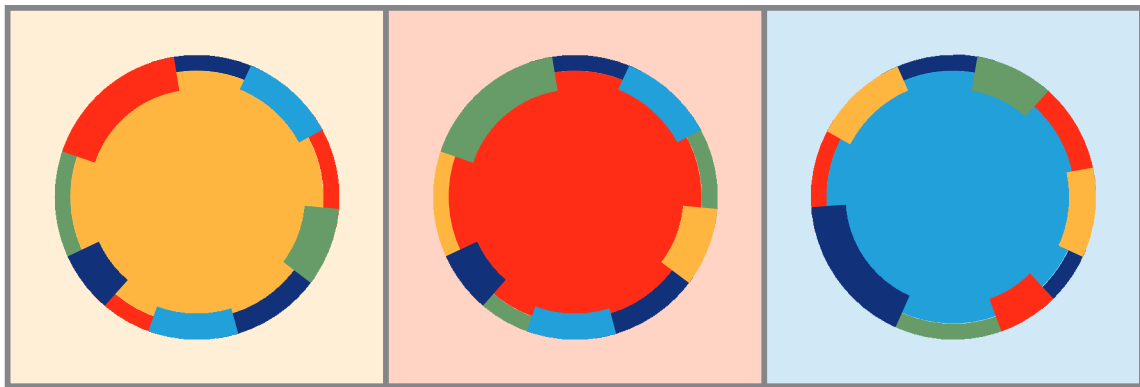


nuevos rumbos



málaga, metrópoli abierta

REFLEXIONES DEL II PLAN ESTRATÉGICO DE MÁLAGA PARA EL 2020

Índice

-  Declaración de consenso del Patronato de la Fundación CIEDES.
-  I. Introducción.
-  1. Las ciudades ante la crisis económica. Criterios de actuación.
-  2. Análisis de las estrategias y de los proyectos estrella. Nuevas propuestas de futuro.
 -  Málaga en el contexto nacional y regional.
 -  Evolución de Málaga 2006-2010.
 -  Informe sobre **“Málaga, metrópoli que mira al mar”**, por Damián Quero Castanys y Francisco Ruiz García.
 -  Informe sobre **“La Málaga de Picasso, cultural y atractiva”**, por José Manuel Cabra de Luna.
 -  Informe sobre **“Málaga, en la vanguardia de la sociedad del conocimiento”**, por Felipe Romera Lubias.
 -  Informe sobre **“Una Málaga renovada, para sus ciudadanos y visitantes”**, por José P. Alba García.
-  3. La percepción de la ciudadanía sobre la evolución de Málaga.
-  4. Algunas prácticas creativas en ciudades.
-  5. Propuestas para la reformulación y la gestión de actuaciones estratégicas.
 -  A. Reorientación de la metodología estratégica.
 -  B. Reflexiones sobre la evolución de los proyectos estrella y nuevas propuestas de actuación.
 -  C. Orientaciones prácticas para el impulso de nuevas actuaciones.
 -  D. Algunas fórmulas de gestión para las actuaciones estratégicas seleccionadas.
-  A. Anexos.
 -  Anexo 1: Participantes en los grupos de expertos.
 -  Anexo 2: Foros ciudadanos y encuesta de percepción.

do forma y desarrollo técnico y administrativo a esas nuevas ideas que transformen y mejoren la ciudad. Ya son sobradamente conocidos los largos períodos que, normalmente, son necesarios para llevar a cabo estas actividades previas a la ejecución de los proyectos. Hay que seguir siendo imaginativos y ambiciosos, pero al mismo tiempo conscientes de que sólo pueden y deben llevarse a cabo los proyectos que manifiesten claras rentabilidades de toda índole. No es tiempo de ideas geniales y proyectos emblemáticos sin más argumentos, que sólo aportan dispersión en los esfuerzos, debates falsos y, al final, frustraciones generalizadas.

Es más necesario que nunca, involucrar al conjunto de la sociedad en estos proyectos de futuro, promoviendo, a la vez, la aparición de liderazgos sociales que actúen como motores de arrastre de las transformaciones que deberían llegar a operarse. Debe incentivarse el desarrollo de entidades y foros en los que se articule la participación de los ciudadanos.

REVISIÓN DE LAS ESTRATEGIAS Y PROYECTOS ESTRELLA.

