

La gobernanza local a través de los consorcios

Un estudio de caso de colaboración
publico-privada del transporte metropolitano
en Andalucía (2003-2014)

Susana Corzo Fernández (inv. ppal.)

Nieves Saniger Martínez

Raquel Ojeda García

Fermín Olvera Porcel

José Miguel Escribano Zafra

José Manuel Ruano de la Fuente

María Ángeles Ortega Almón

La **gobernanza local** a través de los **consorcios**

Un estudio de caso de colaboración
publico-privada del transporte metropolitano
en Andalucía (2003-2014)

La **gobernanza local** a través de los **consorcios**

Un estudio de caso de colaboración
publico-privada del transporte metropolitano
en Andalucía (2003-2014)

Susana Corzo Fernández (inv. ppal.)

Nieves Saniger Martínez

Raquel Ojeda García

Fermín Olvera Porcel

José Miguel Escribano Zafra

José Manuel Ruano de la Fuente

María Ángeles Ortega Almón



El presente documento contiene el informe final del proyecto de investigación La Gobernanza Local a través de los Consorcios: Un estudio de caso de colaboración público-privada del Transporte Metropolitano en Andalucía (PRY068/12), aprobado en la 8.^a edición de la Convocatoria Pública de Proyectos de Investigación en el año 2012 de la Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia y Administración Local, Junta de Andalucía

© Del texto: los autores, 2015

© De la edición:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces

Bailén, 50 — 41001 Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Primera edición, noviembre de 2015

ISBN: 978-84-944563-0-5

1.	INTRODUCCIÓN.....	9
2.	MARCO TEÓRICO: MEDIR LA GOBERNANZA	11
	<i>Susana Corzo Fernández</i>	
3.	LOS CONSORCIOS METROPOLITANOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO.....	17
	<i>Nieves Saniger Martínez, José Miguel Escribano Zafra y Raquel Ojeda García</i>	
3.1.	La gestión de los servicios públicos basada en la colaboración público-privada	17
3.2.	Las fórmulas de colaboración para la organización del transporte público	21
3.3.	La regulación normativa de los Consorcios del Transporte Metropolitano	26
4.	LOS CONSORCIOS METROPOLITANOS DEL TRANSPORTE EN ANDALUCÍA...37	
	<i>Fermín Olvera Porcel y Raquel Ojeda García</i>	
4.1.	Ámbito de Aplicación	37
4.2.	Objetivos, competencias y funciones	39
4.3.	Organización, funcionamiento y financiación de los Consorcios Metropolitanos de Transportes.....	43
5.	PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIACIÓN Y GASTOS DE LOS CONSORCIOS METROPOLITANOS DE ANDALUCÍA.....	51
	<i>María Ángeles Ortega Almon</i>	
5.1.	Análisis de los ingresos.....	52
5.2.	Análisis de los gastos.....	56
5.3.	Ahorro (desahorro)	60
5.4.	Justificación de la política de subvenciones al transporte público.....	63
6.	LOS CONSORCIOS METROPOLITANOS DEL TRANSPORTE EN ESPAÑA.....	67
	<i>José Manuel Ruano de la Fuente</i>	
6.1.	Creación y funciones.....	68
6.2.	La dirección de los Consorcios.....	70
6.3.	El papel de los operadores.....	74
6.4.	La financiación.....	78
6.5.	Órganos de participación ciudadana y mecanismos de transparencia.....	82
6.6.	Iniciativas de transporte verde y sostenible	82

7.	UNA EXPERIENCIA DE GOBERNANZA LOCAL EN ANDALUCÍA: LOS CONSORCIOS DEL TRANSPORTE METROPOLITANO	85
	<i>Susana Corzo Fernández</i>	
7.1.	La coordinación interinstitucional	97
7.2.	La eficacia de los Consorcios del Transporte Metropolitano	115
7.3.	La información y la participación en los Consorcios del Transporte Metropolitano	172
7.4.	La transparencia en la gestión de los Consorcios del Transporte Metropolitano	191
7.5.	La rendición de cuentas en la gestión de los Consorcios del Transporte Metropolitano	195
7.6.	La capacidad de gestión social y medio-ambiental en los Consorcios del Transporte Metropolitano	203
8.	CONCLUSIONES GENERALES	215
9.	LECCIONES APRENDIDAS	221
10.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	225
11.	ANEXO 1. ENTREVISTA DIRECTORES GERENTES	231
12.	ANEXO 2. ENCUESTA DE VALORACIÓN CONSORCIOS DE TRANSPORTES ANDALUCES MIEMBROS CONSEJOS DE ADMINISTRACIÓN	233
13.	ANEXO 3. GUION MODIFICADO DEL MODELO DE SANDOVAL PROPUESTO PARA EVALUAR LAS WEB DE LOS CMT	243

1. Introducción

El objetivo general del proyecto de investigación ha sido el identificar los efectos que sobre la Gobernanza Local pueden tener los Consorcios como experiencia de colaboración público-privada y de participación ciudadana en Andalucía. Por ello, la descripción de los resultados, en la presente publicación, reproducen el orden seguido en el proceso de investigación de forma que el lector pueda comprender las premisas, el proceso reconstruido por el investigador a medida que se ha realizado el análisis de los datos y las conclusiones a las que se han llegado.

Se han diferenciado dos partes fundamentalmente, una parte teórico-descriptiva en la que tratamos de acotar el concepto de Gobernanza y aproximarnos a la fórmula de colaboración público privada de los consorcios del transporte metropolitano, y otra empírica que evalúa los efectos e impactos sobre la Gobernanza en esta experiencia voluntaria de colaboración público privada.

En la primera parte, se describe a esta institución: su ámbito de aplicación, sus objetivos, competencias, funciones, financiación y organización, regulación normativa, para finalmente justificar toda esta arquitectura institucional en un contexto de búsqueda de la eficiencia y la equidad, como rasgos característicos de la Nueva Gestión Pública, en su corriente neopública, y en su camino hacia la Nueva Gobernanza.

Así mismo, se han descrito otros Consorcios de Transporte en España, con la finalidad de contextualizar y establecer similitudes y diferencias con los de Andalucía, que nos permite extraer conclusiones válidas para las diferentes experiencias.

En la segunda parte, se describen los resultados del estudio empírico en el que hemos tratado de medir los indicadores que se han definido para contrastar si los Consorcios del Transporte en Andalucía han contribuido a la Gobernanza Local.

Con todos los resultados obtenidos, finalmente, se han elaborado unas conclusiones que nos han permitido establecer unas lecciones aprendidas que pueden evitar futuros errores en la forma de tomar decisiones y en el estilo de hacerlo cuando se gestionan los recursos públicos.

2. Marco teórico: medir la Gobernanza

Susana Corzo Fernández

La nueva articulación del territorio que se ha constituido en torno a las grandes ciudades y que ha generado la formación de las áreas metropolitanas en Andalucía, ha supuesto un elemento de cambio social importante que ha exigido una modernización clara en la prestación de servicios por parte de las Administraciones Públicas.

En el proceso de Modernización de las Administraciones Públicas, en el que Andalucía también se ha visto en la necesidad de superar un modelo altamente burocratizado, cuestionado hasta el punto de introducir aspectos que superan el modelo tradicional y liderado por los defensores de la Nueva Gestión Pública neo-empresarial, que ha llegado incluso a cuestionar la supervivencia del papel del Estado y la confianza en lo público, aparece una nueva forma de gobernar. Un nuevo estilo que pone en valor la participación, la cooperación y la transparencia, tanto en el ámbito de la política como en el de las Administraciones Públicas, denominado con el término de Nueva Gobernanza.

En esta nueva situación, a uno de los servicios a los que más le ha podido afectar la necesidad de este cambio ha sido el del transporte colectivo de viajeros. En concreto, en Andalucía, la proliferación de áreas territoriales de uso y disfrute que superan los límites de los propios municipios, uniéndose entre sí, y generando el fenómeno de conurbación, en el que los ciudadanos tienen la residencia en un lugar diferente al empleo, a los estudios, al ocio y al acceso a los servicios sociales y de bienestar, ha propiciado que la Junta de Andalucía haya liderado la creación, de forma progresiva, de los

nueve Consorcios de Transporte Metropolitanos, con la implicación y colaboración de las Administraciones Locales. Esta experiencia de colaboración público privada, ha nacido con la finalidad de mejorar la movilidad de la ciudadanía, incrementar la calidad en la prestación del servicio, aumentar el uso del transporte público, abaratar las tarifas con el consiguiente ahorro para los ciudadanos, y contribuir al cuidado y mejora del medio ambiente incentivando el uso de los diferentes modos de transporte sostenible, así como de las energías renovables.

Por ello, sin preverlo, la constitución de los mismos ha evidenciado el potencial que estos pueden suponer como experiencia de colaboración entre municipios, entre estos y otras administraciones públicas, como la Junta de Andalucía y las Diputaciones Provinciales, y con las empresas privadas del transporte u Operadores para implementar un nuevo estilo de gobernar y gestionar la prestación de servicios públicos.

En este sentido, dicha experiencia se presenta como una oportunidad para evaluar en qué medida Los Consorcios, y los de Transporte en particular, han contribuido o pueden contribuir a la Gobernanza local en Andalucía, y cómo esta colaboración público-privada puede ser utilizada para extraer lecciones aprendidas a partir del análisis y la evaluación de los indicadores que en breve definiremos y que hemos elaborado a partir de los indicadores que desde la OCDE se han definido para medir la Gobernanza.

El concepto de *governance* que podríamos situarlo en el siglo XV, que evolucionó en el siglo XVII como *governance*, utilizado en el siglo XX como *governing*, y que en nuestro siglo se ha visto sometido a diferentes transformaciones, debido a las numerosas interpretaciones que ha experimentado, y a las diferentes realidades que ha pretendido abarcar, ha adquirido un protagonismo, digno de ser resaltado, por cuanto comienza a presentarse como una fórmula eficaz para superar el vacío que encontramos en el papel que debe desempeñar el Estado, en su relación con la ciudadanía, y con los poderes económicos y financieros.

La Ciencia Política y de la Administración, ha distinguido dos enfoques para su estudio —el normativo y el instrumental— que nos ayuda a su comprensión. En el primer caso, porque nos invita a diseñar cómo debería ser el Estado, y en el segundo, porque nos propone adaptarlo a las nuevas circunstancias en las que se desenvuelve.

Así, la Gobernanza, como establece Mayntz es «un nuevo estilo de gobierno» donde se propone que exista un «mayor grado de colaboración y participación» y en el que la transparencia y el «accountability» sean una práctica habitual (Mayntz, 2000, 2001, 2005).

La Real Academia de la Lengua ha definido la Gobernanza como «el arte o manera que se propone como objetivo el logro de un Desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado y la Economía».

Por su parte, el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 2001, concretó mucho más su significado cuando la definió como una estructura donde «las reglas, procesos y comportamientos que afectan al modo en que se ejerce el poder a nivel europeo, especialmente en lo relativo a la apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia»¹. Y Algo más tarde, la Comisión Europea en 2003, añadió a esta definición, la connotación de ser la causa o medio eficaz para la estabilidad y desempeño de una sociedad².

Por su parte, el Banco Mundial en 2004, a partir de los diferentes informes elaborados por Kaufman y otros, la definió «como las tradiciones y las instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad para el bien común. Esto, según este, incluye los procesos por los que se elige a la autoridad, se la supervisa y se la sustituye, la capacidad del gobierno para gestionar con eficacia sus recursos e implementar políticas de calidad y el respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales». Una definición que además, se aproxima al de Gobernabilidad, al calificarla, como lo hace Kooiman en 2004, como una cualidad conjunta del sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios del que forma parte. No obstante, Gobernanza y Gobernabilidad no son lo mismo, aunque estén relacionadas muchas veces³, y suele la primera depender de la segunda, de tal forma que no cabría hablar de Gobernanza si previamente no hubiese Gobernabilidad y tampoco sería posible hablar de Gobernanza sin condicionarla a la existencia de la Democracia y de un poder cada vez más descentralizado que se aproxima al «sentir» de la ciudadanía. En esa línea, Kaufman (2003) añade a la idea de Gobernanza el empoderamiento de la sociedad civil cuando destaca la importancia de que se incentive a la ciudadanía para que ejerza cierta fiscalización de las entidades públicas.

1 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas, 25-7-2001. COM (2001) 428 final.

2 Bruselas, 2-3 de julio de 2003. CDR 19/2003 fin. Comité de las Regiones... Seguimiento del *Libro Blanco sobre la gobernanza europea* de 25 de julio de 2001».

3 Son numerosas las aproximaciones conceptuales a ambos conceptos para tratar de diferenciarlos o identificarlos. Puede consultarse como ejemplo el capítulo de libro de TORRES MELO, Jaime: «Gobernanza, Gobernabilidad y Buen gobierno: Aproximación conceptual», en ZORRO, C.: *El desarrollo: perspectivas y dimensiones, Aportes interdisciplinarios*, Universidad de los Andes, 2007, además de los citados de Prats.

Por tanto, en esta investigación, para evitar la posible identificación de los conceptos de Gobernanza, Gobernabilidad y Gobernación, y utilizando los escritos de Prats, entendemos la Gobernanza «como una nueva forma de gobernar, superadora del tradicional esquema jerárquico, que implica por igual la participación de las instituciones públicas, privadas y del tercer sector, en la resolución de problemas que afectan al interés general» (Prats, J., 2007).

Y añadimos a esta definición, la idea de que con este concepto se supera la exclusividad de que en las instituciones públicas sean los cargos públicos, en exclusividad, los que tomen decisiones y se reconoce la pluralidad de actores sociales con capacidad de intervenir en las mismas, lo que implica la cooperación entre ellos participando por igual en la toma de decisión, y asumiendo la responsabilidad de sus consecuencias (Natera, 2006: 124-125).

Por ello, enmarcamos la Gobernanza en un contexto en el que no se puede prescindir de los destinatarios de las decisiones de la autoridad por cuanto ellos son los que mejor conocen los efectos de sus decisiones y legitiman la acción y la inversión pública.

En esta línea, en el ámbito local, la planificación del transporte público de viajeros en el área metropolitana adquiere una relevancia especial en cuanto a que confluyen tres niveles de gobierno, y se hace más exigible la participación de todos los actores implicados en la toma de decisión, implementación y puesta en práctica de una política, así como la participación de la ciudadanía como usuaria del mismo, si se pretende alcanzar los mayores índices de satisfacción, eficacia y eficiencia para todos.

Con esta experiencia, se encuentran parámetros suficientes para analizar cómo contribuye o no un ámbito estructurado de forma relacional, en el que las decisiones han de ser tomadas desde la colaboración y desde la cooperación al fortalecimiento de la Gobernanza, no sólo para alcanzar eficiencia, sino para generar en la ciudadanía un elemento clave como es el de la confianza en las instituciones públicas.

Desde la perspectiva relacional, la Gobernanza implica una estrategia de comunicación y participación interna a las estructuras administrativas, por un lado, pero también externa, con el entorno, donde todos contribuyen al descubrimiento de sus necesidades y así, todos gestionan la forma de satisfacerlas (Alguacil Gómez, 2012: 152-160).

En esta investigación, en la que tratamos de medir la Gobernanza Local en Andalucía con este estudio de caso, no sólo estamos analizando la arquitectura institucional y los procesos que en ella se enmarcan, sino las relaciones que se establecen entre los

diferentes actores a través de la cooperación, colaboración y participación de los mismos, reflejada en la eficacia de sus decisiones, por un lado, y a la rendición de cuentas y la transparencia por otro, factores imprescindibles para la participación y la Nueva Gobernanza.

Así, los indicadores seleccionados para medir en qué grado contribuye la experiencia de los Consorcios del Transporte metropolitano a la Gobernanza Local, han sido los siguientes:

- *Regulación normativa para la colaboración público privada*: la fortaleza del Estado de Derecho es la principal garantía para un Estado prestador de servicios bajo los principios de objetividad, universalidad y equidad. La regulación de los procesos y actos administrativos derivados, o que derivan en la colaboración público privada, es requisito esencial para la Gobernanza.
- *Coordinación interinstitucional*: colaboración intersectorial e interinstitucional a fin de abordar y plantear estrategias multi-sectoriales de solución a la problemática del sector. La coordinación se vuelve un principio básico para la toma de decisiones y para la mejor implementación de proyectos o de cualquier otro tipo de plan.
- *Planificación/Evaluación/Eficiencia en las políticas de transporte*: proceso que se realiza para identificar prioridades, definición de metas, indicadores, estrategias necesarias para alcanzarlas y medidas de verificación. Se encuentra íntimamente relacionada a los planes de desarrollo de la Comunidad autónoma de Andalucía.
- *Participación*: conjunto de mecanismos, institucionalizados o no, a través de los cuales la ciudadanía incide, o busca incidir en las decisiones públicas, con la expectativa de que aquellas decisiones representen sus intereses sociales, difusos y colectivos, ejerciendo su derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos. Por ello, su existencia se encuentra estrechamente vinculada a la posibilidad de estar informados o no, de tener acceso a la información o no, y de comprender la misma.
- *Transparencia*: conocimiento público de datos, documentos, procesos de toma de decisiones e informaciones sobre la actividad realizada, y a la vez, incluye la posibilidad de verificar su exactitud por la ciudadanía. Un primer componente de este concepto es la necesidad de que todo proceso de toma de decisiones sea público y se encuentre respaldado por un sistema de administración de información que permita su conocimiento, escrutinio y control por la ciudadanía.

- *Rendición de cuentas*: alude a cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, gobernantes y gobernados preservando claras diferencias entre las autoridades políticas, las administrativas, las empresas privadas, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Debe estar muy claro qué se puede y debe controlar; quién controla o debe controlar; cómo controlar, qué misiones y funciones o temas se pueden controlar y por cuánto tiempo. El empleado público debe fundamentar la base jurídica que justifica sus actos, pero el representante político ha de dar explicaciones de por qué toma las decisiones y que finalidad persigue con ellas. Sobre todo, los representantes políticos han de asumir las responsabilidades antes de constatar las consecuencias de las mismas, para que el ciudadano le perciba como tal, desde el principio. De esta forma, publicándose el responsable de la toma de decisión, se evita ser sólo autor de los éxitos, y se incentiva la asunción de responsabilidades con las consiguientes dimisiones, cuando las consecuencias son negativas. De ahí la estrecha relación que existe entre los indicadores de la transparencia y el acceso a la información.
- *Capacidad de Gestión (social y ambiental)*: la capacidad se expresa a nivel de desarrollo de recursos humanos (sistemas y proceso de personal), fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión), y de la reforma institucional a través de la evidencia de su desempeño o implementación para un servicio novedoso en el que esté implícito el uso sostenible de los recursos.

Con todos estos indicadores, desagregados y evaluados en el capítulo 7, se pueden establecer, de forma empírica, unas conclusiones que nos han permitido profundizar en cómo llevar a cabo medidas eficaces para fortalecer la Gobernanza, como un nuevo estilo de gobernar que incide directamente sobre la calidad de vida de los ciudadanos, con el compromiso y la responsabilidad de todos.

3. Los consorcios metropolitanos del transporte público

Nieves Saniger Martínez
José Miguel Escribano Zafra
Raquel Ojeda García

3.1. La gestión de los servicios públicos basada en la colaboración público-privada

La constatación de la imposibilidad, incluso de los municipios grandes, de llevar a cabo de forma exitosa, la gestión de la prestación del servicio público de forma individual es un hecho. En el caso del transporte, además se une al fenómeno de conurbación que ha conllevado un aumento en la extensión de las ciudades, el aumento de sus recorridos, y la generación de espacios metropolitanos con necesidades muy diferentes al pasado.

La movilidad de la ciudadanía no se circunscribe a un municipio, sino que la creación de mercados de trabajo, vivienda y ocio que se superponen obliga a los municipios a buscar otras fórmulas de integración (Feria Toribio: 2006). Al mismo tiempo, el coste y la dificultad técnica tanto en la construcción como en la implementación conducen a los municipios a buscar mecanismos de cooperación.

Relacionado con esto último, debemos señalar que la dificultad en la prestación del servicio en España ha conducido, a pesar de la incesante cooperación entre municipios, a través sobre todo de Consorcios, a buscar empresas privadas o de economía mixta para la gestión del servicio, quedando fuera la creación de empresas públicas que prestaran el servicio de transporte público. Es decir, que la fórmula de la cooperación intermunicipal en España para la prestación de un servicio de competencia

municipal no impide que su gestión se haga a través de la cooperación público-privada o directamente privada (Bel *et al.* 2010: 491).

El cambio en la concepción del espacio urbano y la ruptura de la separación entre el espacio urbano y el rural es una constatación que cuenta con el apoyo de la gran mayoría de los teóricos y que se traduce en el plano de la gestión en la búsqueda de fórmulas de gestión de distintos servicios municipales a través de la gestión intermunicipal o supramunicipal. El hecho es que se ha puesto fin al concepto tradicional de ciudad. Además, es necesario tener en cuenta, la existencia de demandas que reclama la ciudadanía de las entidades locales para que ofrezcan los mismos servicios a los municipios de las coronas exteriores que los que provee la gran ciudad; y la conversión de las grandes ciudades en actores de la economía globalizada con un marcado carácter competitivo¹.

Ante estos retos es necesario afrontar el debate sobre cómo gestionar esta nueva realidad política, social, urbana y económica. En EE UU, Canadá o el Reino Unido este es un debate que existe desde los años 60 y 70. En España este tema ha aparecido un poco más tarde pero podemos encontrar algunos de los problemas planteados en estas grandes urbes: extensión suburbana —la «ciudad difusa»—, desequilibrios fiscales entre los distintos municipios, no coincidencia de los límites económicos con los políticos, integración de la población —inmigrante—, y concentración de la pobreza y declive en los centros históricos de las ciudades.

