux et urbains atlantiques*, financiado por la Unión Europea y las regiones del Espacio Atlántico, dentro del programa INTERREG IIIB Espacio Atlántico. El proyecto fue realizado por un equipo de catorce investigadores de Francia, Reino Unido, Portugal y España, contando como investigadores principales a Rui Azevedo (Universidad de Porto), Jean Paul Carrière (CESA, Université de Tours), Stuart Farthing (University of the West of England, Bristol) y Fermín Rodríguez (CeCodet, Universidad de Oviedo).

modelo de desarrollo policéntrico y equilibrado del espacio europeo. Constituye también un nuevo impulso de las regiones atlánticas en favor de la estructuración policéntrica de sus territorios. Aúna también los objetivos y prioridades del programa INTERREG III B «Espacio Atlántico»: estructuración policéntrica del espacio y desarrollo de los polos de competencia.

El estudio tiene por objetivo aportar una visión territorializada del policentrismo atlántico, definiendo sus condiciones de aplicación y sugiriendo orientaciones estratégicas y algunas medidas compartidas por el conjunto de las entidades territoriales. Para evaluar los contornos posibles de un modelo policéntrico atlántico, su pertinencia, sus declinaciones territoriales posibles y la definición de las condiciones políticas de aplicación a las distintas escalas de responsabilidad. Estos objetivos responden a las opciones políticas de SDEC y se inscriben en la prioridad A del programa «Espacio Atlántico», en particular en los siguientes aspectos:

- La creación de una zona de integración económica de importancia mundial.
- La estructuración del refuerzo urbano en redes, articulando las grandes ciudades, las ciudades medias y las pequeñas ciudades que organizan los territorios de dominante rural.
- El refuerzo de la competitividad y la innovación en el territorio atlántico.
- La movilización de los protagonistas y el refuerzo de las redes profesionales y de cooperación en el Atlántico.

Los trabajos se realizaron en paralelo con el estudio realizado por el programa de investigación europeo, ORATE (Observatorio en Red sobre la Ordenación del Territorio Europeo, ESPON en inglés), sobre el desarrollo policéntrico de la Unión. Se colocan en la continuidad del estudio de prospectiva «Europa 2000», de la Comisión Europea, para delimitar los grandes espacios de cooperación transnacionales, y del estudio recientemente realizado por la CRPM sobre la construcción del policentrismo en Europa.

Se parte de la constatación de que la globalización de la economía favorece espontáneamente a las regiones más avanzadas, que ofrecen las mejores ventajas comparativas, las del polígono delimitado por las ciudades de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo, con el riesgo de que el modelo «centro-periferia» se extienda en Europa. Si esta hipótesis se hiciera realidad, se podrían imaginar distintos niveles de desarticulación espacial: algunos territorios y sistemas urbanos fuera del polígono, como el Norte de Italia, el centro del Reino Unido, el Sureste de Francia o las áreas metropolitanas de las capitales nacionales se beneficiarían de los efectos de palanca de las regiones centrales, mientras que las regiones más periféricas, como las regiones atlánticas, tenderían a exponerse a un riesgo creciente de marginalización.

El estudio se desarrolló en tres grandes fases: una definición de la metodología, una evaluación estratégica del Espacio Atlántico a partir de un diagnóstico de los sistemas territoriales atlánticos y de sus tendencias de evolución y una última fase de propuesta de un esquema de desarrollo policéntrico del Espacio Atlántico. Estos trabajos se realizaron con una participación activa de las regiones y los protagonistas socioeconómicos, a la vez en el comité de control del proyecto y en los talleres nacionales. Además, se buscó una coordinación con otras redes y estudios atlánticos. Los resultados obtenidos en los procesos de cooperación se tuvieron en cuenta a través de un análisis cuantitativo y cualitativo de los proyectos INTERREG III B.

El Espacio Atlántico se reconoce en varios estudios y análisis como un espacio heterogéneo en términos económicos y socioculturales. Su organización territorial responde a lógicas territoriales de distintos subconjuntos. Tiene como característica común la ausencia de metrópolis europeas de primer fila. Sin embargo, el Espacio Atlántico presenta una red de ciudades medias, una diversidad y una riqueza de recursos naturales, culturales y de conocimientos técnicos que hace que disponga de un determinado poder de atracción y potencial de desarrollo. La elaboración de SDEA se organizó en torno a cuatro líneas fundamentales de trabajo:

- Los territorios y los sistemas urbanos y sus interrelaciones y dinámicas durante los diez últimos años, cubriendo un amplio conjunto de campos: la competitividad, la internacionalización, el capital humano, la conectividad y la cooperación interregional
- Los sistemas productivos de los distintos territorios atlánticos y la economía marítima
- Los transportes, como dimensión fundamental para la construcción del policentrismo y para el desarrollo sostenible
- Los sistemas de gobernanza consustanciales a cada uno de los territorios objeto del estudio

El informe se organiza en dos volúmenes. El primero presenta la evaluación estratégica de los sistemas territoriales y urbanos atlánticos y el segundo expone una propuesta de organización del policentrismo en el Espacio Atlántico, como conclusión de los análisis llevados a cabo en el diagnóstico. Este último incluye recomendaciones para los distintos componentes territoriales, con el fin de reforzar los territorios y favorecer su conexión en red, formular políticas territoriales y sectoriales y sugerir posibilidades de cooperación. Los anexos incluyen los informes nacionales preparados por los expertos e integran también las actas de los talleres nacionales. El estudio aporta el cálculo de un índice sintético de desarrollo que permite la puesta en evidencia de las rupturas territoriales en el Espacio Atlántico y un análisis sintético y comparativo de los sistemas metropolitanos y sistemas urbanos intermedios. Esta comparación se realiza de manera interna entre los sistemas atlánticos y, de manera externa, con las grandes capitales más próximas: Madrid, París y Londres.

SDEA realiza una aproximación a la organización territorial de la España Atlántica, clasificando los sistemas territoriales y urbanos en cuatro niveles de análisis: Áreas Metropolitanas, Sistemas Urbanos Intermedios, Ciudades Medias y Espacios de Baja Densidad.

A partir de esta estructura aborda una evaluación estratégica aplicando criterios de competitividad, potencialidad y policentrismo, que evidencian las rupturas y diferencias internas y externas existentes en el Espacio Atlántico europeo. La evaluación estratégica se escenifica en una matriz DAFO aplicada a los sistemas territoriales descritos. Por otra parte, se analizan las políticas públicas seguidas por las administraciones estatales y regionales y se redactan una serie de propuestas para los subespacios atlánticos europeos en los que se engloban los sistemas urbanos y territoriales españoles. Estas propuestas toman la forma de recomendaciones que abordan aspectos territoriales (reforzamiento de los diferentes niveles de la red urbana y de los espacios rurales y de baja densidad), sectoriales (accesibilidad interna y externa, innovación, investigación y desarrollo, medio ambiente y prevención de riesgos), y de articulación con otros espacios atlánticos de desarrollo vinculados (Norte de España-SO de Francia, Espacio Atlántico de Galicia y Portugal y Bajo Guadalquivir-Algarve).

II. LOS SISTEMAS TERRITORIALES Y URBANOS DE LA ESPAÑA ATLÁNTICA

1. Nivel I - Áreas metropolitanas

Como criterio de tamaño demográfico adaptado a la realidad atlántica europea y a los requerimientos de SDEA, pero tomando en consideración los caracteres generales de la España Atlántica, se consideran en este nivel aquellas aglomeraciones urbanas que se acercan o superan el millón de habitantes y, en todo caso, sobrepasen los 800.000 habitantes, con un área de influencia directa superior al millón. Constituyen un segundo escalón en el sistema urbano español, respecto al nivel superior, representado por Madrid y Barcelona. Son las aglomeraciones urbanas de Valencia, Sevilla, Alicante-Murcia, Málaga, Bilbao y el Área Metropolitana Asturiana (a la que denominamos en adelante Ciudad Astur).

Como criterio morfológico y para delimitar las áreas se toman en cuenta aquellos municipios con continuidad urbana y relación densa, manifestada en la intensidad de flujos con el o los núcleos principales. Se incluyen, en el ámbito atlántico español, tres áreas, dos que presentan un núcleo principal (Sevilla, Bilbao) y otra policéntrica, con dos ciudades principales (Ciudad Astur: Gijón y Oviedo).

2. Nivel II - Sistemas urbanos intermedios

En esta categoría se incluyen dos tipos de sistemas urbanos:

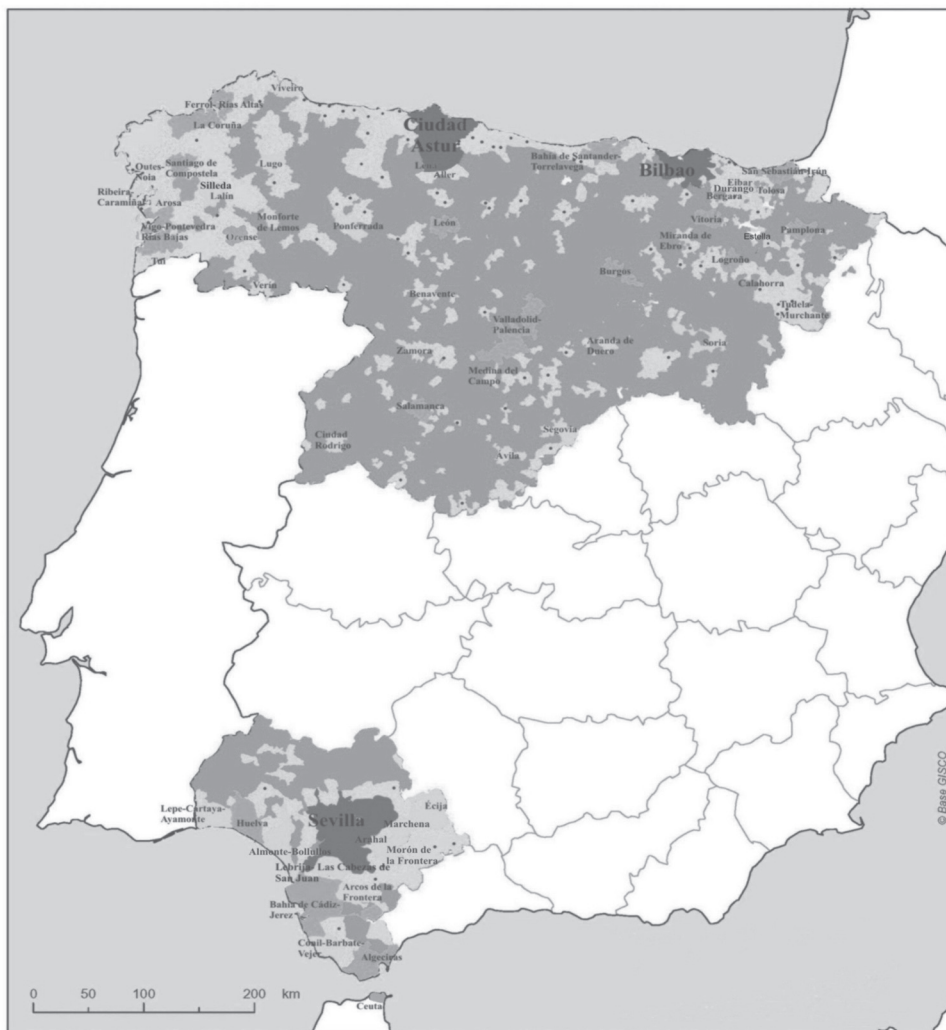
- Subáreas metropolitanas policéntricas, pertenecientes a sistemas urbanos regionales más amplios (Ciudad Vasca, Eje Atlántico de Galicia, Andalucía Atlántica), con una población entre 300.000 y 650.000 habitantes y un área de influencia entre 500.000 y 900.000. Es el caso de San Sebastián-Irún, Santander-Torrelavega, A Coruña-Ferrol, Vigo-Pontevedra, Bahía de Cádiz-Jerez y Valladolid
- Ciudades medias concentradas, con áreas metropolitanas en crecimiento, resultado de la expansión de la ciudad principal sobre municipios vecinos, sobre el umbral de los 200.000 habitantes (150.000-250.000). Área de influencia entre 300.000 y 500.000. Destacan Pamplona, Vitoria, Algeciras, Huelva. También algunas ciudades de menor tamaño (120.000-150.000) que detentan la capitalidad regional (Santiago de Compostela, Logroño) o provincial (Salamanca, Burgos, León, Ourense), con un nivel de servicios y equipamientos de rango superior o con área de influencia extensa (regional o provincial).