1.1 Aeropuerto.

Podrían agruparse en cuatro apartados las diferentes actuaciones programadas para ampliar y modernizar las instalaciones del Aeropuerto de Málaga, siguiendo básicamente las previsiones de su Plan Director.

- Área Terminal para pasajeros: en marzo 2010 se puso en servicio la T3, que incrementa de forma muy importante la capacidad de las instalaciones anteriormente existentes. Se trata de un espacio que mejora la funcionalidad del conjunto, permitiendo la especialización de las diversas áreas y aportando calidad a la imagen de la ciudad.
- 2ª Pista de vuelo: en avanzado nivel de desarrollo de las obras, estando ya ejecutado el soterramiento de la línea férrea Málaga – Fuengirola, lo que resultaba imprescindible para la viabilidad de esta segunda pista. Esta importantísima ampliación del campo de vuelos cualifica al aeropuerto de Málaga y lo diferencia en positivo sobre los demás del sur de España, ofreciendo posibilidades

para nuevas conexiones aéreas, incluso intercontinentales. Es el elemento clave de las obras de ampliación en curso. Esta 2ª pista se acompaña de nuevas pistas de rodadura y áreas de estacionamiento de aeronaves.

- Equipamientos diversos ya en servicio o de próxima terminación: central eléctrica, aparcamientos, torre de control, ayudas a la navegación, etc. Elementos menos vistosos para el público pero imprescindibles para un aeropuerto de primer nivel en España y Europa.
- Accesos: con desarrollo en el doble ámbito de los transportes ferroviarios y por carretera. Para el primero se han ejecutado ya unas importantes obras que facilitan de forma muy notable el acceso de los viajeros desde la correspondiente estación de la línea Málaga – Fuengirola al área Terminal. En lo que se refiere a los accesos viarios, está en ejecución avanzada el nuevo vial que conectará directamente las terminales con la actual autovía A-7, en la zona de Guadalmar. Es de esperar que esta fundamental obra de acceso pueda entrar en servicio en breve plazo, completando y dando coherencia a la oferta que plantean la T3 y las pistas de vuelo, sin que llegue a verse afectada por problemas de créditos presupuestarios. No cabe esperar lo mismo del denominado acceso norte, sin iniciar hasta el momento: no parece obra tan necesaria como el acceso sur, ya que éste será el que se utilice de forma normal por la mayoría de los viajeros del aeropuerto, pues es el que supone menor recorrido. Quedan por desarrollar las conexiones ferroviarias con las líneas Málaga-Córdoba (AVE y Cercanías).

1.2 Guadalmedina:

Hasta el momento, solamente se ha llevado a cabo por el CEDEX un estudio básico de recopilación de antecedentes, sin abordar ningún tipo de propuestas de actuación, no llegando a analizar la viabilidad desde el punto de vista hidráulico de las diferentes soluciones y proyectos planteables.

Continúa siendo contemplado como un proyecto estratégico principal, por lo que aportaría

Principales indicadores relacionados con "Málaga, Metrópoli aeroportuaria"					Evolución	
	2006	2007	2008	2009	Var. 06/09	Tendencia
Número de Operaciones aéreas.	127.776	129.698	119.821	103.539	-18,97	☹️
Tráfico aéreo de pasajeros	13.012.662	13.549.963	12.752.905	11.571.212	-11,08	☹️
Internacional	9.632.292	10.020.692	9.919.075	9.245.426	-4,12	☹️
Mercancía	5.065.462	5.814.043	4.796.712	3.392.092	-33,04	☹️
Valores punta de tráfico de pasajeros						
Máximo por día	62.299	66.024	62.492	n.d.	0,31	😊
Máximo por hora	6.092	5.999	6.198	n.d.	1,74	😊
Vuelos directos semanales						
Regular	1.968	2.038	1.814	n.d.	-7,83	☹️
Charter	402	350	308	n.d.	-23,38	☹️

Fuente: Aena, Dirección General de Aviación Civil y Ministerio de Fomento.

a reordenar y reforzar la ciudad en todos los aspectos: sociales, urbanísticos, culturales, turísticos, etc. Son plenamente válidos los planteamientos y formulaciones incluidas al respecto en el II PEM.