La Ciencia Política y de la Administración nos permite preguntarnos cuáles son las medidas, los instrumentos para alcanzar el buen desarrollo del gobierno y la gestión. En el centro de este debate debemos colocar la cuestión sobre la necesidad o no de generar una estructura de gobierno específica más allá de las fórmulas de cooperación y, sobre todo, si estas nuevas condiciones y demandas deben estar enmarcadas bajo el planteamiento político sobre la necesidad de definir los órganos de gobierno de estos nuevos ámbitos metropolitanos.

En España, la fórmula más extendida es la del consorcio a pesar de todos los debates a los que se ha enfrentado, sobre si se trata de un ente local o no, o si nos encontramos ante una forma de gestionar los servicios locales. Aun así, la cuestión que más preocupación genera, radica en la consideración de los Consorcios como un ente autonómico más que como un ente local. El cuestionamiento se debe a la fuerte presencia autonómica en el ámbito de la financiación y del control de sus órganos de gobierno. Otra ex-

1 Véanse por ejemplo, los casos de ciudades portuarias como Barcelona, Marsella, Tánger, Amberes.

plicación que se puede dar a la presencia de los gobiernos autonómicos en esta gestión local y supralocal, la encontramos en Esteve (2010: 48), cuando señala la dimensión regional, es decir, la necesidad de insertar la estrategia local en el marco del sistema regional de ciudades y municipios, del mismo modo que se formulan las estrategias regionales a partir de las estrategias urbanas, en una inseparable complementariedad.

En la actualidad, es el consorcio la opción más clara para la gestión intermunicipal con participación de otras instituciones públicas (diputaciones y comunidades autónomas) y privadas que intervienen en la misma esfera de su competencia. Sin embargo, el fenómeno metropolitano admite en nuestro ordenamiento variadas soluciones, más allá de la propia institucionalización del área metropolitana (art. 43 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985 de 2 de abril —en adelante LRBRL—), y dentro del diverso elenco de posibilidades ocupan un lugar muy destacado los Consorcios locales, por razón de su cada vez mayor implantación y proliferación en este ámbito (Toscano, 2010; Toscano, 2011: 29).

Antes de adentrarnos en la gestión del servicio de transporte en común por parte de los Consorcios, podemos avanzar algunas constataciones a raíz de otros estudios realizados sobre la gestión local de servicios como la recogida de basura o el abastecimiento de agua para los casos de España y Holanda (Bel *et al.* 2010).

En primer lugar, estos autores destacan que existe un alto número de municipios que pertenecen a un consorcio, es decir, que recurren a fórmulas de cooperación institucional. En segundo lugar, se puede comprobar que en España, los municipios de menos de 10.000 habitantes prestan de forma directa esos servicios, mientras que los municipios más grandes recurren a empresas privadas. La mitad de los municipios que cooperan entre ellos ceden la gestión a través de concesiones a empresas privadas (Bel *et al.* 2010: 492) Curiosamente, la cuestión de la competencia, fundamental para la reducción de los costes y para la sostenibilidad y fundamento para la decisión de privatizar la gestión no está demostrado que se alcance. La principal justificación para esta afirmación es que son pocas las empresas privadas en España capaces de gestionar de forma solvente estos servicios, con lo que la búsqueda de precios competitivos o el abaratamiento del precio es difícil de alcanzar. Tampoco existe, el *benchmarking* entre administraciones públicas. Los gobiernos locales en estos casos logran retener el control sobre ciertas decisiones estratégicas pero el resto de decisiones sobre las cuestiones de la prestación del servicio las adopta la empresa. Por último, y, en este mismo sentido de falta de una clara competencia, debemos constatar que la firma de acuerdos con estas grandes empresas suelen durar bastante tiempo.

En España no se ha utilizado la fórmula, que en países como Holanda sí, de la creación de una empresa pública que preste sus servicios a otros municipios que lo requieran. Las razones que dan (Bel *et al.* 2010: 481) se basan en cuestiones de competencia política entre municipios (al ser gobernadas por partidos de distinto signo político) y por las dificultades burocráticas para prestar sus servicios fuera de su ámbito territorial/competencial del que surgen.

Los factores institucionales y políticos como el alto número de municipios, el pequeño número de habitantes que tiene cada uno, el tipo de elección del alcalde —que politiza el funcionamiento de los municipios frente a Holanda donde el alcalde se nombra por el gobierno central—, explican estas características de la prestación de servicios municipales en España. No existe una correlación directa entre la orientación ideológica del partido que gobierna un municipio y sus políticas privatizadoras, es decir, que el recurso a la cooperación público privada o directamente la gestión indirecta a través de empresas privadas se debe más a cuestiones relacionadas con el modelo de sistema político administrativo y al tamaño de los municipios que a razones ideológicas, como en ocasiones se ha afirmado².

Otras constataciones son también la escasa competencia entre las grandes empresas y que realmente no se ha podido demostrar la reducción de los costes en la producción y prestación de los servicios locales gracias a la privatización de su gestión. En muchas ocasiones por la dejación de funciones que realizan las entidades públicas una vez externalizados los servicios. En definitiva, la constatación de Bel *et al.* (2010: 479) es que en España se ha optado más por las políticas de privatización y cooperación a expensas de la competencia (el objetivo es minimizar los costes de transacción, (Wagner y Bel, 2008), mientras que otros casos, en particular, en Holanda (que tiene municipios más grandes), su estrategia ha sido la de una menor privatización y cooperación y han ganado en competencia. Obviamente, en estos dos casos, influye tanto la naturaleza del sistema político como el tamaño de los municipios³.

En este mismo sentido, y bajo la pretensión de dar respuesta a nuestro planteamiento inicial, podemos tener en cuenta las conclusiones extraídas por Carpintero y Peterson (2014), cuando se enfrentan al *partenariado* público-privado, cada vez más extendido en España y especialmente utilizado en la creación y gestión de cinco proyectos de los metros ligeros en municipios como Madrid y Barcelona.

2 Dos de estos mismos autores en un artículo anterior sí que afirmaban que los factores políticos-ideológicos incidían en una mayor tendencia a la privatización (Bel y Fageda, 2008: 45).

3 El caso de Reino Unido, no recurre a la cooperación intermunicipal para el abastecimiento de servicios ya que el énfasis recae en los métodos del mercado (Kelly, 2007).

Para los casos escogidos pudieron comprobar en primer lugar, que no se realizó un debido análisis de coste-beneficio previo a la realización de estos proyectos. En segundo lugar, observaron que los trazados y la puesta en marcha de algunos de ellos se regían más por cuestiones de oportunismo político, como la proximidad de unas elecciones o los cambios de trazados motivados por las protestas de ciertos colectivos ciudadanos. En tercer lugar, en algunos casos, estos proyectos no estaban previstos inicialmente en los planes de urbanismo de sus municipios. En cuarto lugar, en la mayoría de los casos estudiados, se ha sobrestimado la demanda del servicio. Por último, Carpintero y Peterson (2014) han podido constatar, que los permisos se concedían una vez iniciadas las obras, generando una situación de ilegalidad o de incertidumbre en el desarrollo de las mismas. Por tanto, es más que dudoso que la cooperación pública-privada, en cuanto a la construcción-funcionamiento-transferencia de los trenes ligeros, pueda generar eficiencia económica o la creación de un valor añadido a los proyectos. Tampoco se ha podido demostrar que estos proyectos cubrieran una serie de beneficios socioeconómicos esperables de este tipo de servicios. Las ventajas que deberían ofrecer estos servicios se centran en la reducción de la congestión del tráfico, el desarrollo y el estímulo económico, el cambio en el uso del territorio, el crecimiento urbano, y la mejora de la movilidad y de la accesibilidad (Carpintero y Peterson, 2014: 48).

No obstante, el uso de la figura del consorcio es muy amplio e intensivo, la cifra asciende al 96 % de los municipios andaluces que forman parte de dichos entes, el 100 % de los catalanes y el 91 % de los gallegos (Pano y Luaces, 2009).

Esa implantación y proliferación pudiera ser la causa de su heterogeneidad, en la medida en que no es posible reconducir a la unidad, la ingente variedad de organizaciones que han adoptado la denominación de consorcio. Bajo esta denominación se cobijan desde entidades de derecho privado a otras de derecho público. Y dentro de estas últimas las encontramos desde locales a autonómicas y estatales. En unos casos creadas de forma voluntaria y en otras mediante leyes singulares (Pérez Torrente, 1996: 51).

3.2. Las fórmulas de colaboración para la organización del transporte público

Existen, como es natural, diversas posibilidades para la organización del transporte metropolitano: a) Áreas metropolitanas donde la organización del transporte público es competencia de las autoridades locales ordinarias (Varsovia, Bruselas); b) Áreas donde la responsabilidad es competencia de los propios operadores; c) Áreas metropolitanas que cuentan con un organismo específico encargado de organizar el trans-

porte público; d) Áreas metropolitanas que disponen de autoridades de transporte público que integran a las autoridades públicas responsables de ese transporte, conocido como modelo español (Lecler, 2002).

Las posibilidades de organización de entidades funcionales constituidas *ad hoc* dentro de lo que se ha denominado «modelo español» son también muy variadas (CETMO, 2008):

- a. Mancomunidades de Municipios (Mancomunidad de la Comarca de Pamplona).
- b. Entidades Metropolitanas (la extinguida EMT de Barcelona⁴).
- c. Consorcios interadministrativos (Consortio de Transporte Metropolitano de Vizcaya⁵, Consortio Regional de Transporte de Madrid⁶, Consortio de Transporte Metropolitanos de Asturias⁷, Consortios Metropolitanos de Transportes de Andalucía, Consortio de Transporte Metropolitanos del Área de Zaragoza).
- d. Entidad Pública Empresarial (Murcia)⁸.

4 El Área Metropolitana de Barcelona se constituyó en 2011, de acuerdo con la Ley 31/2010 del Parlamento de Cataluña. Desde entonces, la AMB sustituye a las tres entidades vigentes en aquel momento (la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, l'Entitat del Medi Ambient i l'Entitat Metropolitana del Transport). Actualmente la Autoritat del Transport Metropolità, es el consorcio encargado de coordinar y planificar el transporte público del área metropolitana de Barcelona. Se trata de un consorcio administrativo de carácter voluntario, formado por la Generalidad de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona (ahora integrada en el Área Metropolitana de Barcelona) y municipios responsables de los servicios de transporte urbano de la región metropolitana de Barcelona.

5 Por Ley 44/1975, de 30 de diciembre, se creó el Consortio de Transporte Metropolitanos de Bizkaia (CTB), con naturaleza de ente local y personalidad jurídica propia e independiente de la de los entes consorciados. Inicialmente, el CTB estaba integrado por la Administración del Estado, la Corporación Administrativa del Gran Bilbao (posteriormente extinguida por la Ley 3/1980, de 18 de diciembre), la actual Diputación Foral de Bizkaia y los Ayuntamientos de Barakaldo, Basauri, Bilbao, Getxo, Leioa, Portugalete, Santurtzi y Sestao.

6 Consortio Regional de Transportes de Madrid, creado por Ley 5/1985, de 16 de mayo, de la Comunidad de Madrid.

7 Consortio de Transporte Metropolitanos de Asturias, creado por Ley 1/2002, de 11 de marzo, del Principado de Asturias.

8 La Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia (EPT) fue una entidad pública empresarial que tenía como finalidad la planificación, ordenación y gestión de los servicios de transporte público regular de viajeros urbanos e interurbanos por carretera y los que se prestan mediante tranvía, así como potenciar y estimular el uso del transporte colectivo. La EPT fue suprimida por la Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional.

Los Consorcios Metropolitanos del transporte de Andalucía, con el que posiblemente guarden más analogía es con el Consorcio de Transporte Metropolitanos del Área de Zaragoza, que es una entidad pública de carácter asociativo con autonomía y personalidad propia, formada por el Gobierno regional, la Diputación de Zaragoza y los Ayuntamientos del área, con el fin de coordinar el ejercicio de las competencias en materia de planificación, creación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte.

Los Consorcios Metropolitanos del transporte de Andalucía, impulsados por la Junta de Andalucía, surgieron para dar respuesta a la problemática de la movilidad en el entorno de grandes y medianas aglomeraciones urbanas, con altos flujos de movilidad entre localidades del entorno provocados por diversos factores de atracción, como trabajo, ocio, servicios públicos y vivienda. En definitiva, para coordinar la planificación y la gestión del transporte público entre núcleos poblacionales distintos pero cercanos y con numerosas y frecuentes interrelaciones.

Estos Consorcios de transporte metropolitano se constituyeron al amparo de la Ley 2/2003, de 12 de mayo de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Andalucía, aunque a decir verdad, los Consorcios de Sevilla⁹, Bahía de Cádiz¹⁰ y Granada¹¹ ya estaban constituidos en el momento de promulgarse esta norma.

Este trabajo se centra exclusivamente en los Consorcios Metropolitanos de Transportes, algunos de los cuales —Sevilla, Bahía de Cádiz, Granada, Málaga¹²— llevan ya más de 10 años de funcionamiento lo que nos permite una cierta perspectiva histórica. La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene ya completada la estructura de nueve Con-

9 El Convenio para la constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Sevilla se firma el 30 de marzo de 2001 y sus primeros estatutos se publican en BOJA de 21 de julio de 2001. Los estatutos actuales fueron publicados en el BOJA el 8 de septiembre de 2006, en virtud de la Resolución de la Dirección General de Administración Local de fecha 29 de agosto de 2006.

10 El Convenio para la constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes de la Bahía de Cádiz se firma el 18 de abril de 2002. Los estatutos actuales de este consorcio fueron publicados en el BOJA el 11 de octubre de 2005, adaptando los estatutos originales del consorcio, que fueron publicados en el BOJA el 10 de agosto de 2002.

11 El convenio de constitución del Consorcio de Granada tiene la fecha ilegible, pero en todo caso es de finales de 2002 y los estatutos se publican en BOJA de 24 de enero de 2003. Los nuevos estatutos adaptados a la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía se publicaron en el BOJA de 4 de octubre de 2006.

12 El Convenio para la constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Málaga se suscribe el 7 de mayo de 2003, sus estatutos se publican en BOJA de 6 de junio de 2003. Los estatutos actuales de este consorcio fueron publicados en el BOJA, por Resolución de la Dirección General de Administración Local de fecha 18 de enero de 2008, el 30 de enero de 2008.

sorcios Metropolitanos de transporte en las áreas de Sevilla, Bahía de Cádiz, Granada, Málaga, Campo de Gibraltar¹³, Almería¹⁴, Jaén¹⁵, Córdoba¹⁶ y la Costa de Huelva¹⁷. Una cuestión importante es que los Consorcios Metropolitanos de transporte, guardan una vinculación especial con la ordenación del territorio y que, por tanto, su configuración debe atemperarse a las competencias autonómicas sobre esta materia (arts. 56.5, 59 y 64 del Estatuto de Autonomía de Andalucía).

En este sentido, este sistema de gestión del transporte metropolitano se ajusta a las actuales determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre¹⁸ y ha sido, confirmado por los planes de ordenación del territorio de las aglomeraciones urbanas andaluzas (POTAU) que corroboran en mayor o menor medida este modelo de gestión (Toscano, 2011: 105).

Es necesario reseñar que en los últimos años la gestión del transporte público de personas ha conocido importantes avances, gracias a la constitución de los Consorcios Metropolitanos de Transportes, unos instrumentos que persiguen la consolidación de modelos de transporte sostenibles, dinámicos y vertebradores del territorio. Su puesta

13 El Convenio para la constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes del Campo de Gibraltar se firma el 28 de julio de 2005 y sus estatutos fueron publicados en el BOJA, por Resolución de la Dirección General de Administración Local de fecha 22 de septiembre de 2005, el 6 de octubre de 2005.

14 El Convenio para la constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Almería se firma el 28 de septiembre de 2007. Los estatutos de este consorcio fueron publicados en el BOJA el 7 de noviembre de 2007, en virtud de Resolución de la Dirección General de Administración Local de fecha 18 de octubre de 2007.

15 El Convenio de constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes de Jaén se firma el 17 de diciembre de 2007 y sus estatutos se publican en el BOJA, por Resolución de la Dirección General de Administración Local de fecha 18 de enero de 2008, el 30 de enero de 2008.

16 El Convenio de constitución del Consorcio Metropolitano de Transportes del Área de Córdoba se firma el 22 de septiembre de 2008 y los estatutos de este consorcio fueron publicados en el BOJA de 5 de febrero de 2009, en virtud de Resolución de la Dirección General de Administración Local de fecha 22 de enero de 2009.

17 El Convenio de constitución del Consorcio de Transporte Metropolitano de la Costa de Huelva y los Estatutos fueron publicados en el BOJA núm. 73, de 27 de septiembre 2010.

18 El propio POTA distingue dos niveles jerárquicos de nodos de transporte. Por un lado los Centros Regionales los cuales serán objeto de Planes de Transporte Metropolitano y la creación de Consorcios Metropolitanos de Transporte. Por otro lado, los Nodos Urbanos, que se conciben como puntos de interconexión de las redes de transporte de primer nivel y que coinciden generalmente con Ciudades Medias que cuentan con posibilidades de actuar como puntos de intercambio en los flujos de transporte para lo que requieren las infraestructuras oportunas (estaciones de autobuses y, en su caso, ferroviarias, centros para el transporte de mercancías).

en marcha ha supuesto una mejora tanto de la coordinación entre las administraciones y los agentes implicados en el transporte público, como de la eficiencia y la calidad de este último, mediante instrumentos como la integración tarifaria de todos los servicios y la mejora de la intermodalidad, como se verá en el capítulo 7.

Esta red de Consorcios Metropolitanos registró el año 2013 en torno a 57,7 millones de desplazamientos en todos los medios integrados en esta red (autobuses interurbanos y urbanos, el metro de Sevilla y el servicio marítimo en la Bahía de Cádiz). Los autobuses interurbanos, que sumaron 40,5 millones de viajes, son los que concentraron más demanda de personas usuarias, seguidos del metro de Sevilla, que sumó durante el pasado año un total de 8,8 millones de traslados mediante cancelación de tarjetas de transporte de los Consorcios, y de los buses urbanos, que transportaron 8,2 millones de viajeros que habían usado la tarjeta de los Consorcios¹⁹.

Aunque en principio los Consorcios tienen un ámbito de actuación exclusivamente metropolitano, el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA 2007-2013) actualmente prorrogado ya plantea que la experiencia acumulada por los Consorcios de transporte está poniendo de manifiesto la conveniencia y necesidad de ampliar sus ámbitos de intervención, tanto territorial como modal. Se propone el impulso a la gestión de los Consorcios de Transporte, ampliando su competencia al conjunto de modos de transporte metropolitano; al ámbito espacial provincial; y a las instalaciones de transporte (estaciones, intercambiadores y puntos de acceso a la red).

A tal efecto, el propio Plan (PISTA 2007-2013) plantea, por ello, que se prevean para el futuro dos líneas de actuación: a) La progresiva extensión del sistema de gestión consorcial de los servicios de transportes para incorporar la totalidad de municipios de cada provincia en un instrumento esencial para la racionalización y modernización del transporte público; b) La integración del conjunto de los servicios (autobús, metros, tranvías, servicios ferroviarios regionales y de cercanías, bicicletas públicas y, en su caso, transporte marítimo) que supone no sólo su gestión coordinada, sino también su integración tarifaria. En este último sentido, el objetivo a medio plazo es lograr que el conjunto de la población pueda disponer de un sistema de transporte público que integre los diversos modos y que permita una integración tarifaria, mediante la cual la población usuaria se vea favorecida de descuentos, en función de la frecuencia de utilización de estos servicios.

19 <http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda> (31-3-2014).

Entre las medidas y actuaciones para una movilidad sostenible en la ciudad el Plan (PISTA 2007-2013) propone la extensión de la forma consorcial al conjunto de aglomeraciones urbanas e incremento de las funciones de coordinación de los Consorcios de Transportes, de tal forma que abarquen todos los modos de transporte –de modo inmediato al ferrocarril de cercanías– en cuanto a sistema tarifario, coordinación de servicios de transporte y gestión de terminales, intercambiadores y paradas del transporte público de personas, así como la información a la población usuaria y el impulso a políticas de mejora de la flota y la ampliación del ámbito espacial de los Consorcios de Transporte para acoger al conjunto de los ámbitos provinciales.

3.3. La regulación normativa de los Consorcios del Transporte Metropolitano

Una de las fórmulas de colaboración público-privada, para afrontar los múltiples problemas que genera el fenómeno metropolitano es precisamente, los Consorcios, cuya regulación jurídica basada en el principio del *ius singulare*, lo convierte en una figura flexible y muy moldeable en atención a las diversas necesidades que plantea la compleja realidad social (Rebollo Puig, 1997: 256; Toscano, 2011: 103).

Es la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985 de 2 de abril, la que se ocupa de esta materia en sus artículos 57 y 87. Ley de carácter básico que dicta el Estado sobre esta materia para el sector local y los configura como una de las formas, junto al convenio, de cooperación entre la Administración Local y las restantes Administraciones Públicas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común. Por su parte, el art. 87 determina que Las Entidades Locales pueden constituir Consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con Entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas.

En este mismo ámbito local, esta figura desarrolla su régimen jurídico a través del Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL), concretamente el art. 110.

Completa esta regulación local, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, (en adelante RSCL), artículos 37 a 40, normativa todavía vigente y, probablemente, primera regulación del consorcio para el ámbito local (Martín Mateo, 1970: 4). En estos artículos se establece la posibilidad

de las Corporaciones Locales de constituir Consorcios con entidades públicas de diferente orden para instalar o gestionar servicios de interés local. Se otorga al consorcio carácter voluntario y se le dota de personalidad para el cumplimiento de sus fines. Las Corporaciones Locales, a partir de 1955, pueden convenir libremente la constitución de Consorcios.