3. Nivel III - Ciudades medias

En este nivel se incluyen ciudades medias-pequeñas: de más de 25.000 habitantes en el núcleo principal hasta 100.000 (solo Lugo se acerca a este umbral, el resto de ciudades no alcanza los 75.000); núcleo urbano concentrado extendido a municipios limítrofes y área de influencia más o menos extensa, de alcance provincial (capitales) o subprovincial (ciudades menores de 50.000) entre 50.000 y 300.000 habitantes. Los umbrales son algo menores en Castilla y León, interior de Galicia y áreas montañosas o de baja densidad de otras regiones; se tienen en cuenta, sobre todo en Castilla y León y áreas de montaña de

Figura 1
LA ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO EN EL ARCO ATLÁNTICO ESPAÑOL*

ESPAGNE



Source : Expert Espagnol (23 janvier 2004)

IAAT

* Este gráfico, y todos los siguientes, han sido elaborados por CeCodet de la Universidad de Oviedo y aparecen dentro de la publicación Azevedo, R., Carriere, J.P. (coords) Rodríguez Gutiérrez, F. (coordinador del equipo español) y otros: *Schéma de développement de l'espace Atlantique*, CRPM, Nantes, 2006. ISBN 972-96043-2-0 y fueron resumidos por I.A.A.T

Figura 2
LAS REGIONES URBANAS EN EL ARCO ATLÁNTICO ESPAÑOL

ESPAGNE

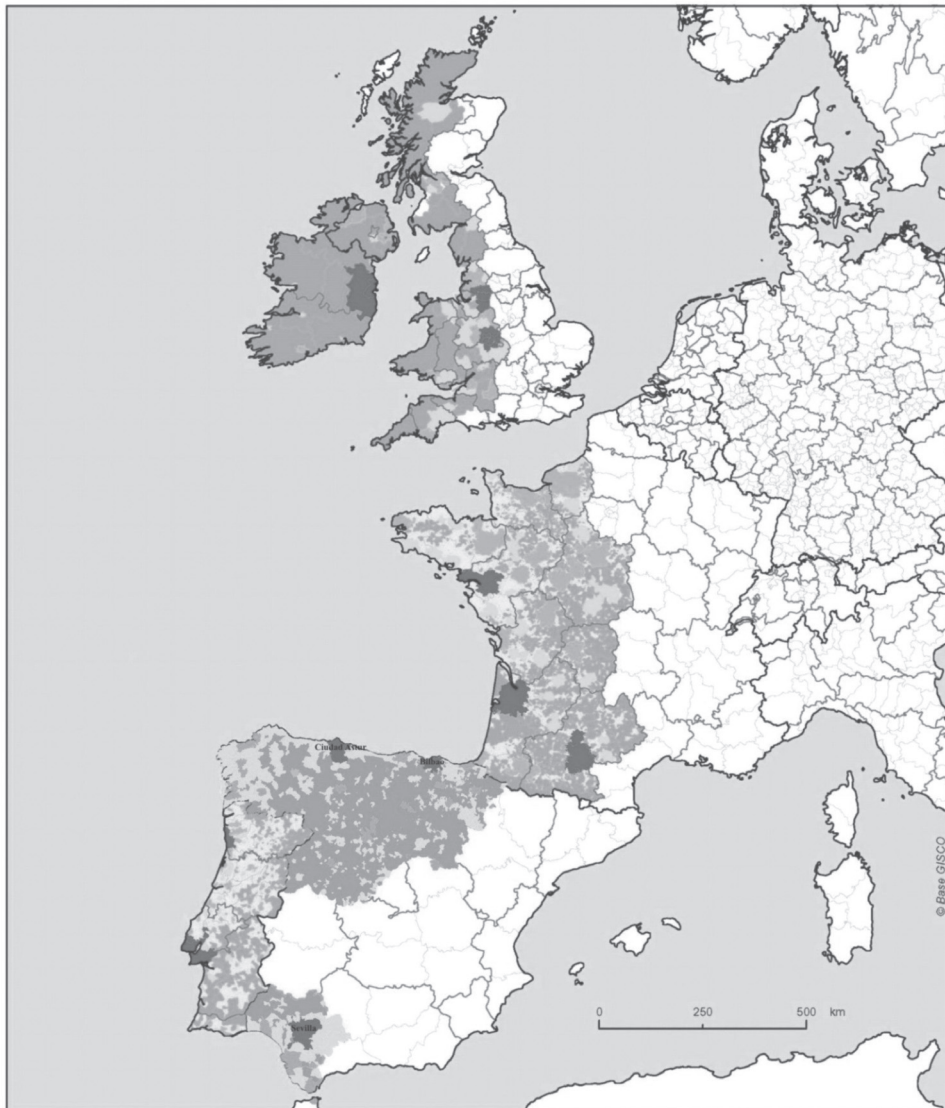


Source : Expert Espagnol (23 janvier 2004)

IAAT

Figura 3
LA ORGANIZACIÓN ESPACIAL DEL ARCO ATLÁNTICO EUROPEO

ESPACE ATLANTIQUE



Source : Experts projet SDEA (23 janvier 2004)

IAAT

otras regiones, ciudades en torno o de más de 20.000 habitantes, con área de influencia extensa, subprovincial.

4. Nivel IV- Espacios de baja densidad

Para este nivel se consideran dos subcategorías:

- IV.A. Municipios con pequeñas ciudades o villas, con caracteres de centros comarcales: más de 5.000 habitantes en el núcleo urbano, algunos menores (Castilla y León, La Rioja, Navarra), área de influencia comarcal, de más de 20.000 habitantes;
- IV.B. Municipios de baja densidad: densidad inferior a 25 hab./km². En algunas regiones, caso de Castilla y León o el interior de Galicia y áreas de montaña son muy abundantes los que no alcanzan los 10 hab/Km².

Figura 4

POBLACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS ATLÁNTICAS ESPAÑOLAS QUE SUPERAN LOS 100.000 HABITANTES

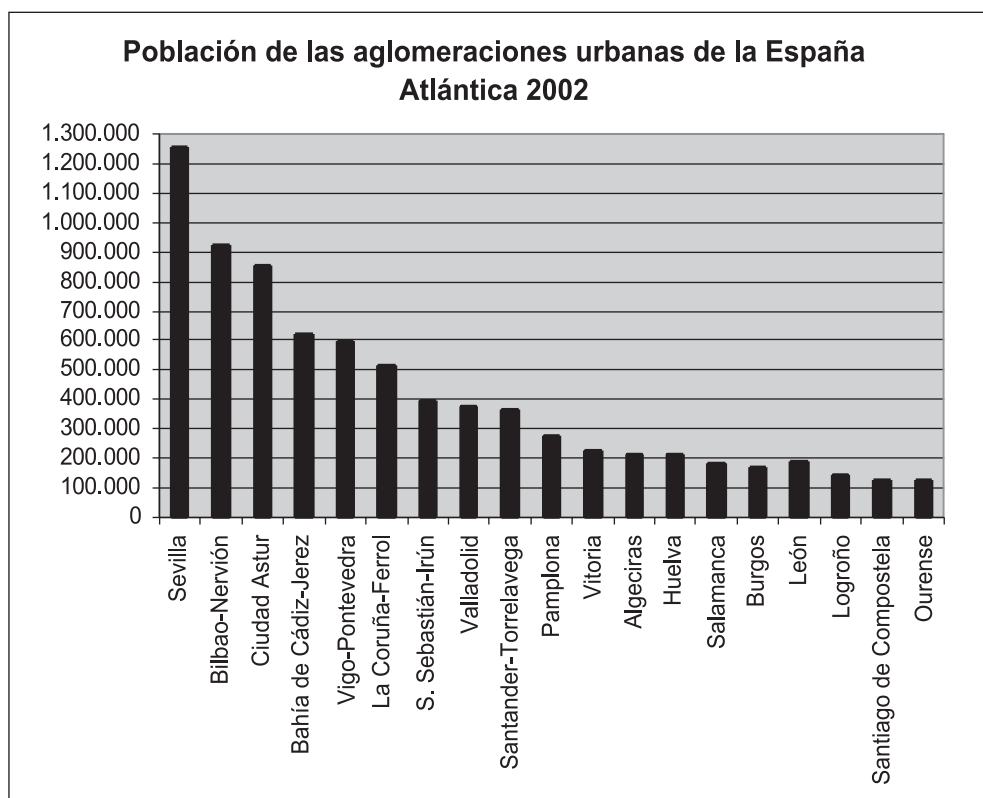
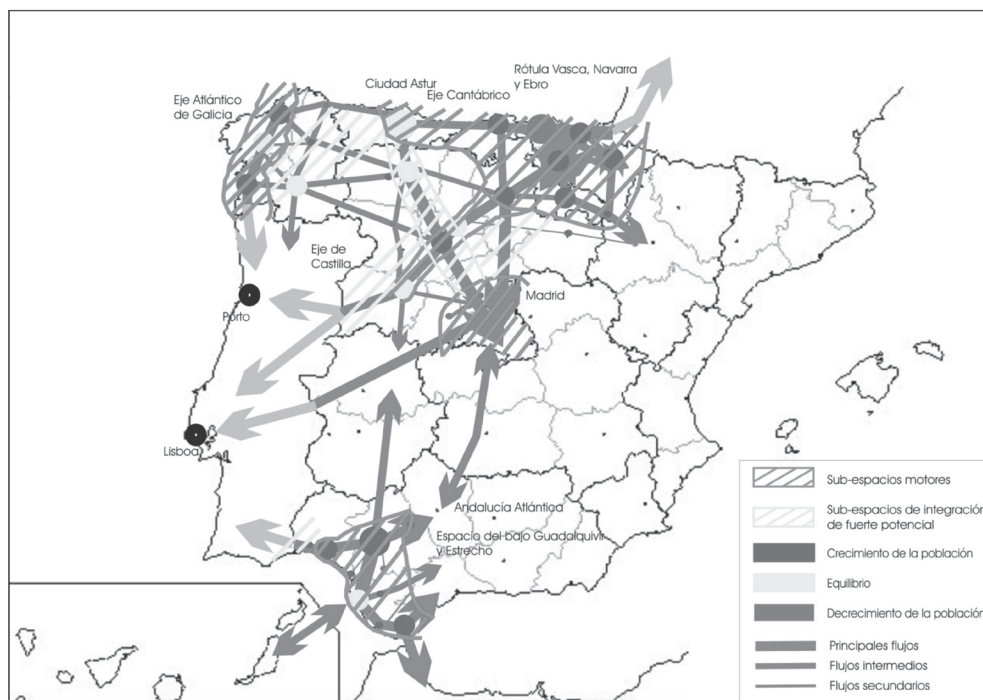