1.3 Movilidad:

Metro:

Avanzan las obras correspondientes a las líneas 1 y 2, aún cuando quedan pendientes subtramos que encierran dificultades notables, especialmente en la zona centro de la ciudad. Se anuncia la puesta en servicio, siquiera parcial, para noviembre del próximo año 2011. Los costes de construcción se vienen incrementando desde el inicio de las obras, sin que se conozca en este momento el coste final. La forma de financiación ha sido modificada para así hacer más viable la continuación de los trabajos. No parece que el modelo de gestión inicialmente previsto pueda llegar a aplicarse sin introducir modificaciones. Son temas que requieren gestión y financiación importantes para alcanzar una rápida puesta en servicio de las dos líneas iniciadas.

Ante las problemáticas presentadas en las líneas 1 y 2 parece conveniente volver a reflexionar en relación con el desarrollo de las demás líneas previstas, tanto en lo técnico como en lo económico.

Cercanías:

Podría considerarse, en los momentos actuales, el elemento principal del futuro sistema de transportes en el área litoral de Málaga y su entorno occidental, hasta Fuengirola, por una parte, y hasta Alora, hacia el interior.

Se han ejecutado importantes obras de duplicación de vía y ampliación de la capacidad operativa de la línea operada por RENFE Málaga – Fuengirola, y se han resuelto zonas difíciles, tales como el paso bajo el Guadalhorce, la integración con la nueva Terminal aeroportuaria, el acceso soterrado hasta Málaga – María Zambrano y la ampliación de las estaciones en este tramo. Quedan por abordar tramos asimismo problemáticos (Torremolinos, Arroyo de la Miel y otros), cuyas limitaciones de capacidad actuales impiden el adecuado y necesario servicio.

Está planteada la prolongación hasta Marbella y Estepona habiéndose, incluso, adjudicado dos contratos de obra en la zona de Mijas-Costa, aunque no han llegado a iniciarse los trabajos. Se ha informado, asimismo, de la próxima creación de un consorcio de administraciones, con participación privada, para el desarrollo de este importantísimo proyecto para Málaga y la Costa del Sol, pero las expectativas económicas actuales no presagian lo mejor al respecto.

También está por resolver la conexión por el

1.5 Málaga Ciudad Solidaria.

Proyecto orientado a promover la calidad de vida de los ciudadanos y visitantes, impulsando esfuerzos encaminados a lograr viviendas dignas, empleos de calidad y la equidad social. Como claves y objetivos fundamentales se propugnaban, además: la solidaridad a través de la participación ciudadana, la potenciación del valor activo de los mayores, la dependencia como nuevo reto social, la conciliación de vida laboral y familiar, las prestaciones sociales y la formación continua. Se formularon numerosas propuestas de actuación, que, al momento actual, han tenido un desarrollo irregular, con avances significativos y, también, carencias a superar.

Ante el cambio de escenario producido como consecuencia de la crisis económica que afecta a Málaga y su entorno en la actualidad, parece necesario profundizar en el análisis y desarrollo de este proyecto, más necesario incluso que cuando se formuló en el II PEM.

NUEVAS PROPUESTAS DE ACTUACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS.

En primer lugar se presentan propuestas orientadas a la actualización de los proyectos, y de sus objetivos, que fueron incluidos en el II PEM. Se incluyen, a continuación, propuestas de posibles nuevos proyectos, a abordar desde una formulación inicial y básica.

2.1 Aeropuerto.

Dando por completadas las obras de ampliación en curso (2ª pista y accesos) en un plazo de alrededor de un año, es ya el momento de actuar desde las instituciones y la sociedad malagueña para obtener el mayor rendimiento de las importantes inversiones realizadas. Dos campos de acción principales se ofrecen:

- El aeropuerto de Málaga debe promocionarse como el central de Andalucía y norte de África, como el que dispone de mejores y mayores instalaciones y servicios. Desde el aeropuerto de Málaga se dispone de conexiones regulares a un gran número de destinos europeos, similar al de Madrid y Barcelona, y sin punto de comparación con los de cualquier otro aeropuerto del

sur de España y norte de África. Las nuevas infraestructuras hacen viables conexiones intercontinentales, que se justificarían por la población a servir, (más de 10 millones, población superior a la de varios países europeos). En tal sentido debe superarse su, hasta ahora, único carácter turístico, para hacerlo atractivo a los viajeros de negocios y de cualquier otra índole, así como también, y apoyándose en las nuevas infraestructuras terrestres de carácter interurbano (AVE y autovías, principalmente) ofrecerse tanto a toda la población de Andalucía y norte de África, como, en otros ámbitos, a las compañías de toda índole en el campo de transporte aéreo. Todo lo que se traduzca en incremento del número de viajeros que pasan por el aeropuerto de Málaga repercutirá de forma inmediata en la economía y el empleo en Málaga, y con ratios de crecimiento de estos factores superiores a los del propio tráfico aéreo, como está ya contrastado en otros casos europeos.