Completa este marco general, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), a través de su art. 6.5. Esta ley es una ley ordinaria cuyo ámbito no es sólo local y regula el consorcio como mecanismo de cooperación entre Administraciones Públicas para la gestión de un asunto público de interés común. Puede destacarse con la aparición de esta ley, la denominada por la doctrina «deslocalización» del consorcio local (Jiménez Blanco y Carrillo de Albornoz, 1993: 74 y 75) por cuanto que a partir de este momento se pone término al consorcio como entidad única y exclusivamente regulada por normas de ámbito local.

Este artículo 6.5 LRJPAC establece que «cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, esta podrá adoptar la forma de Consorcio dotado de personalidad *jurídica*». Parece indicar, pues, que esos actos administrativos a los que se refiere, se formalizaran, en principio entre la Administración estatal y la autonómica, sin que en ellos participe la Administración local. Lo que se confirma con lo recogido, posteriormente, en el art. 9 de esa misma ley, en donde se recoge que «las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las entidades que integran la Administración local, se regirán por la legislación básica en materia de régimen local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título».

Así, se podría decir que existen Consorcios administrativos locales, regulados por su normativa específica de carácter local y supletoriamente la normativa del procedimiento común y Consorcios administrativos no locales formados por la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma, a los que se les aplicaría la LRJPAC y la normativa sectorial que corresponda en cada comunidad autónoma.

En el ámbito autonómico andaluz debemos tener en cuenta el mismo esquema anterior; acudir primero a la normativa autonómica que al respecto pueda existir sobre la autonomía local y, por otra parte, a la normativa general y sectorial en función de la actividad desarrollada por el consorcio.

En este sentido y para el consorcio local, el escenario normativo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía estaría compuesto, en primer lugar, por la LR-

BRL, por cuanto que deriva su aplicación general en todo el territorio del Estado por la aplicación del art. 149.1.18ª, de la Constitución que le atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

En segundo lugar, los Consorcios Metropolitanos de transportes que vamos a analizar se han constituido al amparo de la legislación local y sectorial andaluza: la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía (LDMA), hoy derogada por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (en adelante, LAULA)²⁰, que contiene la nueva regulación legal del consorcio local en Andalucía, con algunas divergencias notables en relación al régimen jurídico anterior (Toscano, 2011: 106)²¹, que nace por la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, y como recoge su exposición de motivos, «constituye un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local». Esta ley en su art. 78 define el consorcio como entidad pública de carácter voluntario y asociativo, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés común y sometido al Derecho Administrativo. Es el párrafo segundo de este mismo artículo el que se ocupa de habilitar a que pueda haber Consorcios con entidades locales de distintos nivel territorial, así como con otras administraciones públicas y la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía (LOTUMVA).

Estos Consorcios regulados por la normativa autonómica quedan sometidos al Derecho Administrativo, que con carácter primario y general sería el establecido por la LRJPAC, según hemos dicho antes por los arts. 9 y 6.5 y, en particular, por el art. 2.2 de la LRJPAC, en cuanto que «las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública».

Este sometimiento del consorcio al derecho administrativo, determina que nos encontremos ante una Administración pública, pero ¿podríamos hacer la misma diferencia anterior entre Administración pública local y Administración pública con otro ámbito territorial distinto?

20 El Consorcio de Transporte Metropolitano Metropolitano de la Costa de Huelva, se constituye ya al amparo de lo establecido en los artículos 78 y siguientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

21 La Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA) establece en su Disposición final octava un plazo de un año para que los Consorcios preexistentes adapten sus estatutos a la misma, si fuese necesario.

La configuración de los Consorcios como entes locales a los que se aplique plenamente el régimen jurídico local ha sido y sigue siendo una cuestión muy controvertida en la doctrina jurídica, donde existen razonamientos diversos y contradictorios. Para algunos autores se trata en todo caso de entidades locales mientras que otros hablan más genéricamente de entes públicos de carácter asociativo o corporativo (Castillo, 2011: 196-198). Así uno de los temas más discutidos en la literatura jurídica es precisamente el de la naturaleza jurídica local de los Consorcios (Martín Mateo, 1992: 12-13; Nieto Garrido, 1999: 254-255; Sosa Wagner, 2008: 373-378; Toscano, 2011: 41).

La cuestión es trascendente en la medida en que esta configuración o naturaleza es la que comportará la aplicación o no a los mismos de la normativa de régimen local. Esto nos lleva a preguntarnos si el consorcio es un ente local. Y la respuesta que nos da la norma es que conforme al art. 3.1 LRBRL, el consorcio no se encuentra entre las entidades locales territoriales, allí recogidas y tampoco se encuentra entre las entidades locales del art. 3.2, esto es de las que también tienen la consideración de entidades locales no territoriales. Y no es un olvido del legislador.

Ahora bien, aunque todo apunta a que este consorcio administrativo local, no es una administración local, según la normativa expuesta, hay que presentar una excepción, como consecuencia de algunas sentencias del Tribunal Supremo.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1997, sobre la aprobación de la plantilla del Consorcio para el Abastecimiento de Aguas y Saneamiento de la Zona Central de Asturias manifiesta «...la plena sujeción del Consorcio a la legislación de Régimen Local, incluido el Régimen Jurídico contenido en el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre... sobre Régimen Jurídico de los Habilitados Nacionales». Más adelante, en dicha Sentencia, se pone de manifiesto que «...aunque la apelación elude pronunciarse expresamente sobre el tema de si el Consorcio tiene naturaleza de Ente local, sin embargo establece una elaborada argumentación en la que en realidad subyace una plena equiparación con dichos Entes».

También la Sentencia de 30 de abril de 1999 del mismo Tribunal en un supuesto de consorcio entre varios Concejos del Principado de Asturias y la propia Comunidad Autónoma para la prestación del Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil, sostiene que el Consorcio es una Entidad Local, y como tal ha de aplicársele la norma imperativa del art. 92.2 de la LRBRL, que determina que son funciones públicas reservadas a los funcionarios con habilitación de carácter nacional, las de Secretaría (fe pública y asesoramiento legal preceptivo) que ya había señalado la Sentencia apelada del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 25 de abril de 1992,

al declarar la nulidad de los artículos del Estatuto del Consorcio que no reservaban la Secretaría del Consorcio a los citados funcionarios. La Sentencia del Tribunal Supremo entiende, pues, que el Consorcio en cuestión está constituido por una Comunidad Autónoma uniprovincial en la que se integran las competencias asumidas de la Diputación Provincial de Oviedo, es decir, competencias locales, lo que lo convierte en un consorcio local.

No admite el Tribunal Supremo la tesis de la no inclusión del consorcio como Entidad Local en el art. 3 de la LRBRL, ya que según su tesis dicho precepto hace una enumeración de las Entidades Locales no exhaustiva. No obstante, la Sentencia reconoce que si bien el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local de 1986 (art. 110.2) no otorga al Consorcio el carácter de Entidad Local, ello es porque la LRBRL admite la presencia en el Consorcio de Entes privados sin ánimo de lucro, lo que no ocurría en el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, que al no admitir dicha posibilidad lo consideraba directamente como Ente Local.

Por lo tanto, la Sentencia indicada admite que no todos los Consorcios son Entidades Locales pero, por otra parte, significa que para saber si un consorcio es una entidad local, se deberá analizar sus estatutos, para saber quiénes son los entes que lo componen y cuáles son las circunstancias previstas para el control efectivo de los órganos de gobierno del consorcio, y no tanto que este tenga por finalidad funciones locales, y así lo señala Nieto García:

«...el consorcio administrativo tendrá naturaleza jurídica de ente local cuando el control efectivo de sus órganos de gobierno lo ostenten entidades locales territoriales que, en función de la aportación inicial económica, patrimonial, etc., o en función de otros criterios, tengan, según los estatutos, una mayor representación o un mayor porcentaje de votos en la asamblea o junta de gobierno del consorcio administrativo» (2011: 252-254).

Lo que sí parece oportuno sería considerar al consorcio como Administración Pública local, de base asociativa, voluntaria y compuesta por administraciones locales de distintos niveles territoriales, así como con otras administraciones públicas. Esto nos lleva a considerar que cada uno de los tres niveles territoriales de gobierno existentes —Administración Central, Autónoma y Local—, aunque ostentan una posición de autonomía, mantienen también una interconexión en aras al cumplimiento de la previsión constitucional contenida en el art. 103.1, cuando exige coordinación y eficacia de las Administraciones Públicas.

Así el artículo 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 (en adelante CEAL) establece «las entidades locales tiene el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común».

Y la regulación del consorcio en la LRBRL, art. 57, tal y como hemos dicho, se encuentra dentro del capítulo II del Título V, dedicado a las relaciones interadministrativas. De la misma forma que ocurre con la LRJPAC, con su art. 6.5, se encuentra dentro del Título I «De las Administraciones Públicas y sus relaciones». Por lo que puede decirse que el Consorcio administrativo es un instrumento de cooperación entre Administraciones.

Esta misma consideración se puede encontrar en el art. 69 TRRL, según el cual «las competencias compartidas o concurrentes podrán ser ejercidas conjuntamente por la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma y la local, mediante la constitución de entes instrumentales de carácter público o privado». Entre los entes instrumentales de carácter público puede incluirse al consorcio local.

La LAULA mantiene esta idea de cooperación territorial en el art. 62, cuando regula la cooperación territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía a través de entidades e instrumentos que se encuentran enumerados en los apartados siguientes, entre los que se encuentra en su párrafo 2 b), a los Consorcios .

Por último esta idea de cooperación queda cimentada desde la base local, a través de las Diputaciones, en cuanto que el TRRL en su art. 30.6.g), se refiere a «la creación de Consorcios» como competencia legal de las Diputaciones, en su fundamental tarea de asistencia a los municipios.

Por tanto, tenemos que reconocer la existencia de Consorcios administrativos locales, a los que se les aplicaría la normativa hasta aquí expuesta, pero también debemos ocuparnos de los Consorcios administrativos no locales. Y en el ámbito autonómico andaluz el escenario normativo para el sector público autonómico quedaría planteado en lo recogido en el artículo 12.3 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía (en adelante LAJA):

«Los Consorcios en los que la Administración de la Junta de Andalucía o cualquiera de las entidades que integran el sector público andaluz hayan aportado mayoritariamente dinero, bienes o industria, o se hayan comprometido en el momento de su constitución a financiar mayoritariamen-

te dicho consorcio, han de someter su organización y actividad al ordenamiento autonómico y estarán sujetos al régimen económico-financiero, de control y contabilidad establecido en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicho régimen se aplicará igualmente a los Consorcios en los que la designación de más de la mitad de los miembros de sus órganos de dirección corresponda a la Administración de la Junta de Andalucía o a cualquiera de las entidades del sector público andaluz».

En el artículo 5.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (en adelante, TRLGHPJA) sobre su régimen presupuestario, económico-financiero, de control y contabilidad, y que serán parte del sector público andaluz en la medida de que exista representación mayoritaria de la Administración de la Junta de Andalucía o de otras entidades del sector público andaluz, dándose ésta cuando más de la mitad de los miembros de sus órganos de administración, dirección o vigilancia sean nombrados por la Junta de Andalucía u otros entes del mismo; aquellos en los que la Administración de la Junta de Andalucía o cualquiera de las entidades que integran el sector público andaluz hayan aportado mayoritariamente dinero, bienes o industria, o se hayan comprometido en el momento de su constitución a financiar mayoritariamente dicho consorcio.

A este ámbito autonómico debería aplicársele lo dicho hasta ahora por la LRJPAC, sobre este tipo de entidades. Junto a esta normativa, habrá que estar a la sectorial que corresponda.

En este sentido y para el ámbito sectorial del transporte metropolitano en primer lugar deberíamos acudir a la competencia que sobre este sector regula el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su art. 64.1, donde entre otras cuestiones relacionadas con los Transportes y comunicaciones establece que:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre: 3ª Transportes terrestres de personas y mercancías por carretera, ferrocarril, cable o cualquier otro medio cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz, con independencia de la titularidad de la infraestructura sobre la que se desarrolle; 4ª Centros de transporte, logística y distribución localizados en Andalucía, así como sobre los operadores de las actividades vinculadas a la organización del transporte, la logística y la distribución localizadas en Andalucía»

y art. 64.2 corresponde a la Comunidad Autónoma las competencias de ejercicio sobre:

«2ª Ordenación del transporte de mercancías y personas que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea el titular de la infraestructura».

Y para ello resultaría necesario considerar en primer lugar el diseño de los propios estatutos, que necesariamente deben considerar tanto el criterio subjetivo (que estén participados mayoritariamente por entidades locales) como el criterio objetivo (que persigan fines de interés local o más precisamente que se refieran a competencias locales), en la línea del art. 78 de la LAULA (Castillo, 2011: 194-195).

En el caso concreto de los Consorcios Metropolitanos de transporte el problema es complejo ya que conforme a la Ley 2/2003, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía (en adelante, LOTUMVA) el interés público a gestionar por los Consorcios Metropolitanos de transportes es un interés precisamente *metropolitano*, es decir que cabalga entre lo local y lo supralocal, entre lo municipal y lo provincial, entre lo municipal y lo autonómico.

La competencia local en materia de transportes urbanos viene enmarcada en el art. 25 LRBRL (en la redacción actual dada por la LRSAL²²) en el sentido de que el municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de «g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano». Por su parte, el art. 26 LRBRL establece que los municipios con población superior a 50.000 habitantes, deberán prestar obligatoriamente, entre otros, los servicios de «transporte colectivo urbano de viajeros». Congruentemente el art. 86.2 de la misma LRBRL declara la reserva en favor de las Entidades Locales del transporte público de viajeros, como actividad o servicio esencial.

Por su parte la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) configura como competencia propia de los municipios andaluces la «Ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales» (art. 9.8). En lo que exceda del término municipal la competencia es autonómica, en los términos del art. 64 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía.

22 Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

En esta cuestión tan crucial la Disposición final segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), con la finalidad de incluir una nueva Disposición adicional vigésima relativa al régimen jurídico de los Consorcios, norma de aplicación a los Consorcios dependientes de cualesquiera Administraciones Públicas²³.

La LRSAL establece básicamente que los Consorcios, con independencia de que estén formados por entidades privadas sin ánimo de lucro, tienen que estar adscritos a una Administración Pública, y será en los Estatutos de cada Consorcio en donde se determine la adscripción. Esta adscripción se realizará de acuerdo con una serie de criterios de prioridad, referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario y por todo ese periodo.

Conforme a la LRSAL el consorcio quedará adscrito a la Administración pública que:

- a. Disponga de mayoría de votos en los órganos de gobierno.
- b. Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos.
- c. Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo.
- d. Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial.
- e. Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.
- f. Financie en más de un 50 % o, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el Consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año.

23 De acuerdo con lo previsto en la Disposición final sexta de la LRSAL, este régimen se encuentra en vigor desde el 31 de diciembre de 2013. Para adaptar el régimen jurídico de los Consorcios ya existentes, la Disposición transitoria sexta de la propia LRSAL prevé un régimen transitorio de un año —hasta el 31 de diciembre de 2014— para que tales entidades —estatales, autonómicos y locales— adapten sus estatutos a lo previsto en la Disposición adicional vigésima LRJPAC. Del referido mandato legal quedan únicamente excluidos los Consorcios a los que alude la Disposición adicional decimocuarta LRSAL.

- g. Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial.
- h. Tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios.

A pesar de lo dispuesto en la LRBRL y en la propia LAULA (arts. 78.3 y 81.2) se siguen planteando dudas sobre la auténtica naturaleza local de los Consorcios Metropolitanos de transporte, atendiendo a las competencias autonómicas y a la relevante presencia de la propia Junta de Andalucía en su constitución, funcionamiento y financiación. Y aunque pudiera parecer fuera de duda que el régimen jurídico vigente de los Consorcios Metropolitanos de transporte de Andalucía es esencialmente local²⁴:

- a. Los Consorcios de transporte metropolitano se constituyeron inicialmente al amparo de lo establecido en los artículos 33 a 36 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía (entonces vigente), los artículos 57, 58 y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Y el Consorcio de Transporte Metropolitano de la Costa de Huelva se constituye expresamente al amparo de lo establecido en los artículos 78 y siguientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (donde se regulan precisamente los Consorcios locales).
- b. En lo no previsto en los Estatutos respecto al funcionamiento y régimen jurídico de los Consorcios regirá con carácter supletorio la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (art. 31)
- c. Con el fin de asegurar una correcta gestión jurídico-administrativa y económico-financiera, estos Consorcios contarán con una Secretaría General, y una Intervención General. Existirá además un Tesorero o Tesorera, cuyas funciones serán las que le reconoce la legislación sobre Régimen Local. Estos cargos del Consorcio se reservan a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional²⁵.

24 Siempre que no se diga otra cosa tomamos como ejemplo y referencia los Estatutos Consorcio de Transporte Metropolitano de la Costa de Huelva (BOJA núm. 73 de 27 de septiembre 2010), por ser los más actuales.

25 Como ha señalado Toscano (2011: 119) con esta previsión se está tomando buena nota de la

- d. Estos Consorcios llevarán el mismo sistema de contabilidad que rige para las Corporaciones Locales y la liquidación del Presupuesto y la Cuenta General serán elaboradas por la Intervención y aprobadas siguiendo los procedimientos y plazos establecidos en la normativa vigente para las Administraciones Locales (arts. 35 y 36). Los fondos se someterán en cuanto a su depósito a lo dispuesto en el Capítulo II del Título VI del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (art. 37) El régimen de tramitación del Presupuesto, su contenido y modificaciones, así como las demás obligaciones formales procedentes, seguirá la normativa en cada momento vigente sobre los Presupuestos de las Entidades Locales (art. 39)
- e. La actividad económico-financiera de los Consorcios Metropolitanos de transporte está sujeta a las actuaciones de control interno y externo en los términos establecidos en el Capítulo IV del Título VI del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (art. 42).

Y todo ello a pesar de que los estatutos de cada consorcio y la propia ley 2/2003 LOTUMVA los configure como consorcios metropolitanos, fundamentalmente al servicio de los habitantes de los municipios afectados. Y quizá la razón de esta posible disparidad encuentre respuesta en la propia esencia del consorcio, como Administración Pública de base asociativa, voluntaria y compuesta de distintas Administraciones Territoriales para dar cumplimiento al necesario principio constitucional de coordinación, colaboración y eficiencia de todas las Administraciones Públicas y su adecuada actuación en colaboración público privada.

Lo que se traduce de todo lo que hemos visto anteriormente es que los consorcios de transporte metropolitano basan su competencia en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en la ley 2/2003 de 12 de mayo LOTUMVA y conforme a la Ley 30/92 LRJPAC, que por su disposición Adicional Vigésima, quedarán adscritos a la Administración Pública que por orden y mayoría de requisitos cumplan los allí establecidos, lo que determinará su dependencia de la Comunidad Autónoma.

jurisprudencia vertida por el Tribunal Supremo, en STS de 30 de abril de 1999 (F.J. 3.º), [RJ 1999/4692], y STS de 18 de septiembre de 2001 (F.J. 4.º y F.J. 5.º), [RJ 2001/8178], en la que viene a decirse es que si el Consorcio es local estas funciones deberán reservarse a funcionarios de Administración local, con habilitación de carácter nacional por aplicación imperativa del artículo 92 LBRL.

4. Los Consorcios Metropolitanos del Transporte en Andalucía

Fermin Olvera Porcel
Raquel Ojeda García

4.1. Ámbito de Aplicación

En Andalucía se han constituido nueve Consorcios. El primero que se creó fue el de Sevilla en 2002 (45 municipios); y posteriormente se le sumaron el de la Bahía de Cádiz (10 municipios) y el de Granada en 2004 (50 municipios); Málaga en 2005 (13 municipios); Campo de Gibraltar en 2007 (siete municipios); Almería (18 municipios), Jaén (14 municipios) y Córdoba en 2009 (16 municipios). El de Huelva se constituyó en 2010 (21 municipios). Los Consorcios prestan servicio en 192 municipios y benefician a 5,37 millones de habitantes, más del 60 por ciento del total regional.

La delimitación territorial del ámbito metropolitano del transporte se realiza en los Planes Metropolitanos de Transporte (PMT) aprobados por Decreto de la Junta de Andalucía, tomando como referencia los correspondientes Planes de Ordenación de Territorio de la Aglomeraciones Urbanas (POTAU), que a su vez derivan del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).

Sin embargo no todos los municipios de la aglomeración urbana incluidos en el POTAU necesariamente van a estar incluidos en el PMT y, tampoco todos los municipios incluidos en el área metropolitana del PMT van a integrarse en el Consorcio metropolitano, ya que, por definición, la integración en el mismo es voluntaria¹. Es decir no todos los municipios del área metropolitana van a integrarse forzosamente en el consorcio².

1 Como ha advertido Toscano (2011: 124-126) mientras que el POTAU de Sevilla incluye 46 municipios, el PTM incluye 39 de los cuales solo 22 se incluyen inicialmente en el Consorcio metropolitano del Transporte.