Figura 5
 ESTRUCTURA TERRITORIAL, FLUJOS Y EJES DE CRECIMIENTO EN LA ESPAÑA ATLÁNTICA



III. LAS PROPUESTAS DE SDEA PARA LOS SUBESPACIOS ATLÁNTICOS ESPAÑOLES

1. Las recomendaciones territoriales

1. Las recomendaciones relativas al reforzamiento de los diferentes niveles de la red urbana

a. El refuerzo de las metrópolis y el apoyo a las metrópolis emergentes

La consolidación y refuerzo de los principales nodos urbanos atlánticos españoles, como elementos básicos de la ordenación del territorio y de la creación y difusión de innovación y desarrollo, necesita de su adecuada conexión en la malla urbana peninsular y europea. También del incremento de la relación entre los nodos urbanos atlánticos y de sus áreas de influencia, a través de la incorporación del concepto de «región urbana» y de la facilitación de las relaciones e intercambios entre las ya individualizadas, como territorios de poblamiento denso, intensa actividad económica y gran volumen de flujos de interrelación

Las metrópolis reseñadas en el análisis muestran diferentes perspectivas y necesidades en función de sus caracteres y tendencias dominantes en la actualidad. Bilbao y Ciudad Astur

constituyen áreas metropolitanas que han desarrollado intensos procesos de reestructuración productiva que se han traducido en unas tendencias de crecimiento menor a lo largo de la década de 1990, desde una situación anterior dominada por la industria siderometalúrgica, de fuerte crecimiento en los años que van de 1960 a 1970 y de reestructuración en las décadas de 1980 y 1990. La finalización de este periodo y el acompasamiento con los ritmos generales de crecimiento de España se ha producido en la segunda mitad de la última década del siglo XX, abriéndose paso a una nueva situación de crecimiento sostenido y mejora de los indicadores demográficos, de productividad, de competitividad y de dinamismo, más intenso en el País Vasco, dada su localización favorable respecto a los grandes ejes transnacionales.

Tanto en un caso como en otro el refuerzo de su posición como áreas metropolitanas pasa por la continuidad del proceso de reestructuración y mejora del paisaje urbano, la articulación de los núcleos más deteriorados ambientalmente, la fijación de nuevas áreas empresariales para actividades tecnológicas e innovadoras y el refuerzo de su papel administrativo, junto a la puesta en valor del capital social, de la experiencia y saber hacer industrial aplicado a sectores avanzados y al desarrollo de las actividades terciarias, en particular en el capítulo de servicios avanzados a empresas. Y de la revitalización, sobre la base de una nueva estructura productiva en la que el sector terciario adquiere un papel dominante, de la tradición industrial del eje cantábrico, permitiendo la definitiva incorporación de Ciudad Astur al área de crecimiento del norte de España, a partir del mantenimiento de una fundamental estructura de grandes empresas industriales, la atracción de nuevas actividades vinculadas y la mejora de la calidad residencial de los núcleos más afectados por el proceso de reestructuración vivida.

En el caso de Sevilla, se parte de una situación anterior de crecimiento demográfico notable pero de indicadores económicos y de bienestar inferiores a las medias española y europea. Desde mediados de la década de 1990 se entra en una situación de crecimiento rápido de la producción, la actividad y el empleo y una mejora relativa de sus indicadores respecto a la media, aunque aún en una situación notablemente más baja. La continuidad de estas tendencias y de su mejora relativa se debe apoyar en el aprovechamiento de su papel de capital de una de las regiones más pobladas de Europa y de su gran potencial de crecimiento; también de su vinculación con el área de Madrid y la definitiva articulación con Andalucía mediterránea, de mayor crecimiento en los últimos años. La densificación de relaciones con los importantes sistemas urbanos de Cádiz-Jerez y de Huelva predispone oportunidades de crecimiento sostenido, al tiempo que su tradicional función turística puede ser apoyada desde una óptica transnacional, junto al Algarve portugués.

Algunos de los puntos débiles, en especial los referidos a la baja ocupación y elevadas tasas de paro, han mejorado notablemente durante los últimos años, y las expectativas de mejora no deberían alterarse excepto en escenarios de grave crisis económica. Sin embargo persisten debilidades como la relativamente baja cualificación de la población activa y la aún escasa diversificación del tejido económico. La posibilidad de atraer nuevas inversiones, a partir de la existencia de un mercado regional de población y renta creciente, y la orientación de los recursos endógenos hacia la inversión en nuevos sectores productivos orientados al mercado global son ejes clave.

En definitiva, las recomendaciones para los nodos principales en la estructura urbana atlántica española deben apostar por la dinamización de los ejes atlánticos peninsulares como vías de crecimiento y difusión del desarrollo y la innovación, a partir del incremento de la

relación directa entre los nodos principales y secundarios y la articulación interna de las áreas metropolitanas y regiones urbanas. Y ello a partir de la consolidación de los ejes que presentan un mayor dinamismo en el momento actual:

- Irún-Valladolid-Portugal
- Eje atlántico de Galicia-Oporto-Lisboa
- Eje cantábrico
- Francia-País Vasco-Burgos-Madrid
- Eje del Guadalquivir y su relación con Huelva-Algarve y con Cádiz
- Cádiz-Algeciras-Málaga.

Especial importancia cobran las importantes mejoras en curso (aeropuertos, puertos, carreteras, ferrocarriles de alta velocidad) en la accesibilidad a los territorios de peor grado de conectividad y más bajos índices de desarrollo (norte de Andalucía, interior de Galicia, oeste de Asturias, oeste de Castilla y León, áreas de montaña).

La utilización en provecho propio, por parte del sistema urbano atlántico, de la posición de Madrid, nodo urbano de primer nivel europeo, de gran dinamismo, se revela como estrategia fundamental, dada su afectación creciente sobre la red urbana de Castilla y León, con efectos de difusión de gran interés si se consigue el aprovechamiento integral de los mismos, en aumento rápido en las dos últimas décadas, con efectos visibles ya sobre algunas áreas urbanas de tamaño medio-pequeño (Segovia, Ávila, Aranda de Duero), pero también en la relación con las áreas metropolitanas, dotadas ya de un alto grado de conectividad con Madrid en el presente (Sevilla, Valladolid).

b. Las medidas para las ciudades intermedias

El papel de los sistemas urbanos intermedios se verá reforzado en mayor medida, dada la estructura administrativa española, en aquellas comunidades autónomas de pequeño tamaño, por su condición de capitales regionales, la localización de centros de poder y decisión y la disponibilidad de recursos financieros crecientes. Es el caso de Pamplona, pero también de Logroño, Santander y Santiago de Compostela.

En el caso de Castilla y León, su extensión territorial y la existencia de varios sistemas urbanos intermedios, junto al papel de las nuevas infraestructuras de transporte, privilegia el papel central de Valladolid y su relación con las ciudades medias y pequeñas próximas, en localizaciones estratégicas (Palencia, Medina del Campo, Tordesillas). La existencia de grandes ejes de transporte transregionales y transnacionales ha propiciado el crecimiento de las áreas empresariales de los nodos estratégicos (Burgos), mientras que León muestra una mayor debilidad. La difusión del crecimiento a lo largo del eje Vitoria-Burgos-Valladolid-Salamanca es un recurso de primer orden para facilitar el crecimiento de otros ejes de tendencias más débiles, caso de Valladolid-León-Asturias, de la Vía de la Plata (León-Salamanca) o de las conexiones con Galicia.

En el caso de Andalucía, la gran densidad del sistema urbano y su articulación en progreso con Sevilla propician un crecimiento general del sistema, que vincula los sistemas de Huelva y Cádiz-Jerez, a pesar de cierta atonía de este último. La continuidad de los efectos favorables para el policentrismo de la descentralización administrativa debe impulsarse, en comunidades autónomas de gran extensión, como Andalucía y Castilla y León, con el for-

talecimiento del segundo escalón urbano, compuesto, fundamentalmente, por capitales de provincia, descentralizando funciones y servicios.

La creación de nuevas capitales regionales ha tenido un efecto favorable en la dinamización de ciudades medias e incluso pequeñas (Santiago de Compostela, Mérida) o en la consolidación de las que ya tenían la consideración de capitales provinciales (Vitoria, Santander, Oviedo, Pamplona, Logroño, Valladolid, Sevilla). La descentralización de funciones de las regiones hacia otros niveles administrativos debe servir para reforzar en el futuro los distintos niveles jerárquicos de la red urbana, en particular en aquellas áreas que más han sufrido la emigración y el declive demográfico (interior de Castilla y León, frontera España-Portugal, áreas de montaña)

c. Las medidas para las ciudades medianas y pequeñas

La red de ciudades medias y pequeñas juega un papel fundamental en la ordenación del territorio y en la supervivencia de importantes espacios de baja densidad de población, en particular en el interior (Castilla y León, Galicia interior) y en áreas de montaña: Cordillera Cantábrica, Pirineos, Sistema Ibérico, Sistema Central, Sierra Morena. El papel de estas ciudades en la atracción de actividad, a partir de su relación con las grandes ciudades juega en favor de otras como Segovia, Ávila o Aranda de Duero.

En el caso de regiones de población más densa, la interrelación permite el crecimiento de núcleos menores, caso de las ciudades industriales vascas, de los nodos de tamaño medio del valle del Ebro (Miranda de Ebro, Calahorra, Tudela) o de ámbitos intermedios entre áreas metropolitanas, de influencia provincial o subprovincial, en el caso de Castilla y León (Zamora-Benavente, Ponferrada, Soria). También de Galicia (Ourense, Lugo y el escalón de pequeñas ciudades del interior: Verín, Monforte, Lalín, Viveiro). Y de Andalucía, en los poblados centros comarcales de tradición agraria (Écija, Morón, Arcos) o en el dinámico eje Sevilla-Huelva-Algarve (Almonte-Bollullos, Lepe, Cartaya, Ayamonte).