Parece, pues, necesario y de gran importancia estratégica diseñar un Plan de promoción del aeropuerto, involucrando en él a todos los organismos implicados, empezando por AENA, pasando por Junta de Andalucía y Ayuntamientos y terminando por las instituciones de la sociedad civil (Cámara de Comercio, etc.). Algo similar se ha hecho ya en otros aeropuertos, con resultados positivos apreciables. Este plan debería contemplar las muy diversas facetas del tema, que no es el caso de desarrollar aquí.

- Un segundo campo de acción se refiere a la urgente necesidad de ofertar espacios bien equipados para hacer posible la implantación de la gran diversidad de actividades, industrias y negocios que el funcionamiento de un gran aeropuerto demanda en sus proximidades. Cualquier gran aeropuerto, y mientras mayor sea su actividad de transporte mucho mayores serán las demandas derivadas, genera movimiento económico y puestos de trabajo directos, en sus propias instalaciones, pero, en mucha mayor medida induce riqueza y empleo a través de actividades asociadas: catering, transportes,

mantenimiento, formación de personal, etc.

Aún cuando se han realizado ya planteamientos a este respecto por los dos municipios más directamente afectados (Málaga y Alhaurín de la Torre), parece necesario una actuación conjunta para el desarrollo de una verdadera ciudad aeroportuaria, en la que se ofrezcan suelo y servicios de calidad para las nuevas necesidades y oportunidades que cabe esperar del nuevo aeropuerto de Málaga. Esta actuación debería estar activamente respaldada tanto por la Administración Central (AENA, Industria, Trabajo, Economía, etc.) como por la Administración Autónoma, actuando como agentes impulsores del proyecto y colaboradores positivos en su financiación y desarrollo. La gran importancia de los efectos que cabe esperar deberían mover, y más en estos momentos, el planteamiento de un proyecto conjunto, integrador y ambicioso. La economía y el empleo en la Málaga futura dependen en gran medida, de lo que en tal sentido se haga.

En la actualidad está activo el caso del nuevo aeropuerto de Berlín- Schönefeld, que se inaugurará en el año 2012, pero que ya está siendo utilizado como elemento de desarrollo bajo el concepto de Airport-region.

2.2 Guadalmedina.

Todo está por hacer. Ya el II PEM. planteaba objetivos y propuestas para este proyecto, sobre el que no cabe reiterar los argumentos más que conocidos. Es, por otra parte, una clara demanda de la ciudadanía, como se aprecia de forma casi continua en declaraciones y opiniones de vecinos y visitantes.

Pero sigue incurriéndose en mayor medida de lo que sería conveniente en el error de procedimiento de establecer debates anticipados sobre soluciones y propuestas antes de que éstas hayan sido suficientemente formuladas y adecuadamente presentadas. Por ahí se llega a confrontaciones que se traducen siempre en el bloqueo del proyecto, que debe ser un proyecto de toda la ciudad, y de nadie en particular, si

se quiere que algún día llegue a realizarse, sea en la forma que sea. Cualquier actuación debe ir precedida de altos niveles de información y participación ciudadanas, dedicando a ello los tiempos que sean necesarios.

Los objetivos del proyecto estratégico relacionado con las nuevas formas de gobernanza tienen en el proyecto del Guadalmedina un magnífico campo para aplicar sus ideas. Es la ciudad la que debe ser la impulsora del proyecto, respetando los procedimientos administrativos que correspondan, pero sin que estos se utilicen de forma irregular para impedir su avance. Málaga debe reclamar su protagonismo fundamental para el éxito en este objetivo.

Es un proyecto complejo que debe plantearse por fases, asociadas, por otra parte, a la formulación y gestión de los proyectos de transformación urbana en las zonas afectadas. Pero la situación de recesión económica actual debería servir de estímulo para el planteamiento de un proyecto que debe generar ilusiones y esperanzas en toda la ciudad. Málaga puede ser más y mejor ciudad con este importantísimo proyecto. Es el gran reto para el siglo XXI una vez alcanzados altos niveles de dotación de infraestructuras.