2 En el caso de Granada, aunque su área metropolitana incluye a 40 municipios, el consorcio lo inte-

Tabla 4.1. Ambito territorial de los consorcios de Andalucía

Consortio	Municipios	Ambito territorial
Consortio Metropolitano de Transportes del Área de Sevilla	22 municipios (actualmente 45)	Albaida del Aljarafe, Alcalá de Guadaíra, Alcalá del Río, Almensilla, Aznalcóllar, Aznalcázar, Benacazón, Bollullos de la Mitación, Bormujos, Brenes, Camas, Carmona, Carrión de los Céspedes, Castilleja del Campo, Castilleja de Guzmán, Castilleja de la Cuesta, Coria del Río, Dos Hermanas, El Viso del Alcor, Espartinas, Gelves, Gerena, Gines, Guillena, Huévar del Aljarafe, Isla Mayor, La Algaba, La Puebla del Río, La Rinconada, Los Palacios y Villafranca, Mairena del Alcor, Mairena del Aljarafe, Olivares, Palomares del Río, Pilas, Salteras, San Juan de Aznalfarache, Santlúcar la Mayor, Santiponce, Tomares, Umbrete, Valencina de la Concepción, Villamanrique de la Condesa y Villanueva del Ariscal.
Consortio Metropolitano de Transportes de la Bahía de Cádiz	7 municipios integrados (10 municipios atendidos),	Cádiz, Chiclana de la Frontera, El Puerto de Santa María, Jerez de la Frontera, Puerto Real, Rota y San Fernando. A los que hay que añadir otros tres municipios atendidos con convenio de actuación preferente.
Consortio Metropolitano de Transportes de Granada	32 municipios (50 municipios atendidos)	Granada, Maracena, Pinos Puente, Armilla, Albolote, La Zubia, Santa Fe, Atarfe, Huetor Vega, Ogijares, Las Gabias, Peligros, Churriana de la Vega, Monachil, Genes de la Vega, Alfácar, Alhedín, Chauchina, Fuente Vaqueros, Otura, Pulianas, Gójar, Cúllar Vega, Cájar, Vegas del Genil, Lachar, Jun, Cijuela, Dilar, Guevejar, Pinos Genil y Viznar ^a .
Consortio Metropolitano del Área de Málaga	12 municipios (13 municipios atendidos)	Málaga, Mijas, Benalmádena, Rincón de la Victoria, Alhaurín de la Torre, Alhaurín el Grande, Cártama, Pízarra, Almogía, Colmenar, Casa Bermeja y Totalán. A los que hay que añadir el municipio de Álora en convenio de colaboración.
Consortio de Transporte Metropolitano del Campo de Gibraltar	7 municipios	Algeciras, Castellar de la Frontera, Jimena de la Frontera, La Línea de la Concepción, Los Barrios, San Roque, y Tarifa.
Consortio Metropolitano de transportes de Almería	18 municipios	Adra, Berja, Enix, Felix, Dalías, Roquetas de Mar, Vácar, El Ejido, La Mojónera, Benahadux, Gádor, Huércal de Almería, Pechina, Ríoja, Santa Fe de Mondújar, Viator y Nijar
Consortio de Transporte Metropolitano del Área Metropolitana de Jaén	12 municipios	Fuente del Rey, La Guardia de Jaén, Jaén, Jamilena, Mancha Real, Martos, Mengibar, Pegalajar, Torre del Campo, Torredonjimeno, Los Villares y Villatorres.
Consortio de Transporte Metropolitano del Área Metropolitana de Córdoba	16 municipios	Almodóvar del Río, La Carlota, El Carpio, Córdoba, Espejo, Fernán Núñez, Guadalquivir, Montemayor, Obejo, Pedro Abad, Posadas, San Sebastián de los Ballesteros, La Victoria, Villafranca de Córdoba, Villaharta y Villaviciosa de Córdoba
Consortio de Transporte Metropolitano de la Costa de Huelva	21 municipios	Huelva, Aljaraque, Almonte, Ayamonte, Beas, Bollullos del Condado, Bonares, Cartaya, Gibraleón, Hinojos, Isla Cristina, Lepe, Lucena del Puerto, Moguer, Palos de la Frontera, Punta Umbría, Rociana del Condado, San Bartolomé de la Torre, San Juan del Puerto, Trigueros y Villablanca.

^a Además, el Consorcio tiene suscrito convenios para prestar servicios a otros 18 municipios, que pasarán a integrarse como miembros del Consorcio, con lo que en total son 50 municipios los atendidos con este servicio de transporte público. La población que se beneficia de esta red asciende a 550.000 habitantes, lo que equivale a más del 61% de la provincia.

Fuente: Estatutos de los Consorcios Metropolitanos de Transportes.

Durante el periodo 2008-2013, los Consorcios Metropolitanos han pasado de cinco a nueve, aglutinando a un total de 195 municipios, frente a los 116 registrados en 2008. Esa alza se ha traducido en una mayor cobertura de la población atendida, al pasar de 3,68 a 5,38 millones de habitantes.

El modelo estatutario de consorcio metropolitano sectorial andaluz cuenta, en todos los casos, con la Junta de Andalucía, que asume el protagonismo a través de la Consejería competente por razón de la materia, la Diputación Provincial correspondiente; y los ayuntamientos comprendidos en el ámbito territorial del Consorcio que hayan decidido integrarse en el mismo, estando prevista en la propia LOTUMVA la eventual incorporación de la Administración del Estado.

Aunque no está contemplado inicialmente en los Estatutos ni en la LOTUMVA no parece que haya ningún obstáculo insalvable para la eventual incorporación de otras entidades públicas o incluso de entidades privadas sin ánimo de lucro, dada la generosa redacción que establecen los art. 87 LRBRL y 78 LAULA, conforme a los cuales las entidades locales podrán constituir Consorcios con entidades locales de distinto nivel territorial, así como con otras administraciones públicas para finalidades de interés común o con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, que tengan finalidades de interés público concurrentes. Obviamente estas eventuales incorporaciones requerirían las correspondientes modificaciones estatutarias.

La necesaria participación de la Junta de Andalucía en la constitución y el funcionamiento del consorcio metropolitano de transporte (artículos 25 a 29 de la LOTUMVA) va más mucho más allá de la simple posibilidad de colaborar externamente con el mismo mediante asistencia técnica, medidas de carácter financiero o utilización de la planificación, como pudiera ser en cualquier otro tipo de consorcio local. (Toscano, 2011: 1129). Su participación supone la integración plena de la Administración autonómica en el consorcio metropolitano, pero no como un miembro más sino como el miembro más cualificado.

4.2. Objetivos, competencias y funciones

La constitución de los Consorcios parte de la premisa de que la gestión del sistema de transportes no puede realizarse eficazmente partiendo de un modelo territorial y administrativamente fragmentado, sino que precisa de la existencia de instancias de coordinación que permitan planificar y gestionar sus aspectos fundamentales de forma integrada. Teniendo en cuenta lo anterior, las Administraciones integrantes consi-

deran necesaria la creación de una entidad consorcial de colaboración mediante la cual ejercen de forma conjunta sus competencias en materia de gestión de infraestructuras y servicios de transporte.

En este sentido, los Consorcios se han constituido con el objeto declarado de articular la cooperación económica, técnica y administrativa entre las Administraciones consorciadas a fin de ejercer de forma conjunta y coordinada las competencias que les corresponden en materia de creación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte, en el ámbito territorial de los municipios consorciados.

Las funciones de los Consorcios relativas al transporte de viajeros son las siguientes:

- a. Coordinación de los servicios, infraestructuras e instalaciones de transporte, con promoción de la imagen unificada del Sistema de Transportes.
- b. Cooperación en materia de prestación de Servicios de Transporte, así como, en la explotación de infraestructuras e instalaciones de transportes.
- c. Establecimiento del marco tarifario para la prestación de los servicios en el ámbito territorial del Consorcio.
- d. Gestión de los Servicios de Transporte que se le atribuyan o encomienden por las Administraciones consorciadas.
- e. Propuesta de establecimiento de tasas, precios públicos y contribuciones especiales de conformidad con la legislación vigente.
- f. Promoción del Transporte Público.

La propia LOTUMVA establece que estos Consorcios podrán asumir el ejercicio de las competencias de ordenación, coordinación, control, inspección y sanción respecto de los servicios, tráfico, infraestructuras e instalaciones declarados de interés metropolitano, con excepción de las infraestructuras y servicios de transporte mediante ferrocarril metropolitano, que quedan excluidos expresamente del ámbito competencial del Consorcio, así como el ejercicio de las competencias de ordenación y coordinación del resto de los transportes que se desarrollen en los ámbitos metropolitanos delimitados, todo ello en los términos establecidos en el Plan de Transporte Metropolitano.

Las competencias concretas de los Consorcios, en el marco de lo dispuesto en la Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros, se desglosan en los siguientes grupos (Toscano, 2011: 152)³:

- Participación en el Plan de Transporte Metropolitano:
 - a. La propuesta de elaboración y de aprobación inicial del Plan de Transporte Metropolitano.
 - b. La propuesta de modificaciones que no supongan la revisión del Plan de Transporte metropolitano.
 - c. La participación en la redacción del Plan de Transporte Metropolitano y en la de sus modificaciones y revisiones.

- Gestión del Transporte Metropolitano:
 - d. La ordenación, coordinación, control, inspección y sanción respecto de los servicios, tráfico, infraestructuras e instalaciones que se declaren de interés metropolitano, con excepción de los ferrocarriles.
 - e. Ordenación y coordinación del resto de transportes no incluidos en el apartado anterior que se desarrollen en el ámbito metropolitano, en los términos que establezca el Plan de Transporte Metropolitano.
 - f. La gestión del Plan de Transporte Metropolitano.
 - g. El establecimiento del marco tarifario para la prestación de los servicios en el ámbito territorial del Consorcio.
 - h. Promoción de la imagen unificada del sistema de transportes. i) Promoción del Transporte Público.

En relación a la financiación del Consorcio Metropolitano:

³ Tomamos como referencia el art. 4 de los Estatutos del los Estatutos Consorcio de Transporte Metropolitano Metropolitano de la Costa de Huelva y los Estatutos (BOJA núm. 73 de 27 de septiembre 2010) y la subdivisión que sugiere Toscano (2011: 152).

- i. Fijar las cantidades a recibir por las empresas operadoras de transporte con arreglo a los criterios que se establezcan en el Plan de Transporte Metropolitano, teniendo en consideración la exigencia de obligaciones de servicio público.
- j. Distribuir las aportaciones o subvenciones recibidas de las distintas Administraciones, de acuerdo con lo previsto en el Plan de Transporte Metropolitano y en los contratos programa que a estos efectos pudieran suscribirse con las empresas operadoras de transporte.

Uno de los aspectos más interesantes de la gestión de los Consorcios en Andalucía y de su funcionamiento en los últimos años ha sido el trabajo conjunto de los mismos, rentabilizando las sinergias producidas por el trabajo de cada uno de ellos, además de incorporar las prácticas que ya han dado resultados óptimos, coordinando las inversiones así como rentabilizando también los recursos económicos dispuestos. Los Consorcios de transporte de Andalucía, impulsados por la Junta de Andalucía se han propuesto como objetivo el funcionamiento en red de los mismos, a fin de optimizar su gestión y la prestación de los servicios de transporte metropolitano en sus respectivas áreas (Facua, 2010: 7).

A tal efecto, firmaron un protocolo de colaboración en el que se fijaban las bases y el método del funcionamiento en red, la encomienda de gestión como instrumento de interrelación administrativa entre Consorcios y el impulso y gestión de proyectos de interés común. En este sentido, se suscribieron varios convenios de desarrollo del protocolo antes referido entre los distintos Consorcios para la puesta en marcha de unos proyectos de extraordinario interés (Facua, 2010: 7):

- Creación de un centro de atención al usuario del transporte público de Andalucía: un proyecto común impulsado por los Consorcios de Transportes de Andalucía que, inicialmente, tiene por objeto la atención de llamadas telefónicas, solicitando información sobre la oferta de servicios del sistema de transporte público de las áreas metropolitanas. Este servicio se presta desde el 11 de diciembre de 2006 por la empresa SERTEL, S.A., adjudicataria del concurso público licitado por el Consorcio de Transporte Metropolitano del área de Sevilla (por encomienda de gestión de los demás Consorcios de Transportes de Andalucía). El servicio se presta los 365 días por un equipo de teleoperadores bilingües.
- Interoperatividad: este proyecto permite que las personas que utilicen el transporte público, cualquiera que sea su lugar de residencia, puedan con su tarjeta de transporte usar todos los medios gestionados por los Consorcios de Andalu-

cía, independientemente del área metropolitana en que se encuentre, aprovechando las ventajas que cada consorcio ofrezca localmente⁴ (febrero, 2007). Esta aplicación ya está operativa en todas las áreas metropolitanas.

- Base tecnológica común: son proyectos destinados a la obtención de soluciones homogéneas en tecnología de la información para todas las áreas metropolitanas de Andalucía. Merece destacar la implantación de sistemas de información en paradas que permite que el usuario del transporte público sepa en todo momento cual es la situación del servicio que le afecta (próxima llegada, retrasos, cambios de itinerarios, obras, etc).
- Transporte limpio: los Consorcios apuestan por un transporte más ecológico a través del fomento de la utilización de biocombustibles no contaminantes y otras fuentes de energía renovables y han puesto en marcha un programa piloto de suministro de biocombustible a parte de la flota de autobuses metropolitanos.

Todos estos convenios, como puede verse en el capítulo 7, han influido y conformado la percepción que los diferentes actores implicados, directa e indirectamente, tienen sobre los Consorcios como experiencia de colaboración público privada.

4.3. Organización, funcionamiento y financiación de los Consorcios Metropolitanos de Transportes

La estructura organizativa de los Consorcios Metropolitanos de transportes está regulada con la misma redacción en los diferentes estatutos, que distinguen entre órganos de decisión y órganos de consulta. Los órganos de decisión son la Presidencia, la Vicepresidencia, el Consejo de Administración, el Comité Ejecutivo y la Gerencia. Los órganos de consulta son las comisiones técnicas y el Comité Consultivo.

La presidencia de los Consorcios Metropolitanos de Transportes se atribuye estatutariamente a la persona titular de la Consejería competente de la Junta de Andalucía o persona en quien delegue de entre los miembros de la Junta de Andalucía Miembros de los Consejos de Administración⁵.

4 Gracias a la consideración de los nueve núcleos metropolitanos acogidos a este marco como un espacio común, cualquier usuario puede usar este título de transporte y recargarlo en cualquiera de los nueve Consorcios de la red.

5 Redacción del art. 11 de los Estatutos de Huelva.

La asignación de la presidencia del consorcio en los estatutos a un representante de la Administración autonómica resulta sumamente significativa de la real dependencia de los Consorcios. Si el Consorcio metropolitano sectorial es un auténtico consorcio «local», no parece entenderse muy bien que la Presidencia del mismo se atribuya en los estatutos a un representante autonómico (Toscano, 2011: 174). Pero es precisamente esta atribución la que expresa con más contundencia la verdadera —aunque atípica— dependencia y ubicación de los Consorcios Metropolitanos dentro del sector público andaluz.

La vicepresidencia del consorcio es, por el contrario, municipal. Aunque su atribución tiene dos sistemas. Por un lado, están aquellos casos en los que la vicepresidencia se atribuye a la representación del municipio capital de la provincia y cabeza del área metropolitana (así ocurre en los Consorcios de transportes de las áreas de Sevilla, Granada, Málaga, Almería, Jaén y Córdoba). Por otro lado, en las áreas metropolitanas de estructura policéntrica (Bahía de Cádiz y Campo de Gibraltar), la vicepresidencia se atribuye al representante del Ayuntamiento consorciado que en cada momento ostente la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana (Toscano, 2011: 176). En el caso de Huelva hay dos Vicepresidencias, una en representación del Ayuntamiento de Huelva y otra en representación de los demás Ayuntamientos.

El Consejo de Administración es el órgano colegiado superior que gobierna y dirige el Consorcio y establece las directrices de actuación del mismo, de conformidad con la voluntad común de las entidades consorciadas. El Consejo de Administración estará compuesto por representantes de todas las entidades consorciadas, con arreglo a una variada distribución no uniforme entre los Consorcios, de los que vamos a citar el caso de Huelva y Granada, a título de ejemplo:

- En el caso de Huelva la composición responde a la siguiente distribución:
 - a. Tres representantes de la Junta de Andalucía (incluido el Presidente);
 - b. el Alcalde o Alcaldesa de cada uno de los demás Ayuntamientos o un Capitular suplente designado por aquel;
 - c. el Presidente o Presidenta de la Diputación Provincial o un Diputado o Diputada suplente designado por aquel.
- En el caso de Granada es algo más compleja:

- a. Tres representantes de Consejería competente de la Junta de Andalucía (incluido el presidente del Consorcio);
- b. tres representantes del Ayuntamiento que ostenta la Vicepresidencia del Consorcio (incluido el vicepresidente);
- c. dos representantes por cada uno de los ayuntamientos mayores de 10.000 habitantes;
- d. un representante por cada uno de los demás ayuntamientos;
- e. tres representantes de la correspondiente Diputación Provincial.

En concordancia con lo anterior el artículo 29.1 de la LOTUMVA dispone que «la adopción de los acuerdos en el seno del órgano rector de cada Consorcio se realizará con arreglo al sistema de ponderación de votos que se establezca en los estatutos del mismo» y siguiendo estas prescripciones legales, los estatutos han ponderado los votos en el Consejo de Administración con arreglo a la siguiente proporción:

- a. Ayuntamientos: 50 %;
- b. Junta de Andalucía: 45 %;
- c. Diputación Provincial: 5 %.

Con esta regulación se refuerza formalmente el carácter local de los Consorcios Metropolitanos de transporte, frente a lo dispuesto en el art. 12.3 de la LAJA a cuyo tenor

«Los Consorcios en los que la Administración de la Junta de Andalucía o cualquiera de las entidades que integran el sector público andaluz hayan aportado mayoritariamente dinero, bienes o industria, o se hayan comprometido en el momento de su constitución a financiar mayoritariamente dicho Consorcio, han de someter su organización y actividad al ordenamiento autonómico y estarán sujetos al régimen económico-financiero, de control y contabilidad establecido en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicho régimen se aplicará igualmente a los Consorcios en los que la designación de más de la mitad de los miembros de sus órganos de dirección corresponda a la Administración de la Junta de Andalucía o a cualquiera de las entidades del sector público andaluz».

En idéntico sentido apunta la 78.3 LAULA, conforme al cual «los Consorcios participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local se considerarán entidades locales de cooperación territorial a los efectos de esta Ley». En teoría estos Consorcios están participados mayoritariamente por entidades locales que son las que disponen de mayoría de votos en los órganos de gobierno y tienen facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos, con lo que se refuerza el carácter formalmente local de los Consorcios Metropolitanos de transporte.

La estructura organizativa de los Consorcios se completa con un comité o comisión ejecutiva, un órgano consultivo (en el que se integran diversos agentes sociales con especial relevancia en la actividad del consorcio) y el Director Gerente (contratado por el Consejo de Administración). Finalmente, dentro de los Consorcios encontramos las figuras de la Secretaría, la Intervención y la Tesorería, con las funciones propias de la legislación de régimen local, ocupadas necesariamente por funcionarios de administración local con habilitación nacional.

Toda esta organización se completa con el personal al servicio de los Consorcios.

Hasta el momento los Consorcios podían contar con personal propio (en régimen laboral) y personal adscrito (funcionario o personal laboral), conforme a lo que disponen sus estatutos.

El problema es que actualmente, con la entrada en vigor de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, publicada en el BOE de 30 diciembre (LRSAL), el personal del consorcio sólo podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de la reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos equivalentes en aquella⁶.

Sin embargo, se ha planteado el problema de ¿qué ocurre con el personal propio de los Consorcios, que no procede de ninguna de las Administraciones que lo integran? Dado que todos los Consorcios han de incluir en sus estatutos la Administración Pública a la que quedan adscritos, y tomando en consideración que el personal a su servicio podrá ser funcionario o laboral «procedente exclusivamente» de una reasigna-

6 Conforme la Disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, introducida por la Disposición final segunda de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

ción de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, se considera, por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas que el personal funcionario propio de un consorcio debería quedar adscrito a la Administración Pública a la que quede adscrito el consorcio de que se trate⁷.

El artículo 27.1 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía (LOTUMVA), establece que «el presupuesto de los Consorcios se financiará mediante las transferencias y aportaciones realizadas por las Administraciones Públicas y las empresas operadoras que actúen en el ámbito de los mismos, las rentas de su patrimonio y cualesquiera otros ingresos que se les asignen en sus estatutos».

Con más detalle los Estatutos de los Consorcios⁸ determinan que su Hacienda estará constituida por los siguientes recursos:

- a. La aportación inicial de las Administraciones consorciadas en la proporción y las cuantías recogidas en el Convenio Fundacional.
- b. Las transferencias y aportaciones anuales realizadas por las Administraciones Públicas con destino a inversiones y explotación del sistema de transportes y a la atención de los gastos corrientes del Consorcio. Las aportaciones realizadas por la Junta de Andalucía tendrán la naturaleza de transferencias de financiación y se abonarán en función del calendario de pagos que apruebe la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía.
- c. Las aportaciones de los miembros que se incorporen al Consorcio como miembros de pleno derecho del mismo.
- d. Las aportaciones de las empresas operadoras que actúen en el ámbito del Consorcio.
- e. El producto de las tasas, precios públicos o contribuciones especiales, que perciba por la prestación de servicios o la realización de actividades que gestione o desarrolle el Consorcio.

⁷ Criterios de interpretación de la LRSAL, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, de 4 de marzo de 2014.

⁸ Ver artículo 33 de los Estatutos del Consorcio de Transporte Metropolitano Metropolitano de la Costa de Huelva (BOJA núm. 73 de 27 de septiembre 2010).

- f. El rendimiento que pueda obtener de la gestión directa o indirecta de los servicios.
- g. Las aportaciones y subvenciones, auxilios y donaciones de otras entidades públicas o privadas y las transmisiones a título gratuito que a su favor hagan los particulares.
- h. Las rentas, productos de intereses de los bienes muebles, inmuebles, derechos reales, créditos y demás derechos integrantes del Patrimonio del Consorcio.
- i. Cualesquiera otros rendimientos que le corresponda percibir.

Debe subrayarse que las transferencias y aportaciones anuales realizadas por las Administraciones Públicas con destino a los gastos corrientes y a inversiones y explotación del sistema de transportes son la principal fuente de financiación del Consorcio metropolitano, que presenta, a este respecto, un alto grado de dependencia de la Junta de Andalucía y, en menor medida, de las entidades locales que lo constituyen (Toscano, 2011: 212).

La cuantía de las aportaciones de las Administraciones consorciadas es una cuestión crucial respecto al régimen jurídico del Consorcio, sobre todo a tenor de la nueva regulación que introduce la LRSAL⁹, ya que uno de los criterios de adscripción de los Consorcios es precisamente el de la Administración Pública que *financie en más de un 50 % o, en su defecto, en mayor medida* la actividad desarrollada por el Consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año.