Su posición central sobre territorios rurales en declive y transformación debe apoyarse a través de políticas de desarrollo rural que potencien nuevas actividades en sus áreas de influencia y del refuerzo de las actividades secundarias y terciarias vinculadas a nuevas producciones y al incremento del uso de tecnologías de la información en las pequeñas y medianas empresas, así como su expansión a nuevos mercados, en algunos casos a partir de la producción de calidad vinculada a marcas territoriales.

La continuidad del proceso de descentralización administrativa debe propiciar una mejora de la dotación de recursos de esta red. Y la puesta en marcha de planes estratégicos de desarrollo, de medidas de mejora de la accesibilidad y de incorporación de nuevas actividades de servicios avanzados que les faciliten su potenciación como núcleos urbanos, a pesar de su posición actual de dependencia respecto a los grandes centros regionales.

2. Las recomendaciones para los espacios rurales y de baja densidad

a. Las medidas referidas a la desertización y al envejecimiento de la población

La existencia de extensos territorios de baja densidad y con dinámicas negativas, como el que de norte a sur se extiende desde el interior de Galicia y Asturias hasta el norte de Huelva, ocupando el espacio fronterizo hispano-portugués, hace necesaria la puesta en marcha, con mayor energía y recursos que hasta ahora, de medidas de apoyo a la conciliación de tiempo laboral y familiar y de incentivos a la natalidad, para enfrentar un problema común grave en el NO de España y no solo en el medio rural. Galicia, Asturias y Castilla y León presentan una situación actual aún de mayor número de defunciones que de nacimientos, mientras que País Vasco, Cantabria, Navarra y La Rioja se encuentran en una situación de estancamiento demográfico, apoyándose el crecimiento actual en la inmigración.

La existencia de las mencionadas extensas rupturas territoriales (en particular ese eje norte-sur, que va desde el interior de Galicia y el occidente interior de Asturias, a través del límite entre Galicia y Castilla y León y el espacio fronterizo de España y Portugal, en Castilla y León, Extremadura y Huelva), dibuja un panorama con profundas disparidades. Es el caso también de los espacios montañosos del Pirineo (Navarra), del Sistema Ibérico (La Rioja, Soria), de los Montes de León, de la Cordillera Cantábrica y de Sierra Morena.

El impacto de la inmigración y la tendencia a la mejora de la natalidad abren perspectivas menos negativas para el futuro a medio plazo, que deben ser reforzadas desde el ámbito de las políticas de conciliación, arbitradas en el marco de acuerdos entre la administración, los agentes sociales y las empresas y desde la mejora de la cobertura de los servicios públicos, en particular en el campo de la infancia y de la población anciana, cuya atención se presenta además como un importante nicho de empleo joven.

Otro aspecto que se ha revelado fundamental son las políticas y programas de desarrollo rural de alcance europeo, cuya continuidad debe apoyar el sostenimiento de las tendencias de diversificación de actividades, el proceso de terciarización económica, el aumento de las relaciones y de la articulación entre ciudad y territorios rurales y la atracción de flujos crecientes desde los ámbitos metropolitanos.

b. Las medidas de desenclavamiento

La posición periférica de buena parte del territorio atlántico ha inducido históricamente condiciones de baja accesibilidad, reforzadas por la dependencia de los sistemas de infraestructuras respecto a los principales nodos peninsulares. Esta situación ha mejorado sustancialmente, desde 1985, con la construcción de los grandes ejes radiales de autovías, las líneas y proyectos en ferrocarriles de alta velocidad, el incremento de tráfico de los aeropuertos regionales y la mejora de los puertos marítimos.

Sin embargo, solo en los últimos años se ha abordado la mejora de las comunicaciones transversales que comunican directamente los principales nodos urbanos atlánticos. La pérdida, por parte de la mayoría de las regiones, de su condición de objetivo 1 (Asturias, Cantabria, Castilla y León) hace además necesaria una agilización de las obras pendientes y en

curso de realización para afrontar los problemas de aislamiento y concluir las obras en curso en la red principal de ferrocarriles, autovías, aeropuertos y puertos.

La puesta en marcha, por el gobierno español, del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y la inclusión de los principales corredores de transporte en la red europea, parecen despejar dudas, a pesar de los cambios en la financiación comunitaria a partir de 2007, sobre la continuidad de los proyectos en infraestructuras de transporte y de la construcción de las líneas ferroviarias de alta velocidad, fundamentales para la integración del espacio atlántico y la comunicación ágil entre sus nodos principales.

c. El refuerzo de los pequeños centros urbanos y de los núcleos rurales

Las tendencias demográficas positivas y el incremento de la oferta residencial y de servicios en los pequeños centros comarcales, último escalón del sistema urbano, se unen a la mejora del nivel de vida, el aumento del empleo, la revitalización del pequeño tejido empresarial, la mejora de la accesibilidad, el incremento de la relación con los centros urbanos y la mejora de equipamientos y servicios públicos. Son núcleos urbanos de pequeño tamaño (5.000-15.000 habitantes), en los que las iniciativas modestas pueden tener un gran impacto potencial y adquirir gran dimensión en sus efectos inducidos.

Las tendencias más positivas se han producido en las CC.AA. más pequeñas, en las que la atención a este último escalón urbano ha sido mayor en cuanto a mejora de la accesibilidad, articulación en el sistema territorial, mejora de los servicios públicos, infraestructuras y equipamientos, ordenación del territorio, aprovechamiento de los efectos inducidos por las declaración de espacios protegidos, promoción de suelo empresarial y desarrollo de programas e iniciativas de desarrollo. La continuidad de estas políticas se revela fundamental para el refuerzo de estos núcleos, vitales para la supervivencia del mundo rural y para evitar el despoblamiento de importantes áreas interiores y de montaña.

d. La promoción de nuevas actividades y las respuestas a los cambios de la agricultura

Los procesos de desarrollo rural puestos en marcha durante las dos últimas décadas han dado lugar a importantes cambios en la agricultura (especialización, descenso de empresas, incremento de la productividad, pérdida de empleo) y han dado paso a nuevos escenarios de diversificación, vinculados en muchos casos a iniciativas europeas (LEADER) que han traído consigo el desarrollo del turismo en ámbito rural y de naturaleza (vinculado o no a espacios protegidos), equipamientos vinculados a espacios protegidos, nuevas actividades de transformación agrarias, etc.

Se hace necesaria una continuidad en el apoyo a los procesos de desarrollo rural y a la actividad en las áreas rurales más débiles (montaña, espacios alejados o de baja densidad) mediante líneas específicas de financiación. La resolución de los problemas de aislamiento implica nuevas oportunidades de relación entre el mundo urbano y rural, a través del papel intermedio de los centros comarcales y pequeñas ciudades y de la captación de crecientes flujos urbanos sobre los que sustentar nuevas actividades, vinculadas o no a los recursos del territorio y a la valorización de las producciones locales de calidad.

2. Las recomendaciones sectoriales

1. El refuerzo de la accesibilidad interna y externa

a. Las medidas referidas a los transportes marítimos, terrestres y aéreos para reforzar la conectividad internacional

Las medidas de mejora de la conectividad internacional de las regiones atlánticas españolas se enmarcan en la puesta en marcha del PEIT, durante el periodo 2005-2020. Desde el punto de vista de las conexiones internacionales los transportes aéreos y marítimos adquieren una importancia fundamental. Las mejoras previstas miran a un refuerzo del sistema de puertos y a la realización de grandes inversiones de mejora y ampliación en función de sus especializaciones actuales, así como el impulso de nuevas rutas complementarias y la consolidación de las autopistas del mar. Así se prevén grandes inversiones en los proyectos de los puertos de Bilbao, Gijón, A Coruña, Huelva, Cádiz y Algeciras, entre otros. Sin embargo parece que no hay una correspondencia nítida entre la potencia instalada y los tráficos actuales, por lo que debería realizarse un análisis pormenorizado de los potenciales de cada puerto y sus posibilidades de crecimiento, superando las especializaciones actuales.

Desde el punto de vista del policentrismo existe un número relevante de puertos bien equipados, vinculados a áreas metropolitanas y sistemas urbanos intermedios e incluso a ciudades medias. La apertura y/o potenciación de la relación entre los puertos de la fachada atlántica europea se presenta como una necesidad estratégica para el desarrollo del transporte marítimo y para evitar la continuidad de la tendencia actual que conduce a la saturación del sistema de transporte por carretera.

Hay que constatar la importancia de incardinar el sistema de puertos atlánticos españoles en la red europea de autopistas del mar, en el marco del Libro Blanco del Transporte. En este sentido, la alternativa de los puertos cantábricos y, en menor medida, atlánticos, de España, para evitar la congestión del paso de Irún-Hendaya, puede considerarse como una alternativa razonable para la exportación hacia el resto de Europa. Similar es la actual situación del transporte de mercancías entre España y Portugal, dominada también por el transporte por carretera, a pesar de las infraestructuras portuarias existentes.

Respecto al transporte aéreo, el sistema de aeropuertos regionales españoles se ha caracterizado por un incremento de la actividad, número de vuelos, conexiones internacionales y volumen de pasajeros, en la última década. Sin embargo, sigue caracterizado por la excesiva dependencia respecto a los aeropuertos de Madrid y Barcelona, siempre cercanas a la saturación, a pesar de las repetidas ampliaciones. El PEIT no hace sino refrendar esta situación apostando por una continuidad estructural del sistema.

El aumento de la oferta de vuelos internacionales y regionales y el incremento de la oferta de líneas directas entre sistemas urbanos intermedios y de líneas internacionales desde aeropuertos regionales, están transformando rápidamente el panorama del transporte aéreo. Las medidas a tomar deberían orientarse a una mejora de equipamientos en los aeropuertos regionales y al incremento de las relaciones internacionales con una diversificación de destinos tradicionales (Londres, París, Bruselas, Frankfurt), sobre la base de la apertura de nuevas relaciones y nuevas conexiones vinculadas.

El ambicioso plan ferroviario de alta velocidad, con una red básica habilitada en el horizonte de 2007 (Madrid-Sevilla y Málaga, Madrid-Valladolid, Madrid-Zaragoza-Barcelona), necesita articularse internacionalmente. Desde esta óptica se debe avanzar con mayor agilidad en la conexión Valladolid-Burgos-País Vasco-Francia, así como en su conexión con el valle del Ebro. La construcción del AVE Madrid-Galicia debe impulsar la vinculación del eje costero gallego con el eje atlántico Lisboa-Porto. La conexión Madrid-Valladolid-Salamanca necesita su continuación hacia Portugal, al tiempo que se completa la vinculación hispano-portuguesa a través de Sevilla-Huelva-Algarve y de Madrid-Lisboa. La conclusión de las conexiones entre Madrid y las ciudades cantábricas (Asturias, Santander, Bilbao) y entre éstas es otra necesidad urgente.