2.3 Movilidad.

Ya se ha expuesto con anterioridad la visión del momento del desarrollo de estos proyectos, tanto en sus facetas meramente urbanas (Metro), como en las que afectan al entorno y otros municipios (Cercanías). Tres serían los campos en los que debería centrarse la acción inmediata en este proyecto estratégico:

- Metro: revisión y actualización de los planes de desarrollo en orden a programar las nuevas actuaciones.
- Cercanías: elaboración de un Plan Integral, de ámbito quizás provincial, con especial atención a la zona litoral y a la ciudad de Málaga. Continuar actuando en Málaga – Fuengirola y crear el consorcio para el tren litoral Estepona – Nerja. Abordar los accesos desde el norte al Aeropuerto.
- Ramal de acceso al Puerto, que debe re-

des operativas, pueden entrar en funcionamiento en relativamente poco plazo de tiempo.

PROPUESTAS DE GESTIÓN URBANA INTERINSTITUCIONAL.

Los informes temáticos de valoración del grado de avance del Plan han señalado en diversos puntos la necesidad de disponer de fórmulas de gestión novedosas y ágiles para impulsar algunos proyectos, sobre todo con algunas actuaciones previstas en *"Málaga, una ciudad renovada, para sus ciudadanos y visitantes"*, aunque no exclusivamente. A continuación se recogen las propuestas para cada proyecto estrella:

1. Ciudad aeroportuaria.

La vocación del aeropuerto de Málaga, una vez acometida su modernización y ampliación, es convertirse en una ciudad aeroportuaria, siguiendo la estela de otros ejemplos, como es el **caso de Berlín**, que son entendidos como infraestructuras generadoras de una dinámica propia con usos variados. Para hacer realidad este proyecto, conviene encontrar el consenso institucional suficiente que permita darle unidad sustantiva al mismo, dada su alta complejidad y los diferentes instrumentos y competencias que requiere poner en común.

La reunión de las competencias y la iniciativa de los ayuntamientos y de las instituciones interesadas en su desarrollo puede seguir la senda de algunos de los ejemplos mencionados en el informe, principalmente para poder acometer la renovación urbana de la zona con una mirada territorial compartida e integradora. En especial, desde el Plan se hace un llamamiento a que los municipios con una vinculación más directa con el aeropuerto acojan el desafío de pensarlo en términos de **proyecto integral de desarrollo metropolitano** y aúnen sus voluntades junto a las de otras **instituciones públicas y privadas** interesadas en impulsar y financiar las diferentes actuaciones bajo un mismo paraguas de gestión que ofrezca coherencia en las actuaciones, eficiencia en el desarrollo y, en definitiva, permita una intervención integral como proyecto *"Ciudad aeroportuaria"*. Sería deseable que en estos marcos de trabajo conjunto estuvieran el *Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre*, el *Ayun-*

tamiento de Málaga y AENA, así como otros posibles agentes públicos o privados con interés en el desarrollo del proyecto.

Las actuaciones respecto al aeropuerto tienen, por tanto, dos sentidos. Por un lado, una orientación vinculada a promover una gestión urbanística integral del área de influencia del aeropuerto, tal como se refleja en este caso, y que se dirige a facilitar la transformación del aeropuerto en una ciudad aeroportuaria. Por otro lado, sin que sea excluyente sino más bien complementaria, una **acción de promoción comercial** del mismo, tal como se explica más adelante, entendiendo que esta necesidad puede ser cubierta a través de un **mecanismo de diplomacia urbana** que, entre otras cosas, se encargue de la promoción exterior de nuestro aeropuerto.

En cualquier caso, desde la Fundación se confía en que la transformación del actual modelo de gestión aeroportuaria en España encuentre una vía hacia un sistema más acorde con las tendencias en los países de referencia, que caminan prácticamente en su totalidad hacia sistemas de gestión individualizada donde puedan entrar en los órganos de gestión las propias instituciones locales directamente interesadas en la promoción de los aeropuertos y el desarrollo de sus áreas de influencia. Para el caso del aeropuerto de nuestra ciudad, se trataría de un avance sustancial, dado que la apuesta realizada por su modernización, su impacto sobre la economía regional de todo el hinterland de Andalucía y su singularidad como destino turístico internacional y su vocación de servir también de hub de negocios, hacen necesaria una mejor coordinación con las políticas y estrategias que definen la ciudad de Málaga. La apertura hacia este modelo con capacidad autónoma sería deseable que implicara a la *Junta de Andalucía*, el *Ayuntamiento de Málaga*, el *Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre* y la *Cámara de Comercio de Málaga*, con lo que se daría un impulso decisivo a esta cuestión.