Las aportaciones con destino a gastos de primer establecimiento y funcionamiento, así como a las aportaciones con destino a gastos corrientes, se calculan en función del porcentaje de participación de cada Administración en el Consorcio, que coincide naturalmente con la ya referida ponderación de votos en el Consejo de Administración. La participación necesaria de la Junta de Andalucía que indudablemente es la fundamental (de un 45 %), no llega, sin embargo, a ser mayoritaria frente a la participación económica de los ayuntamientos, a los que se asigna un 50%, y la Diputación Provincial, a la que corresponde un 5 %. Sin embargo, las transferencias y aportaciones con destino a gastos

9 Disposición final segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) que introduce nueva Disposición adicional vigésima en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

de inversión y explotación del sistema de transportes no se determinan en atención a los mencionados porcentajes de participación, dado que la cuantía exacta de las mismas depende de futuros convenios y contratos-programas (Toscano, 2011: 213).

Además, como demuestran las cifras, en los últimos cinco años los Consorcios han registrado un incremento considerable del 40 % en el nivel de penetración de la tarjeta única de transporte, el sistema de pago que permite precisamente continuar manteniendo precios accesibles en los diferentes medios de transportes públicos acogidos a la red de Consorcios (bus urbano e interurbano, el metro de Sevilla y el servicio marítimo de la Bahía de Cádiz y como medio de pago en Cercanías Renfe), con posibilidad de descuentos de en torno a un 30 % sobre el precio del billete sencillo, y de transbordos con un ahorro importante del 40 %, aproximadamente. La incorporación de estos ámbitos a la integración tarifaria se ha producido de forma progresiva desde 2003, año en el que la tarjeta única se puso en funcionamiento en el área de Sevilla. La última en incorporarse fue el ámbito metropolitano de Huelva, en octubre de 2012¹⁰.

Los nueve Consorcios Metropolitanos de transportes de Andalucía cerraron 2013 con un total de 1,02 millones de tarjetas de viaje operativas, lo que implica un incremento del 13,8 por ciento respecto de 2012, cuando permanecían activos 880.522 títulos. El área metropolitana con mayor número de tarjetas en funcionamiento durante 2013 fue la de Sevilla, con un total de 477.240 unidades, lo que implica un crecimiento del 12,3 por ciento; seguida de la aglomeración urbana de Málaga, con 176.389 títulos y un alza de 14,1 por ciento; Granada, que contabilizó 173.439 y un incremento del 9,5 por ciento. A continuación se situaron la aglomeración de la Bahía de Cádiz, donde este modo de pago aglutinó 89.338 tarjetas y concentró un avance positivo del 14,2 por ciento; la aglomeración de Almería, con 33.954 y un incremento del 25 por ciento; la de Jaén, con 26.344 y un comportamiento positivo del 15,4 por ciento; y la del Campo de Gibraltar, con 18.568 títulos y un alza del 16,8 por ciento. Por último, la aglomeración urbana de Huelva registró en 2013 un total de 15.677 tarjetas; y la de Córdoba, se apuntó un avance del 25,3 por ciento, lo que se tradujo en 11.299 títulos¹¹.

La aportación económica de la Junta de Andalucía a los nueve Consorcios Metropolitanos de Transportes de Andalucía ha experimentado un crecimiento del 256% entre 2008 y 2013, pasando de 4,83 a 17,2 millones de euros. La Junta de Andalucía ha aportado desde 2010 a los presupuestos de los nueve Consorcios de transportes metropolitanos, fondos autonómicos por valor de 75 millones de euros.

10 <http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda> (31-3-2014).

11 <http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda> (31-3-2014).

Como se ha señalado la normativa que rige el funcionamiento y financiación de los Consorcios estipula que los Ayuntamientos deben asumir el 50 por ciento de aportaciones que se hacen anualmente a sus cuentas, la Junta de Andalucía, el 45 por ciento; y las diputaciones el cinco por ciento. Sin embargo, los recursos autonómicos aportados en esos años suponen el 54,5 por ciento de la cuantía global, lo que supone casi diez puntos más de lo exigido legalmente. La participación de la Administración autonómica en los presupuestos ha ido creciendo progresivamente desde 2010, año en el que el porcentaje se situó en un 53 por ciento, con una contribución a los presupuestos de 14,15 millones de euros; elevándose esa cuantía hasta los 16,26 millones en el ejercicio 2014, lo que arroja un compromiso de casi el 57 por ciento¹².

Presupuestos Consorcios 2010-2014

Presupuestos/ consorcio	2010	2011	2012	2013	2014
Bahía de Cádiz	8.052.038	8.229.320	8.757.824	10.097.096	10.442.839
Área de Granada	14.344.690	14.271.715	13.468.647	13.943.647	12.357.015
Área de Málaga	7.384.389	8.353.766	8.158.049	9.054.487	10.920.222
Área de Sevilla	26.759.853	26.246.981	28.667.975	27.012.925	27.797.748
Campo de Gibraltar	1.729.418	1.583.648	1.633.648	1.633.648	1.693.028
Área de Almería	1.665.282	1.642.097	5.064.096	5.389.096	5.259.672
Área de Córdoba	1.712.690	1.587.481	1.641.590	1.641.590	1.571.384
Área de Jaén	2.152.218	1.700.357	1.778.641	1.973.641	1.979.582
Costa de Huelva		420.550	3.856.270	3.910.033	2.341.069
Total	63.800.578	64.035.915	73.026.740	74.656.163	74.362.559

Fuente: presupuestos de la Junta de Andalucía para 2010, 2011, 2013, 2014 y elaboración propia (incluye los presupuestos de explotación y capital).

12 <http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda> (31-3-2014).

5. Principales fuentes de financiación y gastos de los Consorcios Metropolitanos de Andalucía

María Ángeles Ortega Almon

El sistema actual de transporte, con gran protagonismo del transporte privado, genera importantes externalidades negativas, tales como contaminación atmosférica y acústica, accidentes o congestión. Esta última supone importantes costes económicos por la pérdida de producción y por la reducción de la productividad que implica. La priorización del uso del transporte público se convierte en algo necesario para la consecución de un sistema de movilidad competitivo y una reducción de estas externalidades negativas. Los consorcios de transporte de Andalucía tienen asignadas las competencias en materia de ordenación y coordinación de la red de transporte público de las distintas áreas metropolitanas. Entre sus fines se encuentra la consolidación de modelos de transporte metropolitanos sostenibles, dinámicos y vertebradores del territorio que garanticen la movilidad de los ciudadanos.

En este capítulo se analiza, en primer lugar, las principales fuentes de financiación del conjunto de los Consorcios de Transporte Metropolitanos de Andalucía (CTMA) y su evolución en los últimos años. Asimismo, se realiza un análisis comparativo entre los principales Consorcios andaluces para tratar de detectar si hay diferencias significativas en la financiación de éstos. En segundo lugar, se realiza un análisis detallado de los gastos. Del análisis llevado a cabo se concluye que los CTMA están altamente subvencionados. En el último apartado, se trata de justificar, desde la perspectiva de la equidad social y la eficiencia económica, las altas subvenciones al transporte público.

5.1. Análisis de los ingresos

Las tres principales fuentes de financiación, en el ejercicio 2011¹, del conjunto de los Consorcios de Transporte Metropolitanos de Andalucía (CTMA), analizados en este estudio, son en primer lugar, los *ingresos por precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades* (58,37 por 100 del total de ingresos), en segundo lugar, las aportaciones anuales que realizan las entidades consorciadas en función de su porcentaje de participación y que se encuentran dentro del epígrafe de *transferencias corrientes recibidas* (34,04 por 100). La cantidad resultante se calcula teniendo en cuenta el peso relativo de la población de derecho de cada uno de los municipios respecto a la población total de cobertura. Y por último, las *transferencias de capital recibidas* (6,21 por 100). Por tanto, el conjunto de transferencias representa el 40,25 por 100 de los ingresos totales de los CTMA, implicando que estos están altamente subvencionados.

Tabla 5.1. Principales fuentes de financiación de los Consorcios de Transportes Metropolitanos de Andalucía en 2011 (en euros)

Consorcio	Ingresos por precios públicos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Ingresos totales
CTM Almería	4.430.031,98	755.120,17	137.244,98	5.343.756,08
CTM Bahía Cádiz	2.719.259,64	5.267.062,24	580.189,54	9.151.924,19
CTM C. Gibraltar	403.060,18	939.048,00	242.500,00	1.584.873,37
CTM Córdoba	409.754,29	473.798,68	357.010,51	1.244.161,06
CTM Granada	10.166.195,06	3.327.091,14	1.599.820,58	15.093.147,30
CTM Málaga	3.486.155,11	3.563.150,73	1.019.533,60	8.090.731,81
CTM Sevilla	17.248.281,75	8.338.638,00	199.750,00	26.069.121,33
TOTAL	38.862.738,01	22.663.908,96	4.136.049,21	66.577.715,10

Fuente: elaboración propia a partir de la Cuenta Económica-Patrimonial 2011 de cada Consorcio.

1 Último año disponible para el conjunto de todos los Consorcios analizados.

Tabla 5.1.A. Principales fuentes de financiación de los Consorcios de Transportes Metropolitanos de Andalucía en 2011 (en porcentajes)

Consorcio	Ing. precios públicos	Transferencias corrientes	Transferencias capital	Resto ingresos	Ingresos totales
CTM Almería	82,90	14,13	2,57	0,40	100,00
CTM Bahía Cádiz	29,71	57,55	6,34	6,40	100,00
CTM C. Gibraltar	25,43	59,25	15,30	0,02	100,00
CTM Córdoba	32,93	38,08	28,69	0,29	100,00
CTM Granada	67,36	22,04	10,60	0,00	100,00
CTM Málaga	43,09	44,04	12,60	0,27	100,00
CTM Sevilla	66,16	31,99	0,77	1,08	100,00
Total	58,37	34,04	6,21	1,38	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de la Cuenta Económica-Patrimonial 2011 de cada Consorcio.

No obstante, la posibilidad de aumentar el bienestar social a través de la reducción de los costes externos (congestión, contaminación, accidentes) generados por el uso del transporte privado justifica *a priori* dichas subvenciones. El transporte público es más eficiente que el vehículo privado en términos de consumo energético, ocupación de infraestructura y contaminación. Consecuentemente, el fomento del transporte público es positivo desde el punto de vista medioambiental. Asimismo, una justificación adicional es su positiva contribución a la equidad social que será discutida más adelante, sin olvidar, por otro lado, la necesidad de viabilidad de su financiación.

Si se analiza con detenimiento la evolución de estas fuentes de financiación, en cada uno de los CTMA, desde el año 2008 hasta el año 2012², se puede comprobar³, en términos generales, como el peso de los *ingresos por prestación de servicios* va aumentando en dicho periodo, mientras disminuye el porcentaje de las *transferencias* dentro de los ingresos totales, a pesar de coincidir con el inicio de la fuerte crisis económica. El CTM del Área de Almería junto con el CTM del Área de Sevilla son los casos más llamativos.

2 Último año publicado de las Cuentas del resultado económico-patrimonial, en algunos de los Consorcios analizados.

3 Véase a este respecto los cuadros 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6 y 1.7.

Tabla 5.1.1. Ingresos del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Almería (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
A. Ingresos por precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades	0,00	15,60	78,77	82,90	81,68
B. Transferencias corrientes recibidas	53,26	38,47	13,75	14,13	13,93
C. Transferencias de capital recibidas	46,74	34,31	2,83	2,57	4,38
A+B+C =	100,00	88,38	95,36	99,60	99,98
Resto de ingresos	0,00	11,62	4,64	0,40	0,02
Ingresos totales	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.1.2. Ingresos del Consorcio de Transportes Metropolitano de la Bahía de Cádiz (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
A. Ingresos por precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades	15,98	22,79	26,67	29,71	34,49
B. Transferencias corrientes recibidas	42,66	55,22	60,05	57,55	53,18
C. Transferencias de capital recibidas	38,61	17,60	8,57	6,34	6,01
A+B+C =	97,25	95,60	95,29	93,60	93,68
Resto de ingresos	2,75	4,40	4,71	6,40	6,32
Ingresos totales	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.1.3. Ingresos del Consorcio de Transportes Metropolitano del Campo de Gibraltar (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
A. Ingresos por precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades	18,08	20,25	21,20	25,43	27,79
B. Transferencias corrientes recibidas	47,77	46,38	56,53	59,25	57,46
C. Transferencias de capital recibidas	33,99	33,33	22,27	15,30	14,75
A+B+C	99,85	99,96	100,00	99,98	100,00
Resto de ingresos	0,15	0,04	0,00	0,02	0,00
Ingresos totales	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

En el año 2009, los *ingresos por precios públicos* del CTM del Área de Almería representaban el 15,60 por 100 del total de sus fuentes de financiación, mientras que el 38,47 por 100 y el 34,31 por 100, eran *transferencias corrientes y de capital*, recibidas, respectivamente (véase tabla 5.1.1). En el año 2012, los *ingresos por precios públicos por pres-*

tación de servicios o realización de actividades pasan a representar el 81,68 por 100 de la financiación total del Consorcio, mientras que el total de *transferencias* desciende considerablemente, representando el 18 por 100, aproximadamente, de su financiación.

Tabla 5.1.4. Ingresos del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Córdoba (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2009	2010	2011	2012
A. Ingresos por precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades	0,00	0,00	32,93	37,21
B. Transferencias corrientes recibidas	53,36	59,46	38,08	37,94
C. Transferencias de capital recibidas	46,64	40,54	28,69	24,78
A+B+C =	100,00	100,00	99,71	99,93
Resto de ingresos	0,00	0,00	0,29	0,07
Ingresos totales	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

En el caso del CTM del Área de Sevilla, en el año 2008, los *ingresos por precios públicos* representaban el 21,32 por 100 de los ingresos totales del Consorcio, mientras que las *transferencias corrientes* recibidas tenían un peso del 53,03 por 100 de los ingresos totales. En el año 2011 (último año disponible) los *ingresos por precios públicos* aumentan hasta representar el 66,16 por 100 de los ingresos totales, mientras que las *transferencias corrientes* descienden hasta el 31,99 por 100 del total de la financiación con la que cuenta dicho Consorcio (véase tabla 5.1.7).

En el resto de Consorcios analizados, la tendencia es menos acusada, pero en la misma línea, excepto en el caso del CTM del área de Granada, en el que el comportamiento del peso de todos los ingresos es estable en dicho periodo.

Tabla 5.1.5. Ingresos del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Granada (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
A. Otros ingresos de gestión ordinaria (reintegros y otros ingresos de gestión)	65,81	65,23	65,91	67,36	nd
B. Transferencias corrientes recibidas	16,57	23,44	22,86	22,04	nd
C. Transferencias de capital recibidas	17,62	11,30	11,17	10,60	nd
A+B+C	100,00	99,97	99,93	100,00	nd
Resto de ingresos	0,00	0,03	0,07	0,00	nd
Ingresos totales	100,00	100,00	100,00	100,00	nd

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.1.6. Ingresos del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Málaga (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
A. Ingresos por precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades	37,15	39,29	40,35	43,09	nd
B. Transferencias corrientes recibidas	43,91	44,52	46,44	44,04	nd
C. Transferencias de capital recibidas	16,66	16,00	13,05	12,60	nd
A+B+C	97,71	99,81	99,84	99,73	nd
Resto de ingresos	2,29	0,19	0,16	0,27	nd
Ingresos totales	100,00	100,00	100,00	100,00	nd

Fuente: cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.1.7. Ingresos del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Sevilla (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
A. Ingresos por precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades	21,32	47,40	63,03	66,16	nd
B. Transferencias corrientes recibidas	53,03	41,91	34,46	31,99	nd
C. Transferencias de capital recibidas	6,61	5,39	1,40	0,58	nd
D. Subvenciones de capital	1,62	0,30	0,20	0,19	nd
A+B+C+D	82,58	95,00	99,09	98,92	nd
Resto de ingresos	17,42	5,00	0,91	1,08	nd
Ingresos totales	100,00	100,00	100,00	100,00	nd

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

5.2. Análisis de los gastos

En el cuadro 2 y cuadro 2.A se recogen agrupados los principales capítulos de gastos de los CTMA en el año 2011, en euros y en porcentajes, respectivamente. El concepto de gasto más importante de estos son las *transferencias corrientes realizadas* (59.174.878,36 euros), representando el 84,34 por 100 del total de gastos en 2011.

Tabla 5.2. Principales capítulos de gasto de los Consorcios de Transportes Metropolitanos de Andalucía en 2011 (en euros)

Consortio	Gastos funcionamiento	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Gastos totales
CTM Almería	535.520,92	4.525.320,59	3.863,00	5.078.046,44
CTM Bahía Cádiz	2.035.223,13	7.219.433,23	265.883,41	9.645.021,22
CTM Campo Gibraltar	392.571,19	779.013,96	35.643,28	1.207.228,43
CTM Córdoba	561.845,77	563.602,98	37.650,56	1.196.607,82
CTM Granada	925.104,89	12.396.127,64	75.273,52	13.617.653,72
CTM Málaga	1.728.384,20	6.730.413,54	179.538,39	8.647.355,66
CTM Sevilla	3.810.468,86	26.960.966,42	0,00	30.771.435,49
Total	9.989.118,96	59.174.878,36	597.852,16	70.163.348,78

Fuente: elaboración propia a partir de la Cuenta Económica-Patrimonial 2011 de cada Consorcio.

Tabla 5.2.A. Principales capítulos de gasto de los Consorcios de Transportes Metropolitanos de Andalucía en 2011 (en porcentajes)

Consortio	Gastos funcionamiento	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Gastos totales
CTM Almería	10,55	89,12	0,08	100,00
CTM B. Cádiz	21,10	74,85	2,76	100,00
CTM C. Gibraltar	32,52	64,53	2,95	100,00
CTM Córdoba	46,95	47,10	3,15	100,00
CTM Granada	6,79	91,03	0,55	100,00
CTM Málaga	19,99	77,83	2,08	100,00
CTM Sevilla	12,38	87,62	0,00	100,00
Total CTM	14,24	84,34	0,85	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de la Cuenta Económica-Patrimonial 2011 de cada Consorcio.

Si se analiza la evolución de este capítulo, en el periodo 2008 a 2012, en cada uno de los Consorcios analizados, se observa como de forma generalizada este gasto aumenta de peso en todos ellos, año tras año. Destaca, dentro de este capítulo, las aportaciones que los Consorcios realizan a los operadores de autobús. El origen de éstas se encuentra en la menor recaudación tarifaria originada por el paso de un sistema de tarifa kilométrica a un sistema de compensación zonal y a la implantación de un modelo de tarjeta única. En las liquidaciones que los Consorcios realizan a los operadores se incluyen tanto las compensaciones por las cancelaciones que los viajeros realizan en los autobuses con la tarjeta única, ya que los ingresos por la venta de estas los reciben directamente los Consorcios, como las compensaciones tarifarias por las subvenciones que los mismos decidan conceder por el uso de su tarjeta de transporte. A ello hay que restarle el exceso que pueda suponer el importe

del billete sencillo, cobrado directamente de los viajeros por los operadores, sobre la tarifa acordada con estos. Esto es debido a que el coste del billete sencillo supera en muchas ocasiones, como medida disuasoria de su uso, las tarifas acordadas para los operadores.

Tabla 5.2.1. Gastos del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Almería (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
A. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	55,13	52,43	7,04	10,55	8,30
B. Transferencias corrientes realizadas	0,00	0,00	87,15	89,12	91,70
C. Transferencias de capital realizadas	44,87	20,61	1,37	0,08	0,00
A+B+C =	100,00	73,04	95,57	99,74	100,00
Resto de gastos	0,00	26,96	4,43	0,26	0,00
Gastos totales	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.2.2. Gastos del Consorcio de Transportes Metropolitano de la Bahía de Cádiz (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
A. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	25,92	19,90	25,21	21,10	20,34
B. Transferencias corrientes realizadas	69,37	68,85	72,85	74,85	78,31
C. Transferencias de capital realizadas	2,19	11,12	1,93	2,76	1,32
A+B+C =	97,48	99,87	100,00	98,71	99,97
Resto de gastos	2,52	0,13	0,00	1,29	0,03
Gastos totales	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.2.3. Gastos del Consorcio de Transportes Metropolitano del Campo de Gibraltar (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
A. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	49,75	49,29	36,06	32,52	29,09
B. Transferencias corrientes realizadas	30,94	50,71	63,94	64,53	70,60
C. Transferencias de capital realizadas	3,36	0,00	0,00	2,95	0,31
A+B+C =	84,05	100,00	100,00	100,00	100,00
Resto de gastos	15,95	0,00	0,00	0,00	0,00
Gastos totales	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.2.4. Gastos del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Córdoba (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2009	2010	2011	2012
A. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	0,00	72,40	46,95	28,19
B. Transferencias corrientes realizadas	0,00	0,86	47,10	70,61
C. Transferencias de capital realizadas	0,00	26,74	3,15	1,20
A+B+C =	0,00	100,00	97,20	100,00
Resto de gastos	0,00	0,00	2,80	0,00
Gastos totales	0,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.2.5. Gastos del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Granada (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
A. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	10,28	8,14	7,36	6,79	nd
B. Transferencias corrientes realizadas	89,27	90,00	90,52	91,03	nd
C. Transferencias de capital realizadas	0,44	0,61	1,37	0,55	nd
A+B+C	100,00	98,75	99,25	98,38	nd
Resto de gastos	0,00	1,25	0,75	1,62	nd
Gastos totales	100,00	100,00	100,00	100,00	nd

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.2.6. Gastos del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Málaga (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
A. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	25,25	24,37	23,65	19,99	nd
B. Transferencias corrientes realizadas	66,52	73,86	74,18	77,83	nd
C. Transferencias de capital realizadas	8,23	1,77	2,17	2,08	nd
A+B+C	100,00	100,00	100,00	99,90	nd
Resto gastos	0,00	0,00	0,00	0,10	nd
Gastos totales	100,00	100,00	100,00	100,00	nd

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Los gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales (que incluyen los gastos de personal —sueldos, cargas sociales, etcétera— y otros gastos de gestión, entre otros) representan para el conjunto de Consorcios analizados el 14,24 por 100 de los

gastos totales. Si se analiza la evolución de estos *gastos de funcionamiento*, en cuantía y peso, entre los años 2008 y 2012 (tablas 5.2.1 a 5.2.7), en cada uno de los CTMA, se puede comprobar, cómo en todos ellos, el comportamiento sigue la misma tendencia, produciéndose una reducción sensible de dichos gastos, a pesar de aumentar en dicho periodo las cargas sociales. La reducción más espectacular se observa en los Consorcios de más reciente creación, Almería y Córdoba. Es importante puntualizar que este capítulo de gastos corrientes que soportan los Consorcios es independiente de la oferta y de la demanda por ser necesarios para el funcionamiento de estos, por lo que aquellos CTMA con un menor número de viajeros y plazas ofertadas contarán con unos indicadores más desfavorables.