La conexión internacional de la red de autopistas y autovías se realiza a través de diversos enlaces. Desde el punto de vista transnacional destaca la saturación del paso de Irún-Hendaye, al que habría que responder con nuevas alternativas como la de Pamplona-Bordaux, en un escenario de permeabilización de los Pirineos, hoy una barrera efectiva para la integración del espacio franco-español. Esta permeabilización necesita de la habilitación de nuevas conexiones en vías de alta capacidad, tanto por carretera como por ferrocarril. La relación con Portugal se beneficiará de la culminación de la autovía entre Salamanca-Ciudad Rodrigo-Aveiro, así como de la mejora de las conexiones Verín-Chaves, Zamora-Bragança y Sevilla-Beja.

b. Las medidas para reforzar la conectividad intra-atlántica

Las propuestas para la mejora de la accesibilidad intraatlántica están relacionadas con las propuestas del PEIT, el refuerzo de los ejes fundamentales de relación transnacional e interregional y la articulación de aquellos de tendencias más débiles pero con un fuerte potencial de crecimiento. El refuerzo de los transportes marítimos y aéreos, dado su carácter nacional-internacional, no difiere de lo ya reseñado, salvo en el refuerzo del papel del marítimo, y también del ferroviario, como alternativa a la saturación del transporte por carretera, aumentando su participación relativa.

El transporte aéreo interregional tiene como perspectiva a medio plazo, en España, la competencia del tren de alta velocidad, por lo que probablemente deberá reorientarse a conexiones peninsulares extremas, con las islas y turísticas y, sobre todo, a aumentar la oferta internacional no solo con las principales ciudades europeas y las interconexiones que éstas ofrecen, sino a un abanico más amplio de ciudades, particularmente las atlánticas.

Respecto al transporte ferroviario de pasajeros, las líneas en construcción tienen una importancia fundamental para la mejora de tiempos de viaje y condiciones del mismo, no solo en las conexiones directas: Madrid-Sevilla, Madrid-Segovia-Valladolid, sino también por su papel intermedio en otra rutas (Madrid-Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, La Rioja, Navarra), en las que está prevista la construcción de nuevas líneas de alta velocidad, bien exclusivas de viajeros (Madrid-Galicia) o mixtas (el resto de las conexiones indicadas).

En cualquier caso y aunque la culminación de estos proyectos se dilate, en las previsiones del PEIT, hasta 2015-2020, la apertura de tramos clave, como Madrid-Sevilla y Madrid-Valladolid, posibilita una importante reducción de tiempos de viaje con Madrid y entre el

conjunto de las ciudades atlánticas, mejorando la posición, hoy muy debilitada, del tren en el transporte de viajeros.

Por lo que respecta a las mercancías el tren ha perdido mucho peso en favor de la carretera. La recuperación de su papel pasa por la utilización mixta de las líneas de altas prestaciones previstas y por el uso exclusivo de líneas que queden fuera del circuito de pasajeros o que ya están en desuso en la actualidad y cuya reutilización, en algunos casos, ya está en estudio en el seno de la Unión Europea (caso de la línea Ruta de la Plata). En cualquier caso, la tendencia a la saturación de las principales vías de transporte por carretera hace necesaria una revisión del papel del ferrocarril y de su potencialidad, como alternativa de futuro, reutilizando vías en desuso o escasamente utilizadas.

La red de autopistas y autovías presenta una situación casi concluida en el sistema radial de relación con Madrid y más incompleta en las relaciones transversales entre los distintos sistemas urbanos. Los ejes transversales fundamentales demandan la finalización de la autovía del Cantábrico, de la ruta de la Plata, del eje Vigo-Benavente-Palencia-Burgos, del eje del Duero y del eje surpirenaico. También de la construcción de vías alternativas al paso por Sevilla.

Gran importancia estratégica tiene el eje «ruta de la Plata, que a través de la finalización de la autovía y la recuperación del ferrocarril podría estructurar el gran «vacío» del territorio entre el interior de Galicia y Asturias y el norte de Huelva, suturando dicho espacio en sentido N-S y en el espacio fronterizo con Portugal. Este eje trenzaría una larga serie de áreas metropolitanas, sistemas urbanos, villas y pequeñas ciudades, que en la actualidad viven relativamente aisladas o con escasa relación entre sí, con el añadido de la presencia de la frontera, así como territorios de fuerte ruralidad y de baja densidad de población.

c. Las medidas para mejorar la integración interna de los conjuntos regionales

La mejora de la integración interna se basa en el aprovechamiento de la rápida creación de infraestructuras de transporte en curso. Y ello a través de dos líneas fundamentales de actuación: la mejora de la conectividad interna de las áreas metropolitanas, sistemas urbanos intermedios y red urbana en general, y la puesta en relación de los nodos de la red urbana con las áreas más aisladas o con peores condiciones de accesibilidad.

La congestión de las áreas metropolitanas exige medidas de accesibilidad interna que pasan por la mejora de los ferrocarriles metropolitanos y transportes urbanos en general, los servicios ferroviarios de cercanías, la potenciación de los aeropuertos y la mejora de la malla de autovías y grandes vías urbanas, poniendo en valor vías alternativas en distancias medias.

El proceso de crecimiento de las áreas metropolitanas y sistemas urbanos intermedios, junto a la densificación de las regiones urbanas, demandan en los próximos años un singular esfuerzo de optimización y construcción de nuevas infraestructuras metropolitanas e interurbanas, en particular con actuaciones en el capítulo del transporte público (tranvías, ferrocarril metropolitano y de cercanías, autobús) que aporten soluciones alternativas al incremento continuado del tráfico urbano y al uso masivo del vehículo privado, del que deben verse cada vez más libres los centros históricos y áreas urbanas más sensibles.

d. Las medidas referentes a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación

La generalización del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación exige aún esfuerzos para facilitar el acceso masivo a ellas de la población y de las empresas. Para ello es necesario el refuerzo de las medidas que alienten la competencia entre empresas suministradoras así como el incremento de la formación, el conocimiento y la utilización de las distintas tecnologías. Es importante la extensión de servicios y medios al conjunto de la población, con la inclusión de las pequeñas ciudades y de las áreas rurales, en condiciones de igualdad con las ciudades. De igual manera, la potenciación de su uso por el conjunto de la actividad productiva, incluidas las pequeñas y medianas empresas y la generalización de la formación de la población en su utilización y potencialidades. La dotación de centros educativos, centros sociales, organismos de la administración y empresas se revela como primordial para su desarrollo y para la igualdad de oportunidades de las poblaciones y territorios.

En este capítulo los próximos retos son la extensión de las nuevas tecnologías en materia de telefonía móvil, la generalización de las líneas telefónicas y de internet de alta velocidad y el incremento del uso de las redes para actividades económicas y de intercambio, así como en la relación de la población con la administración. La definitiva implantación de la televisión digital e interactiva y la diversificación de fuentes y servicios avanzados a empresas y particulares abren campos de actividad en continua transformación y expansión y vinculados a las actividades de I+D+I.

2. Las políticas de apoyo a la innovación y la investigación y desarrollo

a. El refuerzo de las redes de conocimiento e investigación

Las propuestas se centran en el refuerzo de la relación entre empresas, centros de investigación y universidades, con apoyo expreso a los polos de intercambio existentes y apertura de nuevas vías, a través de planes y convocatorias específicos. Lo que lleva consigo la creación y refuerzo del sistema de polos y parques tecnológicos existentes, vinculados o no a centros universitarios, y áreas de intercambio entre centros de investigación y sistema productivo.

Como se ha indicado es necesario continuar el impulso del uso de las TIC en las pequeñas y medianas empresas, como herramienta para sus actividades de producción, comercialización e intercambio y la vinculación de éstas en redes de cooperación empresarial y de fomento de la investigación.

Se señala el necesario aprovechamiento integral de las redes de organismos de cooperación entre universidades y empresas, oficinas de transferencias de resultados de investigación... con el impulso de la formación de investigadores, de los contratos tecnológicos y de la evaluación de los centros universitarios y de investigación, así como de la constitución de grupos de excelencia en investigación. Y el refuerzo de la presencia de los centros de investigación en redes transnacionales de I+D+I y en proyectos internacionales;

b. Las propuestas de polos de excelencia en I+D+I

La existencia de experiencias y la evaluación de políticas y resultados de las mismas en torno a la creación de polos de investigación, desarrollo, innovación e intercambio permiten definir políticas de refuerzo de su papel motor en las economías regionales. El ejemplo de los polos o parques tecnológicos existentes deben ser aprovechados para un más intensivo seguimiento de sus actividades y aportación de recursos, a través de políticas específicas de fomento de la investigación.

La existencia de una estructura empresarial de cierta dimensión en cada uno de los polos mencionados establece la masa crítica necesaria para el fomento de las relaciones de intercambio entre las empresas y los centros de investigación, para el reforzamiento de los polos de I+D+I existentes y futuros a partir de la existencia de una importante red de universidades, centros de investigación, OTRIs y organismos de cooperación universidad-empresa, que complementen y apoyen la labor investigadora de las propias empresas.

La presencia de centros universitarios y de investigación de relevancia, una estructura empresarial densa, la presencia de empresas de alcance mundial y una población relativamente numerosa con formación avanzada, avala la política de apoyo a la creación de polos de excelencia en I+D+I en el País Vasco, Asturias, Galicia, Sevilla, Valladolid o Navarra, a partir de las experiencias existentes de parques tecnológicos, polos universitarios e instituciones de intercambio y cooperación empresarial.

c. Los sistemas productivos locales con fuerte contenido tecnológico a reforzar (los polos de competitividad)

Los sistemas productivos atlánticos se han caracterizado hasta época reciente por una especialización en actividades industriales tradicionales, industrias metalúrgicas, químicas y de construcción naval, con un proceso de modernización y reestructuración dilatado. Este proceso ha dado lugar a problemas graves para el empleo y las dinámicas locales, pero también constituyó una oportunidad para los procesos de modernización llevados a cabo, a continuar y reforzar en los próximos años.

Sin embargo, la difusión de las actividades de las grandes empresas y la constitución de sistemas locales ha sido débil, salvo en el caso del País Vasco y sus regiones vecinas, así como la formación de redes de cooperación empresarial. Por ello, las políticas a desarrollar en los próximos años pasan por la habilitación de puntos de encuentro y cooperación, apoyo a la modernización y cooperación de los sistemas de pequeñas y medianas empresas, vinculación entre las grandes empresas multinacionales industriales, financieras y de servicios (Arcelor, Alcoa, Fasa Renault, Citroen Hispania, Asturiana de Zinc, Saint Gobain, Dupont, Volkswagen, BSCH, BBVA, Iberdrola, EADS, Eroski, Unión FENOSA, Alsa, Acerinox, Bayer, Abengoa, Pescanova, Mondragón Coop., Duro Felguera, Ence, Inditex, Pascual, CAPSA...) y el sistema de pequeñas y medianas empresas de ámbito local.