2. Guadalmedina.

Se trata de un proyecto emblemático altamente complejo. El informe de los expertos recogido en este libro define algunas de las ra-

zones por las que la parálisis es el denominador común de cuanto afecta a este proyecto.

Una de estas razones aportadas tiene que ver con que es un proyecto cargado de posiciones previas y debates anticipados en el que las intervenciones y soluciones concretas pueden ser, además, variadas y con diferentes matices. Sería ilusorio pensar que se puede hacer tabula rasa con un proyecto así, pero parece decisivo poder perfilar un proyecto compartido y entendido por la ciudad antes de decantarse por una solución concreta y un modelo de ejecución definitivo.

Del mismo modo que ocurre en el caso de la ciudad aeroportuaria, estamos ante un proyecto que es la suma de varias intervenciones con escalas, con tiempos y con competencias diferentes. Pero es un proyecto que necesita una entidad propia y ser entendido como una unidad en su conjunto.

Una vez presentado el informe de CEDEX sobre las condiciones de seguridad del río, se podría plantear el impulso desde la Fundación de un proyecto de participación ciudadana para apoyar una solución global y de conjunto que, sin predefinir soluciones concretas a priori, sí pueda generar una mejor comprensión social de las diferentes alternativas existentes. Este proceso debe ser capaz de sumar a técnicos, organizaciones sociales, políticas y ciudadanía general y construir una plataforma de actuación para los próximos años, donde tengan cabida los órganos de gestión y ejecución y los órganos de debate y asesoramiento necesarios para alimentar y movilizar las actuaciones a lo largo del tiempo.

Con estas bases de partida, parece conveniente plantearse un proceso de reflexión que culmine en un plazo relativamente corto con un **acuerdo de consenso** entre las partes con competencias directas sobre esta actuación y con los diferentes agentes sociales que también quieran contribuir a construir una solución de futuro. Este consenso podría ir transformándose, en la medida en que sea capaz de seguir generando acuerdos y avances, en alguna estructura más permanente que integre diferentes niveles de participación y se organice en torno a problemáticas más específicas, para ir avanzan-

do nuevos acuerdos en cada cuestión particular, de manera que siga manteniéndose el acuerdo global y se busquen soluciones o marcos de diálogo parciales para cada uno de los asuntos que puedan generar mayores dificultades. A medio plazo, son estos espacios de diálogo entre los agentes más involucrados en cada una de las actuaciones parciales o que vayan acordándose y ejecutándose progresivamente los que tendrán que **encontrar su propia fórmula de gestión y de financiación** una vez que se concrete la manera de afrontar la solución y el proyecto concreto, ya que en cada caso, y según el tipo de proyecto, habrá de encontrarse el modelo de gestión más adecuado.

Los agentes institucionales que sería deseable implicar en este proceso serían el *Ayuntamiento de Málaga*, la *Agencia Andaluza del Agua*, la *Junta de Andalucía* y el *Gobierno Central*, pero también otros agentes de la ciudad que puedan conformar un colchón de apoyo y de animación para la búsqueda de soluciones compartidas por las Administraciones.

3. Renovación del frente litoral.

Al igual que en los dos casos anteriores, estamos ante un proyecto que es en sí mismo un conjunto de intervenciones de diferente signo. Al tratarse de un proyecto con visión global pero en el que no existe, debido a su complejidad, un único ámbito administrativo competente, la realidad ha demostrado que, a pesar de haberse ejecutado diferentes actuaciones en estos años, queda pendiente un avance más unitario e integrador de todas ellas. Evidentemente, tal como refleja el informe temático correspondiente, se han ejecutado diferentes actuaciones con el impulso de las administraciones competentes en cada caso, pero el proyecto en clave estratégica demanda una solución integral que pasa por dotarlo de una capacidad propia de intervención.

Residenciar en un órgano creado ad hoc las diferentes competencias y recursos de unas administraciones u otras ha sido la solución que se ha planteado en otras experiencias internacionales. Las actuaciones aún pendientes requieren de la participación de varias administraciones públicas y constituir un órgano gestor integra-