Tabla 5.2.7. Gastos del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Sevilla (2008-2012) en porcentajes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
A. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	17,95	18,32	15,69	12,38	nd
B. Transferencias corrientes realizadas	81,13	75,63	84,31	87,62	nd
C. Transferencias de capital realizadas	0,91	1,11	0,00	0,00	nd
A+B+C	99,98	95,05	100,00	100,00	nd
Resto de gastos	0,02	4,95	0,00	0,00	nd
Gastos totales	100,00	100,00	100,00	100,00	nd

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

5.3. Ahorro (desahorro)

En la tabla 5.3 se recoge la evolución del Ahorro (desahorro) de todos los CTMA, en el periodo analizado. Para el conjunto de Consorcios, desde el año 2008 al 2010, el ahorro es positivo, indicando que los ingresos son superiores a los gastos, pero se acusa una caída considerable de este hasta 2011, como consecuencia, principalmente, del aumento considerable de los gastos en transferencias corrientes, analizado en el apartado anterior. En este último año, el total de gastos supera a los ingresos en 3.585.663,64 euros (desahorro), a pesar de estar este servicio público altamente subvencionado. No obstante, esta caída espectacular es consecuencia de los malos resultados económicos, en los dos últimos años disponibles, de los CTM del Área de Sevilla (-4.702.314,16 euros) y del Área de Málaga (-556.623,85 euros). Los Consorcios de pequeño tamaño, como Almería y Córdoba, mejoran considerablemente sus resultados económicos en el ejercicio 2012, en el que sí está disponible su Cuenta Económico-Patrimonial.

Tabla 5.3. Evolución del Ahorro (Desahorro) de los Consorcios de Transportes Metropolitanos de Andalucía (2008-2012) (en euros)

Consortio	2008	2009	2010	2011	2012
CTM Almería	302.625,93	574.887,21	290.528,43	265.709,64	336.909,86
CTM Bahía Cádiz	4.884.769,88	827.734,73	1.100.206,03	-493.097,03	257.855,88
CTM Camp Gibraltar	556.115,02	458.918,32	599.423,30	377.644,94	312.272,23
CTM Córdoba	0,00	600.595,80	225.108,31	47.553,24	273.587,91
CTM Granada	1.303.622,51	1.796.830,47	951.828,26	1.475.493,58	Nd
CTM Málaga	-1.433.600,59	-707.686,43	211.569,10	-556.623,85	Nd
CTM Sevilla	-3.093.122,60	392.499,67	-2.298.754,56	-4.702.314,16	Nd
Total	2.520.410,15	3.943.779,77	1.079.908,87	-3.585.633,64	Nd

Fuente: Cuenta Económica-Patrimonial (varios años) de cada Consorcio y elaboración propia.

Tabla 5.3.1. Total de ingresos, gastos y ahorro (desahorro) del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Almería (2008-2012) en euros

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos totales	600.021,11	1.000.312,67	4.847.028,53	5.343.756,08	4.872.105,71
Gastos totales	297.395,18	425.425,46	4.556.500,10	5.078.046,44	4.535.195,85
Ahorro (desahorro)	302.625,93	574.887,21	290.528,43	265.709,64	336.909,86

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.3.2. Total de ingresos, gastos y ahorro (desahorro) del Consorcio de Transportes Metropolitano de la Bahía de Cádiz (2008-2012) en euros

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos totales	11.326.817,03	8.773.175,71	8.618.137,71	9.151.924,19	9.809.620,10
Gastos totales	6.442.047,15	7.945.440,98	7.517.931,68	9.645.021,22	9.551.764,22
Ahorro (desahorro)	4.884.769,88	827.734,73	1.100.206,03	-493.097,03	257.855,88

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.3.3. Total de ingresos, gastos y ahorro (desahorro) del Consorcio de Transportes Metropolitano del Campo de Gibraltar (2008-2012) en euros

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos totales	1.459.086,01	1.495.540,44	1.684.510,96	1.584.873,37	1.643.694,82
Gastos totales	902.970,99	1.036.622,12	1.085.087,66	1.207.228,43	1.331.422,59
Ahorro (desahorro)	556.115,02	458.918,32	599.423,30	377.644,94	312.272,23

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.3.4. Total de ingresos, gastos y ahorro (desahorro) del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Córdoba (2008-2012) en euros

Concepto	2009	2010	2011	2012
Ingresos totales	600.595,80	500.219,43	1.244.161,06	1.440.615,62
Gastos totales	0,00	275.111,12	1.196.607,82	1.167.027,71
Ahorro (desahorro)	600.595,80	225.108,31	47.553,24	273.587,91

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.3.5. Total de ingresos, gastos y ahorro (desahorro) del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Granada (2008-2012) en euros

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos totales	13.265.252,17	13.791.546,20	14.324.670,08	15.093.147,30	Nd
Gastos totales	11961629,66	11994715,73	13.372.841,82	13.617.653,72	Nd
Ahorro (desahorro)	1.303.622,51	1.796.830,47	951.828,26	1.475.493,58	Nd

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.3.6. Total de ingresos, gastos y ahorro (desahorro) del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Málaga (2008-2012) en euros

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos totales	7.127.737,42	7.357.645,00	7.814.704,06	8.090.731,81	Nd
Gastos totales	8.561.338,01	8.065.331,43	7.603.134,96	8.647.355,66	Nd
Ahorro (desahorro)	-1.433.600,59	-707.686,43	211.569,10	-556.623,85	Nd

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

Tabla 5.3.7. Total de ingresos, gastos y ahorro (desahorro) del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Sevilla (2008-2012) en euros

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos totales	14.042.088,52	19.717.148,33	24.608.100,96	26.069.121,33	nd
Gastos totales	17.138.190,70	19.324.648,66	26.906.855,52	30.771.435,49	nd
Ahorro (desahorro)	-3.093.122,60	392.499,67	-2.298.754,56	-4.702.314,16	nd

Fuente: Cuenta Económico-Patrimonial (varios años) y elaboración propia.

5.4. Justificación de la política de subvenciones al transporte público

En la literatura, las consideraciones de equidad social y eficiencia económica justifican la implementación de la política de subvenciones al transporte público, en términos de:

- a. la importancia de la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad del transporte para que el bienestar de todas las personas, en particular, de los más vulnerables de la sociedad (ancianos, niveles de renta bajos o personas con discapacidad);
- b. reducir las externalidades negativas causadas por el uso del vehículo privado (congestión, contaminación, accidentes);
- c. la existencia de economías de escala, también llamado efecto Mohring, la cual implica que el coste marginal social de las personas usuarias por kilómetros ofertados es menor al coste medio, por tanto, un incremento de la frecuencia del servicio de transporte público genera una reducción del tiempo de espera de las personas usuarias, por ende el beneficio marginal privado es más bajo al beneficio marginal social, y por consiguiente, sin el subsidio, las tarifas y la frecuencia del servicio serán diferentes a su nivel óptimo.

Aunque existe una amplia literatura que analiza la asignación eficiente de las subvenciones al transporte urbano, pocos son los estudios que consideran los efectos distributivos de las mismas (Serebrisky *et al.*, 2009; Asensio *et al.*, 2003; Markovich *et al.*, 2011). En este sentido, Asensio *et al.* (2003) evalúan los efectos redistributivos de las subvenciones al transporte público según el nivel de renta de las familias utilizando datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-1991 para Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia y Zaragoza, concluyendo que los subsidios al transporte público urbano tienen efectos progresivos, especialmente, para las áreas urbanas de mayor tamaño como Madrid y Barcelona. Sin embargo, indican que el efecto redistributivo total en

términos de reducción de la desigualdad del ingreso es muy bajo debido a que el gasto en transporte público representa una pequeña proporción del ingreso de los hogares. Vasallo *et al.* (2008), por su parte, analizan la política de transporte público en la Comunidad de Madrid. En su trabajo no encuentran suficiente evidencia que indique que los subsidios al transporte público contribuyan a promover la equidad social en la región. Primero, porque el gasto en transporte público representa un pequeño porcentaje del ingreso (alrededor del 1 por 100 de media) y no decrece sustancialmente con el nivel de ingreso. Segundo, porque los datos no indican que los individuos de bajos ingresos son los que utilizan más intensamente el transporte público. Asimismo, Iseki y Taylor (2010) utilizando datos para Los Ángeles, Estados Unidos, analizan la distribución de los subsidios al transporte público entre grupos socio-económicos, poniendo de manifiesto que, entre las personas usuarias del transporte público, la distribución de los beneficios y los costes es regresivo, es decir, los usuarios con altos ingresos se benefician más de los subsidios que los usuarios con ingresos inferiores. Sin embargo, considerando a la población completa, estos subsidios, generalmente, se transforman en una transferencia de los beneficios desde los individuos de mayores ingresos hacia los de menores ingresos.

Bureau y Glachant (2011) demuestran, para la Región de París, que se producen efectos distributivos progresivos si se reducen en un 10 % las tarifas al transporte público, utilizando para su análisis datos desagregados de la Global Transport Survey 2001-2002. El trabajo de Tsharaktschiew y Hirte (2012) analiza los efectos distributivos, espaciales, ambientales y de eficiencia de diferentes políticas de subsidios al transporte de pasajeros por tipos de hogares, propósitos de viaje y modos de transporte, aplicando un modelo espacial de equilibrio general para un área metropolitana de Alemania. Los resultados ponen de manifiesto que la política de subsidios al transporte público representa una mejora de bienestar y que los subsidios para desplazamientos por motivos laborales tienen importantes efectos progresivos.

No obstante, Serebrisky *et al.* (2009) advierten sobre los resultados obtenidos en varias investigaciones sobre el transporte público urbano, señalando que la evidencia disponible no indica que los niveles de renta baja mejoren con las actuales políticas de subsidios. Añaden que los subsidios por el lado de la oferta tienen un impacto neutral o regresivo y aunque los subsidios por el lado de la demanda tienen un impacto positivo, la evidencia no es clara en cuanto a una mejora importante de la distribución del ingreso. Una de las razones por las que los individuos más pobres podrían ser excluidos de las mejoras de los servicios al transporte público es porque ellos suelen establecer sus residencias en la periferia donde, generalmente, la oferta de transporte público es escasa.

Se puede concluir de la revisión bibliográfica que no existe un consenso en torno a la evaluación del impacto redistributivo de la política de subvenciones al transporte público. En general, la literatura encuentra que, a pesar de los efectos progresivos, el impacto sobre una mejor distribución del ingreso no parece ser relevante. Sin embargo, cabe advertir sobre la variedad de formas en que estos estudios abordan el análisis distributivo, las diferentes maneras que definen la equidad, categorizan a los individuos y miden el impacto distributivo. Por consiguiente, el análisis equidad de la política de subsidios al transporte público en la literatura no sólo es escaso, sino que no existe un consenso en torno a sus efectos redistributivos finales.

Una política eficiente de cobro y subvenciones al transporte público, con el objetivo de maximizar el Bienestar Social, debería encaminarse, en dos direcciones principales:

a) Perseguir una reducción de los costes asumidos por los operadores. En la prestación del servicio de transporte público el óptimo social se alcanzará con la mejor combinación de calidad-coste. La forma en la que las autoridades reguladoras del transporte incentiven a los operadores a mejorar su gestión será clave. La competencia entre empresas de transporte favorecerá la eficiencia. Cuanto mayor sea la competencia mayores serán los incentivos para mejorar su productividad e innovar para reducir costes. Los ingresos de los operadores dependen en última instancia del número anual de personas usuarias. Si la demanda al final de año es inferior a la esperada, las subvenciones por viaje no garantizaran al operador la cobertura de todos los costes de explotación, por tanto, tiene fuertes incentivos para conseguir el mayor número posible de viajeros. Este mecanismo fomenta el que los operadores busquen reducir costes y captar el mayor número posible de usuarios, con el objetivo de obtener mayores beneficios. Por ejemplo, los operadores pueden gestionar sus espacios comerciales y el establecimiento de publicidad de la forma más conveniente para ellos. De esta forma, las empresas tienen buenos incentivos para optimizar su gestión.

b) Una reducción de las externalidades negativas, no sólo en la dirección del fomento del transporte público en detrimento del automóvil privado, sino también en el uso por parte de los CTMA de tecnología menos contaminante (reducción antigüedad media de la flota, servicio de préstamos de bicicleta, biodiesel, etcétera).

6. Los Consorcios Metropolitanos del Transporte en España

Los casos de Madrid, Barcelona, Vizcaya, Asturias y Valencia

José Manuel Ruano de la Fuente

Andalucía, como se ha explicitado anteriormente, guarda cierta similitud con el Consorcio del Transporte del área de Zaragoza, pero bastantes diferencias con el resto de Consorcios en España. Por ello, se van a analizar los casos de los Consorcios de Madrid, Barcelona, Vizcaya, Asturias y Valencia para extraer algunas conclusiones a la hora de medir sus resultados como experiencias diversas de colaboración público privada. Aunque la coordinación y gestión del transporte público de viajeros en la Comunidad Valencia reviste, como se verá, características muy peculiares y se optó desde hace años por la gestión de esta materia mediante una agencia, se incluye en el estudio como elemento de contraste y por afectar a algunas de las ciudades españolas más importantes.

El análisis de estos cuatro Consorcios, se ha dividido en seis apartados: el primero tiene que ver con el origen y las funciones básicas contenidas en la normativa de creación; el segundo presenta la composición de los órganos de dirección; a continuación se analiza el papel de los principales operadores en cada uno de los casos y las relaciones que mantienen con las diferentes Administraciones territoriales; el cuarto epígrafe da cuenta del sistema de financiación; y finalmente, los puntos quinto y sexto se interrogan por la implantación de posibles iniciativas de fomento de la participación ciudadana o de transporte no contaminante.

Las fuentes básicas de información para la redacción de este apartado de la investigación han sido las Memorias e Informes anuales de gestión del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, de la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona y

del Consorcio de Transporte Metropolitanos de Vizcaya correspondientes a 2012, y de la Agencia Valenciana de Movilidad del año 2011. Además, se ha tenido en cuenta la información proporcionada mediante cuestionario por representantes de la Entidad de Infraestructuras de la Generalitat Valenciana (EIGE) y del Consorcio de Transporte Metropolitanos de Asturias (CTA).

6.1. Creación y funciones

6.1.1. Madrid

El Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM) fue creado por la Ley 5/1985, de 16 de mayo, como organismo autónomo de la Comunidad de Madrid para la gestión del transporte público de viajeros en todo el territorio de la región. Se trata, por lo tanto, de una agrupación de Administraciones que son titulares de la competencia de transporte público de viajeros y deciden adherirse voluntariamente a él para ceder su gestión.

Las funciones asignadas al consorcio son:

- La planificación de las infraestructuras de transporte público.
- La definición de un sistema tarifario integrado en todo el sistema.
- La determinación de un sistema estable de financiación.
- La planificación de los servicios y la coordinación de los programas de explotación.
- El control de la gestión económica de los operadores.
- La creación de una imagen global de todo el sistema de transporte para unificar las relaciones externas con los usuarios.

6.1.2. Barcelona

La organización equivalente encargada de la movilidad, en el área metropolitana de Barcelona, es la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM), que tiene como finalidad ofrecer un sistema de transporte público accesible y sostenible a partir de la colaboración entre diferentes Administraciones. Este consorcio interadministrativo, creado en 1997, es igualmente de carácter voluntario y a él pueden adherirse todas las Administraciones titulares de servicios públicos de transporte, bien individualmente, bien a través de entidades representativas. El ámbito territorial del consorcio comprende las comarcas del Alto Penedés, Bajo Llobregat, Barcelonés, Garraf, Maresme, Vallés Occidental y Vallés Oriental. La ATM articula la cooperación entre las Administraciones titulares de los servicios.

6.1.3. Vizcaya

En diciembre de 1975, mediante la Ley 44/1975, de 30 de diciembre, se promulgó la ley de creación del primer Consorcio de Transporte Metropolitanos de España: el Consorcio de Transporte Metropolitanos de Vizcaya (CTB). Los primeros objetivos del consorcio fueron la financiación del metro de Bilbao y su explotación a través de la empresa Metro Bilbao, que pertenece actualmente en su totalidad al CTB, y la asunción de competencias en materia de transporte y coordinación del transporte público vizcaíno. La aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco y el Concierto Económico dieron el impulso definitivo del consorcio al traspasar la Administración del Estado en 1980 al Gobierno vasco las competencias del CTB. El 11 de junio de 1997 se firmaron dos Acuerdos Marco entre el Gobierno vasco, la Diputación Foral de Vizcaya, el Ayuntamiento de Bilbao y el CTB. El primero de los acuerdos permitió avanzar en la coordinación de los sistemas tarifarios; y el segundo permitió poner en marcha medidas de racionalización para evitar duplicidades de servicios entre los diferentes operadores.

6.1.4. Asturias

Por Ley del Principado de Asturias 1/2002, de 11 de marzo, se creó el Consorcio de Transporte Metropolitanos de Asturias (CTA), inicialmente concebido para el área central de la región, pero que ha ido extendiéndose progresivamente por todo el territorio de la Comunidad mediante la integración progresiva de los municipios en el consorcio. Una de sus características diferenciales, más allá de que sus funciones sean el fomento del transporte público, la integración tarifaria de los diferentes operadores y la coordinación de los servicios de transporte público, es, desde 2012, la gestión del transporte escolar aprovechando los vehículos destinados a este fin para proporcionar servicios en zonas rurales de baja densidad poblacional.

6.1.5. Comunidad valenciana

El caso de la Comunidad Valenciana es muy especial. Hasta el año 2012 era la Agencia Valenciana de Movilidad (anteriormente, Entidad de Transporte Metropolitano de Valencia), que fue creada por Ley 9/2000, de 23 de noviembre, la que ejercía en el territorio de la Comunidad las funciones de coordinación del transporte público de viajeros. Sin embargo, el Decreto-Ley 7/2012, de 19 de octubre, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat la suprimió y realizó una encomienda de dos años a la Entidad de Infraestructuras de la Generalitat (EIGE) que incluye únicamente las actividades comerciales. En consecuencia, actualmente, la Comunidad Valenciana no dispone de ningún consorcio que ejerza las funciones de coordinación interadministrativa del transporte público de via-

jeros. Aun así, la EIGE mantiene los títulos de transporte que se aceptan por 10 operadores, entre los que se cuenta a RENFE, Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana, autobuses urbanos e interurbanos, metro y tranvía.

La Entidad de Infraestructuras de la Generalitat (EIGE) es una entidad de derecho público dependiente de la Consejería de Infraestructuras de competencias diversas en materia de promoción, construcción y gestión del suelo, equipamientos y edificaciones, y planificación y ejecución de infraestructuras de todo tipo, incluidas las de transporte. Sin embargo, no es propiamente un organismo especializado en gestión de tráfico de viajeros.

La antigua Agencia Valenciana de Movilidad coordinaba los servicios de transporte de las áreas metropolitanas de Valencia, Castellón y Alicante y su integración tarifaria a través del fomento de la tarjeta Móbilis. Además, ejercía las competencias en materia de regulación del servicio de taxi en las áreas de prestación conjunta y en los municipios de menos de 20.000 habitantes, lo que representa más del 90% de las licencias de taxi de toda la Comunidad autónoma.

6.2. La dirección de los Consorcios

6.2.1. Madrid

El CRTM está dirigido por un consejo de administración que ejerce sus funciones a través de una comisión delegada. En el caso del CRTM, el consejo de administración está formado por representantes de las administraciones, empresas operadoras, sindicatos y personas usuarias de la forma siguiente:

Tabla 6.1. Representantes del Consejo de Administración del CRTM (Madrid)

Institución	Número de representantes
Comunidad de Madrid	5
Ayuntamiento de Madrid	5
Otros Ayuntamientos adheridos	3
Administración del Estado	2
Sindicatos (UGT y CC.OO)	2
Asociaciones empresariales	2
Asociaciones de consumidores	1
Total	20

Fuente: Memoria anual del CRTM (2012).

Así, el control efectivo del consorcio depende del acuerdo de las dos principales administraciones territoriales: la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, toda vez que del total de 20 miembros, ambas instituciones designan a 10 representantes. Si se tiene en cuenta que corresponde al Gobierno de la región la presidencia (en el cargo del Consejero de Transportes), cuyo titular tiene voto de calidad para dirimir las posibles situaciones de empate a votos, y el Ayuntamiento de la capital tiene asignada la vicepresidencia, no cabe duda de la capacidad de control del consorcio por parte de los dos principales gobiernos del área metropolitana. Además, la comisión delegada, que ejerce directamente las funciones asignadas por el consejo de administración está formada tan sólo por cuatro miembros, que representan a partes iguales al gobierno regional y al de la capital, y está presidido igualmente por el Consejero de Transportes de la Comunidad, lo que le confiere una posición protagónica en el esquema de dirección del consorcio.