El proceso de tecnologización e internacionalización de los sistemas locales de pymes se revela como fundamental, si tenemos en cuenta, además, su papel en el crecimiento del empleo. La tendencia a la pérdida de la ventaja comparativa en precios y costes laborales respecto a otros países europeos necesita de un refuerzo de las políticas de aumento de la

competitividad de las empresas y de los recursos empleados en investigación, desarrollo e innovación.

d. Las políticas de desarrollo de las estructuras de educación y formación

La generalización del acceso a la enseñanza superior, en porcentajes elevados entre la población menor de 40 años, y el fundamental papel que la disponibilidad de un numeroso grupo de población con formación superior ha significado en el crecimiento español de las dos últimas décadas, deja paso a una nueva situación marcada por la reforma de las enseñanzas superiores en Europa, que señala una oportunidad para la modernización y armonización del sistema de enseñanza e investigación universitario.

Esta oportunidad debe dar paso a una mejora generalizada del sistema de educación superior, superada la época de masificación y extendida la oferta de estudios sobre el territorio hasta el nivel de las ciudades medias, con la mejora de los centros, su vinculación a centros tecnológicos avanzados y el incremento de la relación con las empresas y el sistema productivo en general. La introducción de nuevos escenarios de competencia entre universidades, de aplicación de sistemas rigurosos de evaluación de la actividad y la producción científica, así como la mejora en los sistemas de selección y formación de profesores e investigadores se plantean como retos para la universidad española, que debe abrirse a las nuevas funciones de cooperación con la sociedad y el territorio en el que se localizan.

Otro campo de trabajo es el de la inserción laboral de los titulados, en particular de la mujeres, que se ha visto dificultada en las regiones menos dinámicas, abriendo procesos de captación de titulados por parte de las regiones más dinámicas, con la pérdida de capital social correspondiente. La situación actual de los mercados de trabajo en las regiones atlánticas, demográficamente estancadas, salvo Andalucía, plantea importantes problemas de mano de obra, de mayor o menor cualificación, en muchas actividades (agricultura intensiva, construcción, hostelería, servicios a la población...), lo que ha redundado en un incremento muy notable de la inmigración. Se debe afrontar esta situación desde el sistema de formación profesional reformado en 1990, con captación de un porcentaje mayor de población estudiantil y mediante la continuidad de los flujos inmigratorios que, al menos en las regiones atlánticas, va a seguir siendo necesaria si tenemos en cuenta los ritmos demográficos y su lenta recuperación, para poder mantener los actuales niveles de actividad y empleo.

Esto plantea hacia el próximo futuro importantes interrogantes sobre el sistema de captación de mano de obra extracomunitaria y su adecuación legal. En cualquier caso, esta situación va a requerir del mantenimiento de la estructura de formación profesional ocupacional, reorientado a la población inmigrante.

3. La preservación del medio ambiente y la prevención de riesgos

a. Las medidas referentes a la calidad del agua

Se plantea la urgente necesidad de completar el saneamiento de aguas residuales del sistema de ciudades costeras, puertos y áreas industriales, hoy en fase de realización. En la misma situación se encuentran buena parte de las ciudades del interior, con sistemas insufi-

cientes. La terminación de los planes básicos de saneamiento se revela así como una opción estratégica de la mayor urgencia, a partir también de la situación actual de contaminación de las aguas fluviales, apoyada además por los vertidos de la agricultura intensiva y de los nodos de localización industrial.

En el interior (Castilla y León, La Rioja, Navarra) y en algunas áreas de Andalucía atlántica se plantean problemas de abastecimiento de agua potable y de disponibilidad de agua para el regadío agrícola. La resolución de estos problemas pasa por completar los planes de abastecimiento de los distintos consorcios y organismos metropolitanos y de su extensión al conjunto del poblamiento rural, al tiempo que se ponen en marcha mejoras en la red y en el aprovechamiento racional.

La política del agua se plantea así como uno de los mayores retos de futuro en España, menor en las regiones de la cornisa Cantábrica y Galicia, donde el régimen de precipitaciones corresponde a un clima húmedo, y mayor en aquellas regiones donde estas escasean más y a la vez hay tensiones de crecimiento y urbanización de nuevas áreas y/o extensión de áreas de agricultura intensiva (Andalucía, Castilla y León, La Rioja, Navarra). La renovación de los sistemas de regadío y las medidas de ahorro son, en cualquier caso, indispensables.

b. Las medidas específicas para las zonas de riesgo y las áreas bajo presión humana

Los principales problemas están relacionados con el consumo creciente de suelo para urbanización, muy superior al crecimiento demográfico, la generalización de la presión de urbanización para segundas residencia, sobre todo en ámbitos costeros y otros espacios ambientalmente sensibles, que amenaza con reproducir la urbanización lineal mediterránea en las costas atlánticas.

La incompleta red de tratamiento de residuos sólidos urbanos necesita de una actuación urgente para su conclusión en el conjunto de las regiones. Del mismo modo, la continuidad en el proceso de aumento del porcentaje de residuos reciclados, la visión estratégica de los depósitos de residuos como áreas industriales y de nueva actividad son medidas para avanzar en el proceso.

La política forestal, desde la óptica de la biodiversidad y la preservación de los valores ambientales, tiene importantes perspectivas de actividad y el reto de afrontar el abandono de espacios de cultivo y pasto, que favorecen el aumento de los incendios forestales, así como la existencia de extensos espacios desforestados de escasa utilización. Otros retos ambientales están relacionados con la puesta en marcha de espacios protegidos y su vinculación con los procesos de desarrollo rural y la aplicación de los acuerdos de Kioto que supondrán un fuerte impacto sobre la estructura actual de la industria de producción eléctrica de origen térmico, muy concentrada en el NO de España (Galicia, Asturias, León...).

c. Las medidas para los espacios protegidos

En las dos últimas décadas, las comunidades autónomas han puesto en marcha sus redes de espacios protegidos. A partir de la definición normativa de las distintas figuras y la delimitación territorial de las mismas se han ido declarando progresivamente espacios clasifi-

cados hasta ocupar una parte importante del territorio, en particular en humedales, áreas de montaña y áreas costeras. La extensión de estos espacios es importante, ocupando hoy buena parte de la cordillera Cantábrica, de la orla montañosa de Castilla y León y de Sierra Morena, por ejemplo.

Las medidas propuestas pasan por la declaración del conjunto de espacios protegidos previstos en los planes de cada Comunidad Autónoma, así como la definición para la mayor parte de ellos, que cuentan con población en su interior o con actividades humanas tradicionales, de estrategias y programas de desarrollo sostenible que aprovechen la imagen de marca de estos espacios para el desarrollo de actividades compatibles. La zonificación establecida en los planes de uso y gestión debe ayudar a la puesta en marcha de dichas estrategias de desarrollo sostenible.

Un aspecto a reforzar, para evitar efectos nocivos en los límites artificiales entre espacios y administraciones, es la cooperación entre las distintas administraciones para poner en marcha espacios coherentes interregionales y transnacionales (cordillera Cantábrica, Pirineos, Sistema Central, Sierra Morena...).

3. Las recomendaciones de articulación con otros espacios atlánticos de desarrollo

1. Espacio del Norte de España-suroeste de Francia

Delimitado, en España, por las regiones de tradición industrial del Cantábrico (Asturias, Cantabria, País Vasco), su engarce con el valle del Ebro (La Rioja, Navarra) y los territorios interiores de Castilla y León.

Las recomendaciones para el reforzamiento de la vinculación trasfronteriza con Francia apuntan a una mejora de la permeabilización fronteriza que posibilite el aprovechamiento de la articulación y desarrollo de los nodos urbanos de distinto nivel en ambos lados de la frontera y limite sus efectos negativos, particularmente en Navarra. Los nodos fundamentales de este espacio son el sistema urbano transnacional de San Sebastián-Irún-Bayona, las áreas metropolitanas de Bilbao, Ciudad Astur y Bordeaux y el sistema de ciudades intermedias a ambos lados de la frontera. La apuntada permeabilización de los Pirineos demanda una mejor comunicación a través del Pirineo navarro, que evite la congestión del paso fronterizo de Irún-Hendaye. También la conexión de las líneas de alta velocidad entre Valladolid y Bordeaux.

Este espacio presenta un área de mayor actividad, mejores indicadores de desarrollo y mayor densidad urbana, que se extiende por Cantabria, País Vasco, La Rioja, Navarra y el eje de Castilla, sobre los nodos de Burgos (eje Paris-Madrid) y de Valladolid-Palencia. Igualmente se aprecia su influencia en el auge actual y la continuidad del tradicional eje industrial, hoy en fase de crecimiento y revitalización, del norte de España (País Vasco-Cantabria-Asturias), con un crecimiento extendido a los espacios litorales interurbanos, en los sectores del turismo y la construcción en el ámbito costero. Sus indicadores son positivos y tienden a la articulación creciente del mencionado eje cantábrico y del eje transnacional entre Francia, España y Portugal, que a través de la península Ibérica, va desde el País Vasco hasta Valladolid, Salamanca y la frontera con Portugal, constituyendo un eje dinámico que ha impulsado el crecimiento de sus nodos urbanos principales.

Los procesos de articulación extienden a otros ejes el crecimiento del subespacio motor, en áreas de menor densidad e indicadores de desarrollo más limitados: conexiones Valladolid-León-Asturias y Valladolid-Benavente-Galicia, definidos en SDEA como espacios de articulación de fuerte potencial crecimiento. La orla montañosa de Castilla y León implica áreas de baja densidad que dificultan la conexión efectiva de los espacios definidos con las regiones costeras e incluso con Madrid, introduciendo dificultades a la implantación de la red de infraestructuras de transporte. Del mismo modo, la ruptura territorial en el oeste de Castilla y León supone un reto para la vertebración de este espacio con el correspondiente al eje atlántico de Galicia y Portugal.

Trascendental importancia tiene también la conexión de este espacio con uno de los ejes de mayor crecimiento en las dos últimas décadas: el del valle del Ebro, en la conexión entre Bilbao y Barcelona, que vincula País Vasco, La Rioja, Navarra y Zaragoza. La importancia del eje del Ebro, con su ejes simétricos en Francia, el surpirenaico entre Bayonne-Pau-Toulouse y el de Bordeaux-Toulouse, reafirma la necesidad de la permeabilización de los Pirineos, evitando el actual efecto barrera, en una estrategia que va más allá de las propuestas para el eje atlántico. La conexión de este espacio en ambos lados de la frontera tiene su exponente más notable en el ámbito fronterizo del sistema San Sebastián-Bayonne, conexión entre el norte de España y el espacio aquitano, excesivamente congestionado.

La inexistencia de una conexión ferroviaria adecuada refuerza los problemas de conectividad y apunta la necesidad de agilizar los planes de relación transnacional. El refuerzo de ejes alternativos debe tomar en consideración la existencia de otros nodos, mediante la puesta en marcha de un eje alternativo al de Irún a través de los Pirineos, que desde Bordeaux enlazaría con Pamplona y Tudela para llegar a Madrid y unirse a los ejes ya existentes. De esta forma se descongestionaría el cuello de botella que supone el actual paso fronterizo y la conexión francesa, posibilitando también su conexión al pujante mediterráneo español a través del Ebro y se facilitaría la extensión del espacio motor a las zonas rurales pirenaicas de ambos lados de la frontera. Este eje debe reforzarse con alternativas como la que posibilita el eje subpirenaico, que enlaza Pamplona, Huesca y Lérida-Barcelona.

La integración del eje cantábrico parte de una situación de articulación efectiva sobre unos flujos de relación cada vez más densos entre País Vasco, Cantabria y Ciudad Astur, menos intensos o más débiles entre Asturias y Galicia, salvo en el espacio costero. En cualquier caso, este eje es de elevado potencial de crecimiento, por las infraestructuras viarias que, ya en servicio o próximas a estarlo, lo consolidan como tal, la mejora de su conectividad aérea, las fortalezas que presenta en formación de los más jóvenes, el renovado dinamismo económico tras décadas de reconversión y crisis a partir de la industria metalúrgica y su creciente diversificación económica. Para su estabilización es fundamental la presencia y consolidación metropolitana de Ciudad Astur, que actualmente gravita sobre sí misma, como rúcula o eslabón de enlace entre los espacios motores atlántico e hispano-francés, así como con el eje de Castilla. Se recomienda para ello la conclusión con premura de la autopista A-8, Ciudad Astur-A Coruña, y la mejora, en obras, de la conexión ferroviaria ya existente, modernizando el corredor ferroviario cantábrico A Coruña-Bilbao.

Respecto al espacio de integración de Castilla y León se manifiesta una mayor vitalidad en torno al eje Vitoria-Burgos-Palencia-Valladolid; presentando de nuevo, como en el caso del Cantábrico, un gradiente negativo hacia el oeste, en la conexión con Salamanca y

Portugal. Este espacio debería prolongarse hacia su integración con Portugal por el oeste, hacia el norte con León y hacia el sur con la presencia dominante de Madrid. Sus fortalezas y debilidades son distintas a las del espacio cantábrico, no se ha producido aquí una reconversión larga y sí hay una especialización productiva notable. Sin embargo, pensamos que se debe aprovechar su potencial de crecimiento cultural, disponibilidad de suelo, existencia de grandes ejes de infraestructuras y posición intermedia entre nodos urbanos de primer nivel. Especial atención requiere la puesta en valor de su industria cultural y turística, vinculada a universidades de prestigio y al riquísimo patrimonio cultural del que son exponentes principales el camino de Santiago (extendido por la mayoría de las regiones atlánticas, desde Navarra a Galicia) y las ciudades y monumentos declarados patrimonio de la humanidad.

La consecuencia de la construcción del policentrismo, de una red tupida de ciudades y polos que facilite la puesta en valor y la relación entre todos los territorios, lleva a la emergencia de algunos nodos, que especialmente en Castilla pueden contribuir al equilibrio territorial: es el caso de Valladolid–Palencia–Tordesillas, como gran área urbana castellana —confluencia de autopistas, aeropuerto y redes de alta velocidad, así como una cierta dimensión demográfica—, pero también de algunas villas de localización estratégica y atracción de empresas industriales o de servicios y en particular logísticas, como Benavente, Miranda de Ebro, Aranda de Duero, Ponferrada, Salamanca o, en menor medida, León, que pueden ver potenciada su condición nodal, en sus diferentes niveles.

La articulación del oeste de Castilla y León necesita de actuaciones en la ruta de la Plata y el Plan del Oeste del gobierno español para sustentar nuevos procesos de generación de actividad y desarrollo. En este sentido convendría repensar la estructura y alcance del sistema de ciudades castellano-leonesas, posiblemente mayor que lo que se estima. Por último, hay que reseñar la importancia de las pequeñas ciudades que ejercen el papel de último escalón del sistema urbano como centros comarcales. Importancia que se podría englobar en el concepto de «microcentrismo», la capacidad estructurante sobre el territorio «rural» de muchas villas y pequeñas ciudades que muestran indicadores demográficos y económicos positivos.

2. Espacio atlántico de Galicia y Portugal

Articulado transnacionalmente por la conexión creciente Vigo-Porto, se prolonga del lado español hacia el norte, donde su ámbito alcanza al eje Vigo-Santiago-Coruña, apoyado por unas buenas conexiones por carretera. Se define como subespacio motor al eje urbano A Coruña-Vigo, que engloba el territorio de mayor densidad, y al resto de Galicia como ámbito de integración.

Este espacio motor, sin embargo, está muy constreñido al ámbito de las grandes áreas urbanas costeras, muy desligado de los demás espacios motores por las rupturas del espacio interior de Portugal y España, y presenta unos indicadores de desarrollo (tanto Porto como Galicia), en comparación con otras regiones españolas y europeas, relativamente bajos (solo superiores a Extremadura y Andalucía)

Por otra parte presenta ciertas debilidades estructurales, como unos indicadores socioeconómicos relativamente débiles, aunque dinámicos, una fuerte presencia aún del sector primario —con un peso considerable de las actividades relacionadas con el mar, al menos en el caso español— y una debilidad demográfica, todas juntas suponen un factor añadido de debi-

lidad y riesgo que aumenta una escasa conectividad externa hasta hace relativamente poco tiempo. Entre sus fortalezas, destacan entre otras, su dinamismo social, ya citado, el hecho de ser sede de grandes empresas multinacionales y su vinculación atlántica con Suramérica. Presenta un importante potencial de crecimiento y de articulación tanto en el propio territorio regional como en el espacio transnacional atlántico, como con el resto de la estructura urbana y productiva peninsular, basado también en una importante mejora reciente de sus sistemas de relación.

La continuidad de la consolidación de este espacio transfronterizo necesita aún de mejoras en la conectividad, con la implementación de alternativas al paso fronterizo de Tui-Valença, a partir de las ligazones secundarias, particularmente de Verín-Chaves, pero también de las de Vilanova de Cerveira-Goián, Salvaterra-Monçao y Lindoso-Lobios. La articulación del ferrocarril de alta velocidad previsto o en obras en el eje A Coruña-Vigo con los proyectos en Portugal es otra medida a considerar para el futuro inmediato. En general, es un espacio de tendencia natural a la articulación transfronteriza dadas las características culturales y socioeconómicas a ambos lados de la frontera y la densidad del eje Porto-Vigo.

La construcción de grandes ejes de infraestructuras es un punto de partida que debe ser acompañado de otros campos de colaboración transnacional, en particular en el apoyo a la dinamización y modernización empresarial, la externalización de su economía a partir de la existencia de importantes infraestructuras de transporte internacional y la conexión con Iberoamérica. El campo potencial de crecimiento y puesta en marcha de nuevas actividades en el espacio atlántico se presenta así como una oportunidad estratégica de futuro abierta, que debe ser explorada y puede sostener un fuerte cambio en las dinámicas y posición relativa de estos territorios en la estructura europea, a lo que contribuirá significativamente la creación de una eurrregión.

Por lo que respecta a la incorporación a este espacio de los ámbitos de integración del interior de Galicia y de Portugal se parte de la necesidad de arbitrar medidas de refuerzo de los nodos urbanos interiores, en particular del escalón intermedio de las capitales provinciales, que aspiran a la posición de sistemas urbanos intermedios, a pesar de cierta atonía y dificultades para su incorporación a escenarios de crecimiento rápido. La existencia de una política regional en Galicia de refuerzo del papel de los centros comarcales, pequeñas y medias ciudades, con una mejora sustancial de sus equipamientos y de la atracción de nuevas actividades, abre expectativas de mejora de la posición de estos subespacios del interior, de indicadores relativamente bajos en la actualidad respecto al eje costero.

La integración de Galicia con el eje cantábrico en el espacio costero se presenta como una realidad a corto plazo de la mano de la mejora de la conectividad y del dinamismo en la generación de nuevas actividades, vinculadas o no al turismo, sobre dicho espacio costero. Mayor dificultad y esfuerzo requiere la vertebración de la Galicia interior con el territorio interior de Asturias y Castilla y León, para lo que se requiere, como se ha indicado con anterioridad, de políticas estatales y transnacionales con Portugal, para la ordenación del territorio y la apertura de nuevos procesos de desarrollo. La cooperación con el norte de Portugal a través de diversos proyectos e iniciativas puede ser un ejemplo a seguir en el futuro inmediato, así como la puesta en valor de los espacios protegidos de montaña con la asociación de nuevas actividades bajo marcas de calidad, ambiental y productiva, que ha abierto puertas al desarrollo rural. Probablemente la experiencia de aplicación, por parte del gobierno estatal,

del denominado Plan del Oeste, para las provincias de León, Zamora y Salamanca (las de índices de desarrollo relativo más bajos) en Castilla y León, deba servir de modelo para la puesta en marcha o extensión del mismo (con la cooperación de las comunidades autónomas) al espacio interior de Galicia, Asturias y Castilla y León y las áreas fronterizas de Extremadura y de Huelva.

Las posibilidades y aspecto de colaboración en el impulso a la integración de la fachada atlántica ibérica son muy amplias y deben ser exploradas desde un objetivo fundamental, buscar escenarios que permitan un crecimiento sostenido de la actividad a partir de la articulación territorial de un territorio con problemas de accesibilidad debido a su localización excéntrica (Galicia), desfavorable respecto a los principales ejes de crecimiento de la península Ibérica. La experiencia y el éxito empresarial en algunos sectores como el textil, de implantación transfronteriza interior en algunos casos, puede marcar nuevas vías de colaboración.

3. Andalucía atlántica-Algarve

Delimitado por la Andalucía abierta en arco al Atlántico, en las provincias de Huelva, Sevilla y Cádiz, sobre tres nodos urbanos principales y una muy densa red de nodos secundarios de distinto nivel jerárquico, en crecimiento rápido, aunque con unos indicadores aún relativamente desfavorables, como marca su condición de región de Objetivo 1.