6.2.2. Barcelona

La ATM está controlada en última instancia por el Gobierno regional, en la medida en que la Generalitat controla el 51 %, y las Administraciones locales el 49 % restante. Estas Administraciones locales son el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y la Agrupación de Municipios titulares de Servicios de Transporte Urbano en la región metropolitana de Barcelona (AMTU). Una nota diferencial del consorcio es el hecho de que la Administración del Estado, si bien está representada en los órganos de gobierno de la ATM, no tiene derecho al voto y asiste solamente en calidad de observadora.

El consejo de administración, órgano rector del consorcio, está integrado por 18 miembros de pleno derecho y 2 representantes de la Administración del Estado como observadores.

Tabla 6.2. Representantes del Consejo de Administración de la ATM (Barcelona)

Institución	Número de representantes
Generalitat de Cataluña	9
Ayuntamiento de Barcelona y Área Metropolitana de Barcelona	7
Agrupación de Municipios titulares de Servicios de Transporte Urbano	2
Administración del Estado	2 (sin voto)
Total	20

Fuente: Memoria anual de la AMT (2012).

En este caso, la distribución del número de representantes, junto con el carácter de observadores de los representantes del Estado, garantiza el control de la institución por parte del gobierno regional, evitando que el gobierno del Ayuntamiento de Barcelona o del Área Metropolitana por partidos de color político distinto al de la Comunidad autónoma, como ha sido tradicional hasta hace pocos años, pudiese disputar la toma de decisiones a la Generalitat. Cabe resaltar también la ausencia de representantes de los operadores, sindicatos o personas usuarias en el consejo de administración. Además, el comité ejecutivo, que tiene como funciones principales algunas tan esenciales como proponer al consejo instrumentos de planificación del sistema, la firma de convenios de financiación y contratos con Administraciones y operadores, el sistema tarifario o los presupuestos anuales, reproduce el control del Gobierno regional al estar formado por seis miembros, de los que tres representan a la Generalitat, dos al Ayuntamiento de Barcelona y la AMB, y uno a la AMTU.

Los nuevos estatutos de la ATM, aprobados en junio de 2005, trataron de compensar la ausencia de representantes de la sociedad civil en el consejo de administración del consorcio mediante la creación del Consejo de la Movilidad, configurado como órgano de consulta y participación cívica y social¹.

6.2.3. Vizcaya

En el caso del Consorcio de Transporte Metropolitanos de Vizcaya, el ferrocarril metropolitano de Bilbao se convierte en el eje vertebrador del transporte público de la provincia bajo la dirección del consorcio, cuyo consejo general está compuesto por 26 consejeros, de los que 13 representan al Gobierno vasco:

1 Está integrado por el vicepresidente segundo de la ATM en calidad de presidente del Consejo de Movilidad; un vocal del consejo de administración de la ATM por cada administración consorciada y entidad adherida; representantes de la Federación de Municipios de Cataluña y de la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas; de las asociaciones empresariales con mayor implantación en Cataluña; de los sindicatos con mayor implantación en Cataluña; de las asociaciones de usuarios y consumidores más representativas de Cataluña; de colectivos «de especial relevancia» en el transporte público y la movilidad; el director de la ATM; y un miembro del cuadro directivo del consorcio propuesto por el director general que actúa como secretario.

Tabla 6.3. Representantes del Consejo de Administración del CTM (Vizcaya)

Institución	Número de representantes
Gobierno vasco	13
Diputación de Vizcaya	2
Ayuntamiento de Bilbao	2
Resto de Ayuntamientos	9
Total	26

Fuente: Memoria anual del CTB (2012).

El control del consejo general por el gobierno de la Comunidad le permite tomar las decisiones estratégicas en la gestión del consorcio sin necesidad de verse forzado a consensuarlas con la Diputación, el Ayuntamiento de Bilbao o los demás Ayuntamientos que representan a los municipios por los que discurre el metro². Sin embargo, la comisión ejecutiva que depende del consejo general está formada por un total de 11 miembros, de los que solamente cuatro representan al gobierno regional, mientras que el Ayuntamiento de Bilbao cuenta con tres representantes; los demás Ayuntamientos están representados por otros tres y la Diputación por uno.

6.2.4. Asturias

El consejo de administración del Consorcio de Transporte Metropolitanos de Asturias está formado por 26 miembros, de los que 11 representan al Gobierno del Principado. El resto de los puestos se distribuyen entre los municipios consorciados, representantes de asociaciones de consumidores y vecinos, transportistas, empresarios, sindicatos y de la Federación de concejos. Realmente, este es el único caso de los Consorcios analizados en los que el gobierno regional ostenta una posición minoritaria que, en principio, le obliga a pactar las principales decisiones con un amplio número de representantes institucionales y de la sociedad civil. Actualmente, hay cinco representantes de los municipios adheridos³, aunque el número total asciende a 15. El acuerdo alcanzado en marzo de 2014 con el Ayuntamiento de Oviedo para la utilización del billete único del consorcio permitirá extender las actividades del CTA a todo el territorio de la región, puesto que hasta ahora los viajeros que utilizaban los servicios municipales de transporte en Oviedo deben adquirir un nuevo billete.

2 Estos son Baracaldo, Basauri, Erandio, Echévarri, Guecho, Santurce, Portugalete, Lejona y Sestao.

3 Estos son Gijón, Avilés, Siero, Langreo y Mieres.

Tabla 6.4. Representantes del Consejo de Administración del CTM (Asturias)

Institución	Número de representantes
Principado de Asturias	11
Ayuntamientos consorciados	5
Federación Asturiana de concejos	2
Asociaciones de transportistas	3
Federación Asturiana de empresarios	1
Sindicatos	2
Asociaciones de consumidores y usuarios	1
Asociaciones de vecinos	1
Total	26

Fuente: Ley 1/2002 de creación del Consorcio de Transporte Metropolitanos de Asturias.

6.3. El papel de los operadores

6.3.1. Madrid

Las empresas operadoras, públicas y privadas, no se integran directamente en el CRTM, sino que dependen de él en la medida en que están integradas las administraciones territoriales competentes.

RENFE-Cercanías, dependiente del Ministerio de Fomento, se relaciona con el consorcio a partir de la firma de un convenio que regula la utilización de los títulos multimodales y las compensaciones correspondientes, al tiempo que la Administración del Estado contribuye financieramente al sistema y está representada en el consorcio. Por su parte, los otros dos operadores públicos, Metro de Madrid y la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT), de titularidad regional y municipal respectivamente, se vinculan al consorcio mediante la firma de acuerdos anuales que fijan las tarifas y los compromisos de calidad del servicio. Estos dos operados suman la mayor parte de los viajes realizados (70,8 %) en el consorcio.

Para el servicio de transporte de viajeros por carretera se ha recurrido a la gestión indirecta mediante la adjudicación de contratos administrativos de gestión a opera-

dores privados⁴. La pluralidad de operadores justificó en su momento la unificación del régimen económico de las empresas concesionarias y el establecimiento de sistemas de incentivos y penalizaciones según el cumplimiento de los objetivos de calidad establecidos por el consorcio. Igualmente, se recurrió a la gestión indirecta para la construcción y gestión de los intercambiadores de transporte mediante contratos administrativos de concesión de obra pública. De este modo, los concesionarios de los intercambiadores ejecutaron las obras y adquirieron el derecho a la explotación y a percibir compensaciones económicas establecidas en los pliegos de condiciones. Concretamente, el pago de un canon por autobús que accede a las instalaciones; el pago de una tasa por viajero de las líneas regulares; y los ingresos derivados de la explotación comercial de los intercambiadores (alquileres de los locales o publicidad, entre otros)⁵.

También se concedió la construcción y explotación de los tramos de metro ligero (cuatro líneas de tren en superficie que conectan la ciudad de Madrid con municipios periféricos) a tres empresas⁶. El consorcio compensa a las empresas concesionarias del metro ligero y de la línea 8 del metro que lleva a la terminal 4 del aeropuerto de Barajas sobre la base de la demanda de viajeros, mientras que el déficit de explotación del tranvía del municipio de Parla se sufraga a partes iguales entre el consorcio y el Ayuntamiento.

Por último, el concesionario de la línea 9 de metro, entre Puerta de Arganda y Arganda del Rey (Transportes Ferroviarios de Madrid), percibe directamente de los viajeros el precio del billete además de una aportación complementaria por viajero hasta cumplir una cantidad de demanda determinada, más una compensación por cada viajero que utiliza el abono mensual de transportes según la tarifa determinada en el contrato.

Como puede verse, el gran crecimiento de la red de transporte público de la región de Madrid, paralizado bruscamente en los últimos años, se ha hecho con el concurso de

4 De acuerdo a lo previsto en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, complementada por la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera.

5 En el caso de las concesiones de construcción de infraestructura ferroviaria, la entidad adjudicataria, salvo en el caso del tranvía de Parla, fue Madrid Infraestructuras del Transporte (MINTRA), extinto ente de derecho público cuyas competencias fueron asumidas por la Consejería de Transportes, que realiza el mantenimiento y gestión de las infraestructuras ferroviarias de titularidad autonómica, como el ramal de cercanías Pinto-San Martín de la Vega para dotar de acceso por tren al parque de atracciones. El uso de este ramal deficitario se cedió finalmente a RENFE-Cercanías.

6 Metros Ligeros de Madrid, que explota la línea ML1; Metro Ligero Oeste, que explota las líneas ML2 y ML3; y Tranvía de Parla, que explota la línea ML4.

operadores privados encargados de la construcción y de la explotación de las infraestructuras⁷. En consecuencia, el sistema de transporte público de viajeros se configura como un conjunto de operadores interrelacionados, públicos y privados, coordinados por el consorcio.

Metro de Madrid es el operador público que explota la red de *metro*. Aunque la mayor parte de la red discurre en el interior de la ciudad de Madrid, también se adentra en otros 11 municipios en los tramos exteriores de la zona tarifaria A. Además, el consorcio integra el *servicio urbano* que se presta en 36 municipios de líneas de las zonas tarifarias B y C⁸; la red de *autobuses interurbanos*, compuesta por 348 líneas explotadas por 26 empresas diferentes a partir de 29 concesiones administrativas⁹; las cuatro líneas de *metro ligero*; y las 9 líneas de *RENFE-Cercanías*. A este respecto, merece la pena comentar que la firma de los correspondientes acuerdos entre la Comunidad de Madrid y las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Castilla y León ha permitido la extensión de los servicios del CRTM a las provincias de Guadalajara, Toledo, Ávila y Segovia.

6.3.2. Barcelona

El ámbito territorial de la ATM comprende toda la región metropolitana de Barcelona, es decir, 164 municipios y 4.239.067 habitantes según datos de 2013. Dentro de estos límites territoriales actúa el Área Metropolitana de Barcelona (AMT), que integró a la extinta Entidad Metropolitana del Transporte, y es la Administración supramunicipal que da servicio de transporte público de viajeros a 36 municipios y algo más de 3 millones de habitantes. El AMT es propietaria de la totalidad de las acciones de Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB). TMB planifica el transporte público de viajeros en el territorio de los 36 municipios e interviene administrativamente en los servicios de taxi. Además, es el principal operador de transporte público de viajeros de Barcelona y proporciona servicios de autobús y metro, además de servicios de transporte de ocio, a través de las empresas Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, que abarca la ciudad de Barcelona y diez municipios de su conurbación; Transportes de Barcelona, que presta

7 Solamente el metro de Madrid pasa de 245,33 km en 2003 a 287,01 en 2013; y de 237 estaciones a 291. La mayor ampliación del metro se produce entre los años 2003 y 2008, adentrándose, con la construcción de Metrosur, en los municipios del área metropolitana.

8 Únicamente en 7 de ellos se presta el servicio mediante concesión administrativa de servicio urbano independiente, y en 2 municipios (Fuenlabrada y Pedrezuela) el servicio urbano se presta directamente por el Ayuntamiento.

9 Estas mismas concesiones de servicio interurbano incluyen la prestación de los servicios urbanos de los municipios de las coronas B y C.

servicios de metro a Barcelona y a siete municipios más; y Proyectos de Servicio y Movilidad, que gestiona el teleférico de Montjuic.

Las actividades de metro y autobús de TMB suponen el 61,4% de todos los viajes en el ámbito territorial del consorcio. Además, hay que sumar la concesión de servicios de autobuses con operadores privados y la red de autobuses nocturnos gestionados desde la AMB.

Por su parte, la Generalitat dispone de su propia red de concesionarios privados de autobuses, la gestión directa de la red de ferrocarril dependiente de Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña (FGC) y la red de tren de RENFE-Cercanías (Rodalies de Cataluña). Rodalies es la organización funcional en la que se integran los servicios regionales y de cercanías de titularidad de la Comunidad Autónoma de Cataluña que presta RENFE en la región metropolitana de Barcelona y el resto de Cataluña. Así, la dirección depende de la Secretaría de Territorio y Movilidad de la Generalitat, que ejerce sus funciones a través de la ATM (el establecimiento de los títulos de transporte, la aprobación de las tarifas, el control de calidad de los servicios y la coordinación de los servicios de cercanías entre sí y con el resto de servicios de transporte público), pero la operación del servicio la realiza RENFE. El director técnico de la ATM es el coordinador técnico de Rodalies y actúa como secretario del órgano mixto de coordinación entre la Generalitat y RENFE.

La red de cercanías abarca 253 municipios y más de 5,5 millones de habitantes. Este es el ámbito territorial del sistema tarifario integrado que entró en vigor en 2001 a partir de la división del territorio en seis coronas concéntricas en torno a la corona 1, que conforma el área metropolitana de Barcelona.

6.3.3. Vizcaya

En Vizcaya, la existencia de varias Administraciones competentes en materia de transporte de viajeros, cada una de ellas con su propia política tarifaria, zonificación, billetes y modelos de gestión, llevó al CTB a impulsar la coordinación y reordenación del sistema de transporte sobre todo a partir de la inauguración del metro de Bilbao en 1995. Esta reordenación del transporte en la provincia se apoya en la firma de los acuerdos marco de 1997. Así, en 2000 se introdujo la tarjeta de crédito Creditrans, que sustituyó a las antiguas modalidades de abono y títulos de transporte con el objetivo de que terminase siendo utilizada en todos los operadores de transporte público. Desde 2014 se ha sustituido por la tarjeta Barik, en la que tienen cabida distintos títulos de transporte y pretende ser de aplicación universal.

El Consorcio coordina los servicios prestados por 28 operadores. Los principales operadores del sistema son ferroviarios: RENFE, FEVE, Euskotren, que presta servicios de tren, tranvía, funiculares, transporte por carretera y mercancías, y Metro Bilbao; y de transporte por carretera (Bizkaibus, operado por la Diputación de Vizcaya, Bilbobus, operador público del municipio de Bilbao, y otros operadores urbanos en otras localidades). Los viajes realizados en Metro Bilbao y Bilbobus suponen en conjunto el 73,7 % de todos los viajes operados en la red. Si se añade Bizkaibus, los tres operadores alcanzan el 93,5 % de todos los viajes.

6.4. La financiación

6.4.1. Madrid

La actividad del consorcio se financia mediante las aportaciones de las personas usuarias y de las Administraciones integradas en él. El CRTM es el órgano receptor de todas las aportaciones públicas para la financiación de los servicios de transporte. Del lado de las obligaciones, el consorcio retribuye a los operadores por los servicios prestados, ya sea por viajero transportado o por unidad de producción. En esta retribución se incluyen todos los gastos de operación y, si es el caso, de amortización de infraestructuras a través del canon que se establezca en los contratos¹⁰. Por su parte, la contribución de las personas usuarias se realiza mediante la compra de los títulos de transporte y se suma al resto de ingresos del sistema. Los ingresos que reciben los operadores directamente de la venta de títulos de transporte se deducirán de las liquidaciones mensuales a los operadores. Finalmente, la diferencia entre las necesidades de financiación del sistema y los ingresos percibidos se cubren mediante las aportaciones de cada Administración en lo que se denomina la «subvención tarifaria del sistema».

El CRTM mantiene en vigor un contrato-programa con la Administración del Estado para la financiación de los servicios de transporte que representa la aportación de la Administración estatal. Una vez deducida esta aportación y asignada la recaudación a los distintos operadores según la utilización de sus servicios, el déficit que resta por cubrir se distribuye de la forma siguiente:

10 En el caso de RENFE Cercanías y en las concesiones por carretera no dependientes del CRTM, pero integradas en la utilización del abono de transportes, el consorcio sólo compensa por la utilización de estos abonos por parte de los usuarios, es decir, sólo se incluye una parte indeterminada del coste real de producción de esos servicios.

- Zona tarifaria A: EMT de Madrid, RENFE y concesiones por carretera: al 50 % entre Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid. Resto de necesidades de financiación: 100 % Comunidad de Madrid
- Zonas tarifarias B y C: 100 % Comunidad de Madrid, excepto los servicios urbanos en los municipios de estas zonas, cuyo déficit de explotación se cubre al 50% por el Ayuntamiento correspondiente
- Zonas exteriores E: es financiado por las Comunidades de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Madrid según acuerdos bilaterales de financiación.

Tabla 6.5. Relación entre origen y destino de los fondos en el CRTM (2012)

	Origen	Destino
Estado	116.509.426,18	
Comunidad de Madrid	1.083.433.719,95	
Ayuntamiento de Madrid	91.212.534,99	
Otras AA.Locales y CC.AA.	7.109.638,87	
Usuarios	1.026.859.199,46	
Total ingresos	2.325.124.519,45	
Metro de Madrid		914.603.758,61
EMT Madrid		489.226.462,52
RENFE Cercanías		138.452.083,58
Concesiones ferroviarias (TFM, metro ligero)		125.941.572,00
Autobuses urbanos e interurbanos		572.884.251,56
Otras necesidades (concesiones administrativas, metrobúhos, etc.)		42.672.662,53
Total gastos		2.334.162.219,41

Fuente: Memoria anual del CRTM (2012).

6.4.2. Barcelona

Como ya se sabe, el coste del sistema de transporte público tiene dos fuentes de financiación: la recaudación derivada de la venta de títulos de transporte a las personas usuarias y las subvenciones aportadas por las diferentes Administraciones públicas. En el caso de la ATM, el peso de relativo de la contribución de los usuarios supone aproximadamente el 45 % del total de los ingresos. Así, si el presupuesto del sistema

para 2014 asciende a unos 1.089 millones de euros, la aportación de los usuarios alcanza los 490 millones.

De acuerdo con la memoria anual de la ATM correspondiente a 2012, las subvenciones alcanzan los 1.378 millones de euros para el período 2011-2012, a razón de unos 689 millones anuales. A continuación, se muestra el reparto de las subvenciones entre los distintos operadores del sistema y otras inversiones:

Tabla 6.6. Relación entre origen y destino de las subvenciones en la ATM para el período 2011-2012 (en millones)

	Origen	Destino
Estado	227	
Generalitat de Cataluña	619	
Ayuntamiento de Barcelona	154	
Área Metropolitana de Barcelona	188	
Aportaciones diferidas	167	
Remanentes	23	
Total subvenciones	1.378	
Transporte Metropolitano de Barcelona		817
Ferrocarriles de la Generalitat (FGC)		122
Concesiones del Área Metropolitana (AMB)		188
Concesiones de autobús de la Generalitat		58
Tranvías		91
RENFE y autobuses urbanos de la AMTU		24
Inversión en infraestructuras de tranvías		78
Total gastos		1.378

Fuente: Memoria anual de la ATM (2012).

6.4.3. Vizcaya

La financiación del Consorcio de Transporte Metropolitanos de Vizcaya se reparte entre el Gobierno vasco, que asume el 50 %, la Diputación de Vizcaya, a la que corresponde el 25 %, y a los Ayuntamientos consorciados, que contribuyen con la cuarta parte restante. Sin embargo, la financiación de la construcción del metro de Bilbao significó en la práctica que la Diputación se subrogase en las obligaciones financieras de los municipios, que no contaban con recursos suficientes para hacer frente a sus com-

promisos de gasto en el consorcio. La asunción de un mayor nivel de gasto por parte de la Diputación se vieron refrendados en distintos convenios firmados entre esta y el Gobierno vasco, por los que ambas instituciones asumirían a partes iguales la construcción de las dos líneas del metro. Además, desde 1993 el consorcio ha recurrido al endeudamiento para aligerar el peso de las aportaciones directas de las instituciones¹¹. El presupuesto total para el año 2014 asciende a 178,2 millones de euros.

6.4.4. Comunidad valenciana

La extinta Agencia Valenciana de Movilidad tenía dos fuentes de financiación: los ingresos procedentes de la venta de los títulos de transporte, que suponían el 69,64 % del total de los ingresos y que se distribuían entre los diferentes operadores; y la aportación directa de la Generalitat, que cubrían en 30,36 % restante.

La distribución de ingresos y gastos en el área metropolitana de Valencia fue la siguiente:

Tabla 6.7. Relación entre origen y destino del presupuesto en el área metropolitana de Valencia (2011) (en millones)

	Origen	Destino
Títulos multiviaje	3,06	
Abonos de transporte	8,15	
Tarjetas T-1	0,18	
Tarjetas soporte de títulos	0,17	
Aportación de la Generalitat	0,95	
Total	12,50	
Metrobus		2,47
Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana		4,34
EMT Valencia		4,78
Comisiones de red de ventas		0,63
Coste obligaciones de servicio a Metrobus		0,28
Total gastos		12,50

Fuente: Informe de gestión de la Agencia Valenciana de Movilidad (2011).

11 La deuda viva, a 31 de diciembre de 2012 es de 512,98 millones de euros.

6.5. Órganos de participación ciudadana y mecanismos de transparencia

6.5.1. Madrid

No hay específicamente planes de acción que fomenten la participación ciudadana. Cabe mencionar, sin embargo, en la Comunidad de Madrid, el desarrollo de los planes de comunicación del CRTM y la divulgación de actividades relacionadas con el uso del transporte público y de valores sociales, educativos y medioambientales en colaboración con diferentes instituciones y ONG.