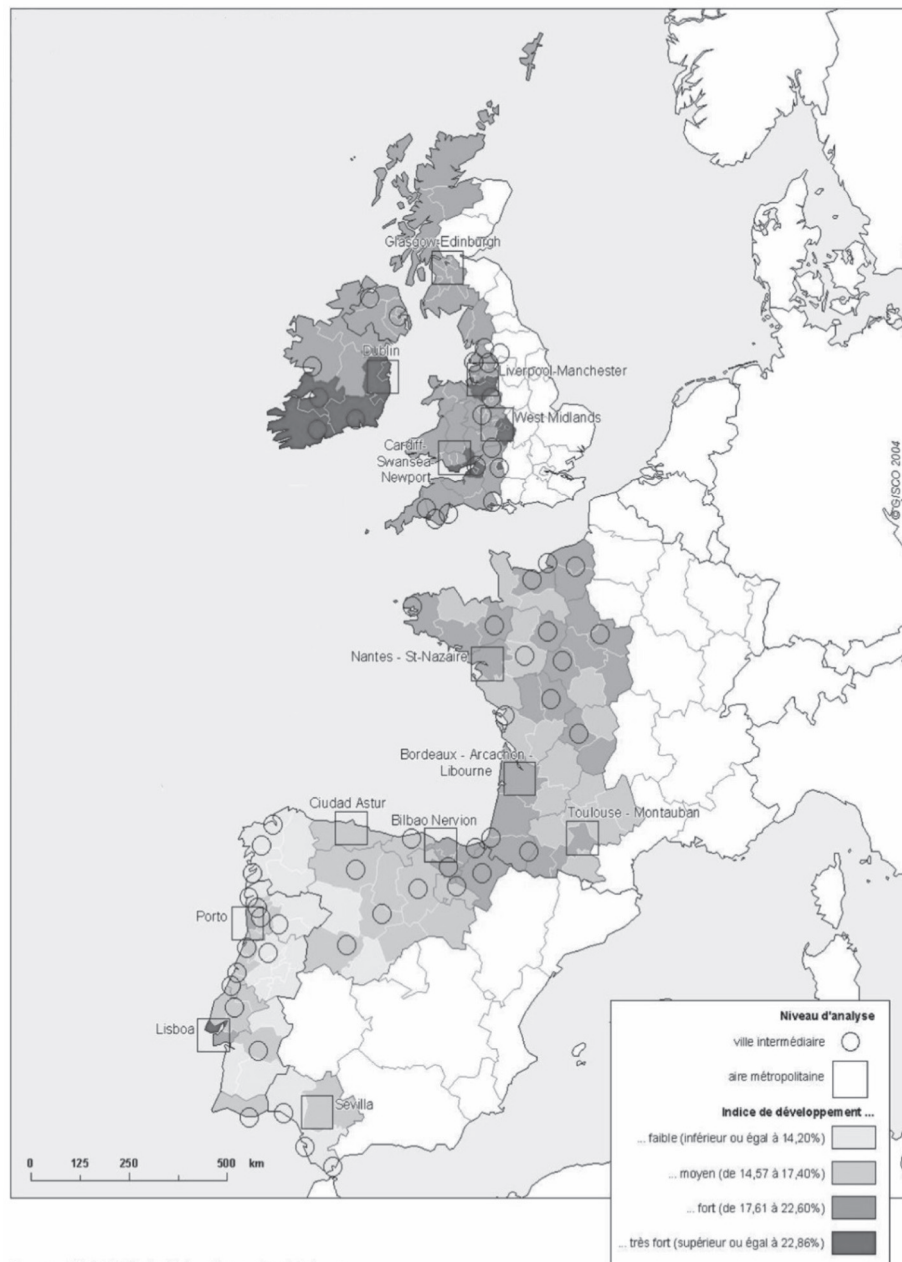
Este subespacio, definido como de integración con un alto potencial de crecimiento, muestra en la actualidad un notable dinamismo económico y demográfico, en comparación con otras áreas de índices superiores de desarrollo que, sin embargo, contrasta con sus bajos indicadores sociales y económicos, sin duda por una situación de partida muy desfavorable, así como por su hasta hace poco deficiente conectividad, vinculada, en todo caso, a Madrid, a Andalucía mediterránea, al Algarve portugués, a las Canarias, a través del tráfico desde Cádiz y al Magreb, a través del puerto de Algeciras.

Y sin embargo, junto con el Algarve, constituye una muestra notable de dinamismo y diversificación productiva —turismo, actividades terciarias— si bien su realidad actual es mucho más modesta que su potencial de crecimiento. Definida por la presencia de una de las principales aglomeraciones del segundo escalón urbano español y una densa red urbana de núcleos de distintos nivel está organizada en tres núcleos principales: Sevilla, Cádiz-Jerez y Huelva, con la ciudad de Córdoba como engarce con el interior peninsular y Madrid, y el área de la bahía de Algeciras con el Magreb. La estrategia de futuro de este espacio se basa en el aprovechamiento de los fuertes flujos que se generan en una región urbana de tres millones de habitantes y la densificación de las relaciones entre sus nodos internos. Pero también en el aprovechamiento de su vinculación transnacional con Portugal, fundamental en el Algarve, con un ámbito de continuidad en el eje Sevilla-Huelva-Ayamonte, de agricultura intensiva, actividad turística y terciaria vinculada. Y de la existencia de uno de los principales enlaces fronterizos de la Unión Europea (Algeciras-Ceuta).

La dimensión urbana de Sevilla manifiesta también una gran potencial de crecimiento, en relación a la actividad y funciones ejercidas por otras ciudades de similar rango en España (Valencia, Bilbao...) y de la generación de actividad autosostenida por la propia dimensión de su área metropolitana. La capacidad de generar polos de atracción de nuevas actividades

Figura 6
 ÍNDICE DE DESARROLLO RELATIVO DE LAS REGIONES ATLÁNTICAS EUROPEAS, SEGÚN SDEA

ESPACE ATLANTIQUE
Indice de Développement Relatif Economique*

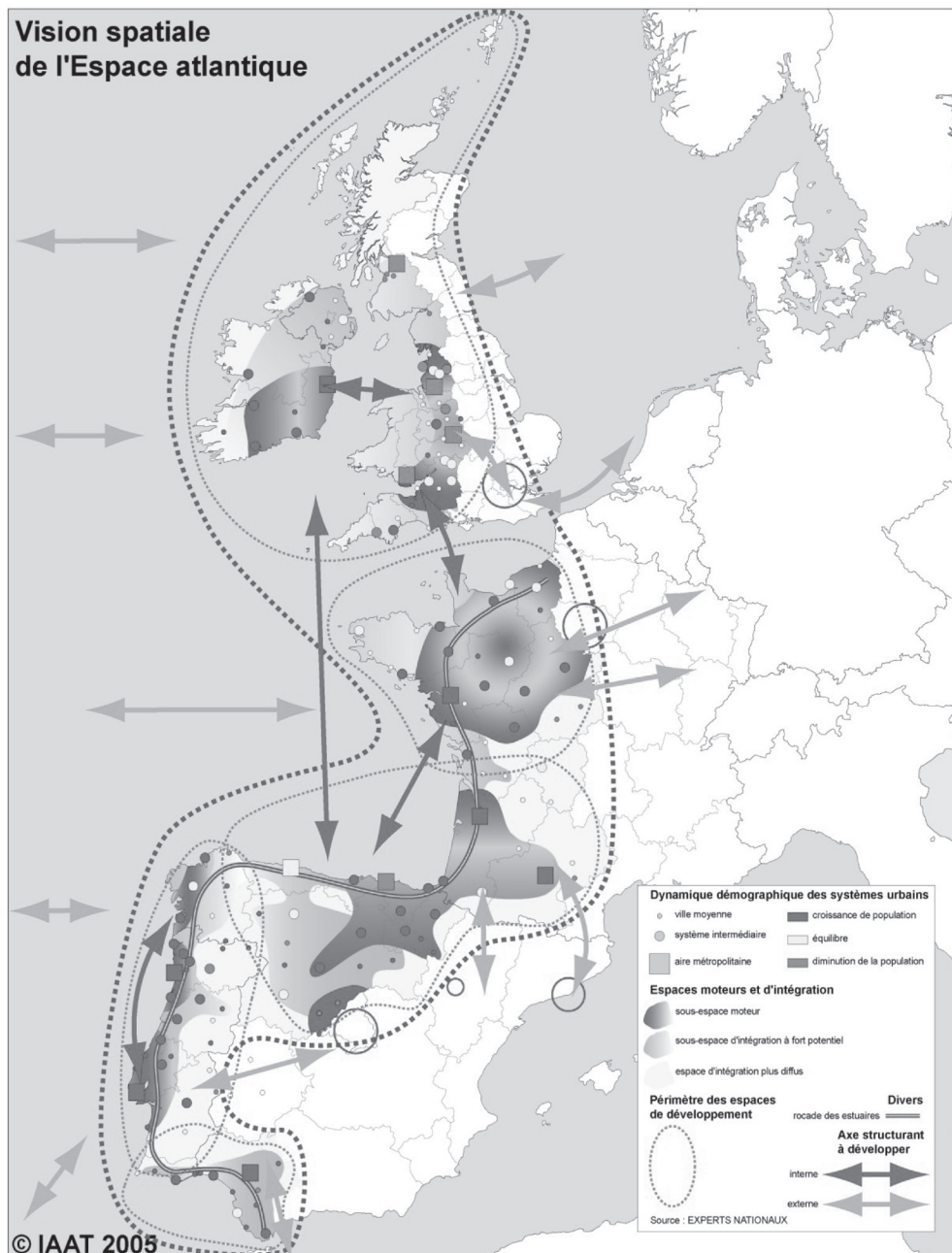


Source : EUROSTAT - Instituts nationaux de statistiques
 Conception : Elisabeth RAKOTOFIRINGA (UMR 6173 CITERES - Université de Tours)

Figura 7
DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS Y TENDENCIAS DE DESARROLLO EN LAS REGIONES ATLÁNTICAS



Figura 8
 SUBESPACIOS ATLÁNTICOS, TENDENCIAS DE DESARROLLO Y FLUJOS DE INTERCAMBIO EN LAS REGIONES ATLÁNTICAS



y servicios avanzados se presenta como un reto a alcanzar, mientras que la definitiva modernización de sectores industriales maduros, construcción naval, industria química (bahía de Cádiz, Huelva), abre posibilidades de modernización y aprovechamiento de una localización estratégica, con un mercado en ampliación, de demografía dinámica, con un crecimiento fuerte de la renta y unas posibilidades aún elevadas de aumento de su relación con el exterior.

La conexión con Algarve está facilitada por la existencia de buenas vías de transporte y debe ser completada con la relación con Alentejo a través de Beja. La situación actual del área de Sevilla muestra aún una importante insuficiencia de sistemas generales de articulación interna, cuando se ha solucionado en buena medida la conexión interurbana entre los nodos urbanos andaluces. La potencia del sistema urbano de Andalucía atlántica manifiesta una situación a encarar de aprovechamiento integral de los recursos existentes para sustentar procesos de desarrollo continuado y de convergencia con el resto de las regiones europeas.

BIBLIOGRAFÍA

- VARIOS AUTORES (2005): *Atlantic Spatial Development Perspective. Schema de développement de l'espace atlantique*. Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe. Sta. María da Feira (Portugal).
- VARIOS AUTORES (2002): *Study on the Construction of a Polycentric and Balanced Development Model for the European Territory. Étude sur la Construction d'un Modèle de Développement Polycentrique et Équilibré pour le Territoire Européen*. Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe. Sta. María da Feira (Portugal).
- VARIOS AUTORES (2006): *Coastatlantic. Integrated Coastal Zone Management: Towards an Atlantic Vision*. Universidad de Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias. Oviedo.