6.5.2. Barcelona

En el caso de la ATM hay que destacar la creación del Consejo de la Movilidad como órgano consultivo y de participación social. Además, los Planes Directores de Movilidad para toda la región metropolitana de Barcelona por parte de la ATM contienen entre sus ejes de actuación “realizar una gestión participativa” de los Planes.

6.6. Iniciativas de transporte verde y sostenible

6.6.1. Madrid

En el caso del CRTM, los sucesivos Planes de Acción en el marco de la «Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética» (E4+) de la Unión Europea son el marco gestor que tratan de cumplir los compromisos europeos en materia de ahorro, diversificación energética y política medioambiental. Se trata específicamente de la puesta en práctica por parte de las distintas Comunidades Autónomas de medidas para alcanzar los objetivos europeos en materia ambiental. Desde 2007, el CRTM es el organismo encargado en la Comunidad de Madrid de gestionar estas ayudas, que se han centrado esencialmente en la implantación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible, que han consistido básicamente en acciones de estudio de eficiencia energética en el transporte y en la puesta en marcha de acciones de fomento del transporte público y de fomento del uso de la bicicleta¹².

12 Una de estas acciones de fomento del transporte público es la creación de los Premios a la Promoción del Transporte Público y la Movilidad Sostenible en la Comunidad de Madrid, destinados a trabajadores de las empresas del sector y a empresas e instituciones que han tomado iniciativas en esta materia.

6.6.2. Barcelona

Los Planes Directores de Movilidad de la ATM fijan una serie de objetivos en materia de protección medioambiental: la minimización del consumo de energía y de generación de residuos, la reducción de la contaminación acústica, del uso de combustibles derivados del petróleo y la reducción de sustancias contaminantes. El último Plan Director (2013-2018) trata de incorporar las iniciativas más significativas de planes y actuaciones de distintos niveles de gobierno: es el caso del Plan de Energía y Cambio Climático de Cataluña o los Planes de mejora de la calidad del aire impulsados por el Gobierno catalán, el Plan estratégico metropolitano de Barcelona, promovido por el Ayuntamiento de Barcelona para toda su área metropolitana, o el Plan estratégico de la bicicleta.

7. Una experiencia de gobernanza local en Andalucía: los Consorcios del Transporte Metropolitano

Susana Corzo Fernández

Como anticipábamos en la introducción de esta publicación, se describen en este capítulo los resultados del estudio empírico realizado. Así, el objeto de estudio, no es tanto medir el éxito o fracaso de esta experiencia de colaboración público privada, sino en qué medida puede contribuir a la construcción de una nueva forma de gobernar identificada con la Gobernanza.

No cabe duda de que si la experiencia se aproxima más al éxito que al fracaso, los Consorcios Metropolitanos del Transporte podrían consolidarse como una experiencia de colaboración público privada y voluntaria, que facilitaría la Gobernanza.

La Metodología aplicada a esta segunda parte de la Investigación ha combinado técnicas cualitativas y cuantitativas. Se ha recopilado toda la documentación, normativa y bibliografía especializada para la aproximación al objeto de estudio, como hemos visto hasta ahora. Y para el análisis y evaluación de los indicadores definidos, ha sido preciso conocer la opinión de los diferentes actores que intervienen en el proceso. La muestra se ha dividido, por un lado en personas directivas, y por otro, en personas usuarias, utilizando técnicas de análisis cualitativo para los primeros, con el objetivo de indagar sobre las variables explicativas del fenómeno estudiado; y cuantitativas para los segundos, a partir del análisis secundario de los estudios de satisfacción ya realizados de forma periódica por los propios Consorcios.

En este sentido se han utilizado las entrevistas en profundidad y las encuestas como fuentes primarias, y las encuestas de satisfacción realizadas por los Consorcios como fuentes secundarias:

- Entrevista a los Directores Gerentes de los Consorcios Metropolitanos.
- Encuesta *on line* a los Miembros de los Consejos de Administración de los Consorcios de Transporte.
- Estudio comparado de los ítems correspondientes de las encuestas de satisfacción de las áreas metropolitanas que prestan el servicio a mayor población (Sevilla, Granada, Cádiz y Málaga) y que realiza cada Consorcio de forma periódica, desde su creación.

En concreto, para la medición de cada indicador se han utilizado las siguientes técnicas de investigación:

a) La regulación normativa para la colaboración público privada:

- Recopilación y Análisis de la normativa vigente (revisado en los capítulos anteriores).

b) La coordinación interinstitucional:

- Entrevista a los directores gerentes de los Consorcios Metropolitanos.
- Encuesta *on line* a los miembros de los Consejos de Administración de los Consorcios de Transporte de Sevilla, Málaga, Granada, Jaén, Córdoba, Cádiz, Campo de Gibraltar, Almería, Huelva, sobre la valoración de la cooperación intermunicipal en relación a los resultados obtenidos.
- Recopilación directa de datos de cada Consorcio acerca del consenso y unanimidad alcanzados en los acuerdos/votaciones realizadas en los Consejos y en las Comisiones.

c) La eficacia, medida en términos de satisfacción y opinión:

- Entrevista a los directores gerentes de los Consorcios Metropolitanos
- Encuesta *on line* a los miembros de los Consejos de Administración.
- Recopilación de datos directamente de cada Consorcio y de los informes de cualquiera de los órganos de control (Cámara de Cuentas, Auditorías, Sellos de calidad obtenidos).

d) Participación/información:

- Análisis de las encuestas de satisfacción realizadas por los diferentes Consorcios en cada área metropolitana y cómo estas han incidido en las acciones para la mejora y calidad de los servicios.
- Encuesta *on line* a los miembros de los Consejos de Administración.
- Análisis y evaluación de la Web de los Consorcios del Transporte Metropolitano para la Identificación y análisis de las vías de participación.
- Recopilación de datos directamente de cada consorcio sobre los foros creados para la participación de la ciudadanía, y recuento del número de reuniones o periodicidad con la que se han reunido las Comisiones de participación Social.
- Recopilación directa de datos de cada consorcio para la Identificación y análisis del tipo de campañas de difusión y sus destinatarios.

e) Transparencia:

- Entrevista a los directores gerentes de los Consorcios Metropolitanos.
- Encuesta *on line* a los miembros de los Consejos de Administración.
- Recopilación directa de datos acerca de las medidas para publicitar los acuerdos, memorias de gestión y acceso a las mismas, etc.

f) Rendición de cuentas:

- Entrevista a los directores gerentes de los Consorcios del Transporte Metropolitano.
- Encuesta *on line* a los miembros de los Consejos de Administración.
- Recopilación directa de datos de cada Consorcio para Identificar las formas de acceso a la evidencia de los resultados de las actividades de cada Consorcio, y la justificación de las inversiones públicas realizadas en relación a los impactos obtenidos. En concreto en la mejora de líneas, velocidad comercial, aumento del uso del transporte público y de otros modos de transporte sostenible.

g) Capacidad de gestión social/ambiental:

- Entrevista a los directores gerentes de los Consorcios Metropolitanos.
- Encuestas *on line* a los miembros de los Consejos de Administración.
- Recopilación directa de datos para la identificación de acciones, estrategias, medidas y presupuesto para el uso de energías renovables.
- Recopilación (fuentes secundarias) datos informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

En síntesis, para la medición de la Gobernanza local, por tanto, se han elegido cinco técnicas para la recogida de información:

1. Las encuestas de satisfacción realizadas por los Consorcios.
2. Entrevista en profundidad a los directores gerentes de los Consorcios (anexo 1).
3. Análisis y evaluación de la Web de cada Consorcio.
4. Encuesta *on line* a los miembros de los Consejos de Administración de cada Consorcio (anexo 2).
5. Recopilación de datos facilitados por cada Consorcio.

De forma pormenorizada describimos, a continuación, cada una de ellas.

1. Para el Análisis y medición de la *opinión de la ciudadanía* se han utilizado las encuestas regulares que los Consorcios de mayor población han realizado desde 2007 a 2012¹. En estas encuestas que estos mismos entes realizan de forma periódica, sobre la calidad en el servicio y la valoración de la gestión del transporte público de las personas usuarias en Andalucía, se ha desarrollado un análisis de tipo cuantitativo con carácter descriptivo² de los estudios de satisfacción de usuarios del servicio de autobuses metropolitanos durante el periodo comprendido entre los años 2007 y 2012, que puede definirse como un *estudio longitudinal de tendencia* (Cea D'Ancona, M. A., 1996: 102-106)³.

1 Una vez recopiladas las bases de datos de las Encuestas realizadas por los Consorcios de Sevilla, Málaga, Cádiz y Granada, a los que agradecemos la estrecha colaboración con el proyecto de Investigación, hemos contado con la colaboración de Rafael Camacho para el tratamiento de los datos extraídos de las mismas.

2 Consiste en la descripción del fenómeno para obtener información mediante alguna o varias estrategias de investigación.

3 «Los estudios longitudinales de tendencia son aquellos en los que se comparan datos registrados

En cuanto a la estrategia de la investigación, se ha tratado de un análisis secundario⁴ (Steward, D. M.: 1996, pp. 103-104). El análisis secundario facilita el análisis comparativo y el de tendencias, a partir de los datos disponibles para un amplio periodo de tiempo (Cea D'Ancona, M. A., 1996: 114). En lo que se refiere a la técnica empleada, se trata de un análisis estadístico univariante a partir de un muestreo de fuentes de información secundaria (con variantes en cada diseño) (Cea D'Ancona, M. A., 1996: 114), como son en nuestro caso las bases de datos y los informes sobre las encuestas realizadas, en cada uno de los Consorcios seleccionados, cuyo criterio para su inclusión en este apartado de la investigación fue el número de viajeros por año, representando las cuatro áreas estudiadas más del 80 % del total de las personas usuarias de los servicios de transporte metropolitano en Andalucía.

Las fuentes que componen la muestra de este análisis son, como se ha explicado, fuentes de información secundaria, y dentro de estas las clasificadas como *Datos publicados por organismos públicos y privados (Estadísticas e Informes)* (Cea D'Ancona, M.^a Ángeles (1996: 222-223))⁵.

en diferentes censos de población para analizar su evolución; o cuando se contrastan diferentes sondeos de opinión, o cuando se cotejan las respuestas de una misma pregunta en distintas encuestas realizadas en fechas diferentes. El instrumento de medición no varía, pero sí la muestra del estudio. En cada observación puede analizarse una muestra diferente (aunque extraída de la misma población que constituye el foco de la investigación). Se trata de analizar la evolución de la población total, no de una parte, prestando atención a las tendencias y cambios de tendencias en las características investigadas» (Cea D'Ancona, M. A., 1996, pp. 103-104).

4 «...es sencillamente un análisis posterior de la información que ya se ha obtenido (...) Puede implicar la integración de distintas fuentes o un re análisis de los datos de una fuente única» (Stewart, D. M. (1984): *Secondary research: information sources and methods* (11). Beverly Hills, Sage en Cea D'Ancona, 1996, p. 222)..

5 Cea D'Ancona establece el proceso a seguir con este tipo de fuentes (Stewart, D. M. (1984) en Cea D'Ancona, 1996, 224):

«...antes de proceder al análisis de la información adquirida mediante fuentes secundarias hay que evaluar la calidad de las mismas, y esa evaluación de datos secundarios debe seguir los mismos procedimientos aplicados en la evaluación de datos primarios. Estos se resumen en los aspectos siguientes:

- conocer el propósito del estudio y quién recogió la información.
- conocer las medidas utilizadas, precisándose información del diseño muestral, los porcentajes de respuesta conseguidos, las técnicas de obtención de datos empleadas y las técnicas analíticas aplicadas
- conocer el tiempo de recogida de la información
- la adecuación de los análisis y las conclusiones, comprobando la consistencia de la información.»

Teniendo en cuenta que se cumplían todos los aspectos establecidos por Cea D'Ancona (1996: 222-224), hemos podido considerar como válidos los datos que emanan de las investigaciones que conforman este análisis.

No obstante, en el plan de análisis previo se planteó la opción de fusionar las bases de datos de la muestra temporal seleccionada y realizar un análisis conjunto de las mismas como una única base, pero una vez examinadas las fuentes disponibles, se descartó esta opción, por las diferentes razones que se enumeran a continuación, y cuya acumulación motivó el planteamiento de un modelo de análisis alternativo.

Las razones fueron diferentes, de entre ellas cabe destacar las siguientes:

- *Disponibilidad de fuentes:* al tratar de fusionar los datos recibidos de cada Consorcio, pudimos comprobar la falta de homogeneidad entre los diferentes estudios y la ausencia de regularidad en la realización de los mismos, lo que impedía realizar estudios longitudinales, como puede verse en la siguiente tabla:

Disponibilidad de fuentes-Estudios de satisfacción de usuarios de Consorcios Metropolitanos de Transporte Público

Consorcio	Fuente	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sevilla	Base de datos	Sí	--	--	--	--	Sí	Sí	--
	Informe	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	--
Bahía de Cádiz	Base de datos	Sí	--	--	--	--	Sí	Sí	Sí
	Informe	--	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Granada	Base de datos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Informe	--	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Málaga	Base de datos	Sí	--	--	--	Sí	Sí	Sí	--
	Informe	--	Sí	Sí	Sí	Sí	--	--	--

A la vista de esta tabla, la opción de trabajar con una base de datos fusionada, que cumpliera un mínimo de equidad en cuanto al periodo de análisis entre los distintos Consorcios se reducía a los años 2006, 2011 y 2012, que bien podrían ser suficientes en función del diseño que se quisiera dar al estudio, bien delimitando una evolución entre un punto de inicio (2006) y un punto final (2012), o bien estableciendo una evolución entre el año 2011 y el año 2012. En cualquiera de los casos, contaríamos con una serie evolutiva reducida a la mínima expresión, esto es, entre dos puntos, lo que desde la óptica del investigador supondría una renuncia sensible, en tanto que se disponía de muchos más datos, tanto de otras bases como de informes, con mayor presencia aún.

- *Disparidad en el diseño de cuestionarios*: el diseño de los cuestionarios no era el mismo en todos los Consorcios. Esta limitación podría haberse superado mediante la recodificación de las variables, si bien hemos limitado su uso lo máximo posible, con el objeto de preservar en la medida de lo posible la información original, puesto que todo proceso de recodificación conlleva implícitamente una pérdida de información, e incluso distorsión de los datos, en función de los criterios elegidos. Por último, es conveniente recordar que las dificultades que encontraremos en la elaboración de series evolutivas o la ausencia de datos de una variable en un determinado año, o años, no implican que no se pueda obtener información acerca de las mismas y, en definitiva, conocer y describir el fenómeno que se está analizando. Dicho de otra manera, el que las fuentes no estén diseñadas o presentadas a conveniencia de eventuales meta-análisis que pudieran realizarse a partir de ellas, no significa que no contengan información valiosa para la investigación, siendo la obtención de esta, la prioridad de este análisis secundario.

- *Disparidad en el tamaño muestral*: cada Consorcio ha desarrollado sus estudios de la manera que ha creído más conveniente en cada momento, y más que probablemente no se contemplarían en el diseño de las investigaciones la posibilidad de que se realizaran sobre ellos estudios científicos de carácter comparativo o/y evolutivo como el que nos concierne. El tamaño de las muestras es diferente en cada caso, ya que oscila entre las 418 en el caso del Área de Sevilla en 2012 y las 5.400 encuestas en el Área de Málaga ese mismo año. Hay que señalar que todos los estudios existentes gozan de representatividad en cuanto que son generalizables a la población objeto de estudio en el momento concreto en que se desarrolla la investigación, si bien existen diferencias en cuanto al nivel de la misma, consecuencia lógica tanto del tamaño como de los criterios de muestreo, más completos en algunos casos que en otros, lo que permite a los primeros tener representatividad no sólo a nivel general, sino también a nivel particular en función del criterio (por ejemplo, zona tarifaria). Ahora bien, la fusión de los casos de todas las bases, aun asumiendo un muestreo similar entre todas, requiere fórmulas de corrección para adecuar los resultados a una pretendida representatividad general de los datos, en este caso las personas usuarias de transporte metropolitano en Andalucía, en tanto que los cuatro Consorcios reúnen más del 80% de viajeros del conjunto de CTM de Andalucía (o la población de las Áreas Metropolitanas seleccionadas, siendo más restrictivos). A nuestro juicio, dicha corrección debería efectuarse siguiendo como criterio la *población* (en términos estadísticos) de cada Consorcio, esto es, el número de viajeros por año. Por tanto, habría que ponderar las encuestas de cada Consorcio según su peso relativo en el total de la población, y hay que tener en cuenta que el Consorcio con mayor número de viajeros es el que menos encuestas ha realizado en los últimos años y prácticamente en el total del periodo analizado, como puede apreciarse a continuación, en la tabla que expone el tamaño de la muestra de todos los estudios objeto de análisis.

Tabla 7. Tamaños muestrales de los estudios seleccionados

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Sevilla	1.250	1.520	2.041	2.115	418	418	7.762
Bahía de Cádiz	1.226	1.247	1.300	1.300	1.331	1.312	7.716
Granada	1.200	1.288	1.297	1.292	1.625	1.720	8.422
Málaga	1.257	1.260	4.841	4.800	5.387	5.397	22.942
Total	4.933	5.315	9.479	9.507	8.761	8.847	46.842

Ante la confluencia de estos factores, se optó por cambiar el enfoque de la investigación, siguiendo el mismo marco metodológico, y sin perder de vista el objetivo principal de este informe, describir la evolución de la satisfacción de las personas usuarias respecto al servicio que prestan los Consorcios de Transporte Metropolitano y la valoración de su gestión. Para ello, y añadiendo los informes como parte fundamental para la obtención de datos, se estimó que la manera más conveniente de evaluar dicha satisfacción era el estudio longitudinal de tendencia, es decir, el análisis de la evolución de las distintas variables en los Consorcios seleccionados. El periodo seleccionado se extiende desde 2007 a 2012, contando con fuentes de información suficientes para el estudio de las variables. Este análisis de variables se ha realizado a nivel *intra-Consorcio*, si bien hay una vocación clara de comparación entre los mismos (*inter-Consorcios*), a la que se tenderá, de manera tan voluntaria como inevitable, para extraer conclusiones a nivel general. La medición *intra* nos ha asegurado la representatividad de los datos en el ámbito geográfico concreto, y fruto de ella también nos ha garantizado su significatividad, la misma de la que gozarán las conclusiones alcanzadas mediante la comparación *inter*. Además, este modelo nos ha permitido conocer con mayor detalle las circunstancias concretas de cada Área.

Asimismo, el uso de informes nos ha permitido ampliar de manera considerable el marco temporal de estudio, comprendiendo un periodo de seis años consecutivos, sobre el que se podrán trazar líneas de evolución más completas y, sin duda, más interesantes que las procedentes de una serie de sólo dos puntos, como las que permitirían la fusión. En relación a esto, y dada la amplitud que se logra, para el análisis de los datos se ha procedido a establecer una segmentación en dos periodos de tres años cada uno, sobre el que se ha fundamentado el estudio de la evolución de las variables, sin olvidar los datos desagregados por año, que han sido también mostrados y analizados individualmente.

Por último, en cuanto a la selección de las fuentes, es decir, de los informes que conforman nuestra muestra, se dispone en algunos de los Consorcios de estudios semestrales

e incluso trimestrales, si bien esta disponibilidad es muy variable en función del año. Como criterio general, se optó por elegir los estudios correspondientes a las oleadas de primavera (Sevilla y Granada) u otoño/invierno (Cádiz y Málaga), dependiendo del Área y su costumbre, a priori menos sensibles a componentes de estacionalidad que pudieran perturbar los resultados de la investigación. Si bien esto no ha sido posible en la totalidad de casos, puesto que hay años en los que sólo se dispone de un estudio y ha habido que amoldarse a esa disponibilidad. No obstante, se ha aprovechado esta circunstancia para aportar otra dimensión al análisis, y es el factor de estacionalidad entre verano y otoño/invierno, para indagar sobre las posibles diferencias entre ambos. Lamentablemente, esta distinción, gracias a la gran cantidad de fuentes facilitadas por el Consorcio, sólo es posible realizarla en Cádiz, correspondiendo al periodo de verano los estudios realizados entre 2007 y 2009, y al periodo de otoño los relativos a 2010, 2011 y 2012. A pesar de no ser posible esta diferenciación basada en la estacionalidad en el resto de Consorcios, hemos estimado oportuno replicar el modelo de segmentación en todos ellos, con el objetivo de simplificar la interpretación general de resultados (función que cumplen habitualmente las medidas de tendencia central) pero con la capacidad de aportar un componente más en el análisis de los mismos, más allá de la presentación de una sola media para toda la serie, podemos disponer de tres: la que corresponde al total y las dos correspondientes a cada periodo. La comparativa inter-Consorcios sin duda se ha visto mejorada gracias a esta sencilla operación, puesto que ha permitido medir las diferencias o similitudes entre ellos sin necesidad de recurrir a las líneas de evolución completas o de reducirlo a una única media global. Por otra parte, se ha superado una de las carencias inevitables de estas comparativas: que una variable no se encuentre en todas las ediciones. La existencia de dos periodos, cuyas medias se han construido a partir de la disponibilidad de datos presentes en cada uno de ellos, ha reducido la posible pérdida de comparaciones o evoluciones por falta de datos.

A modo de resumen, la evolución se ha descrito a partir de cuatro *estudios longitudinales de tendencia* (uno por cada Área objeto de estudio), siguiendo como estrategia de investigación el *análisis secundario* a partir del tipo de fuente secundaria *Datos publicados por organismos públicos y privados (Estadísticas e Informes)*, utilizando como técnica el *análisis estadístico univariante*. Con estas premisas se ha pretendido conocer la evolución de las diferentes variables en los distintos Consorcios, y mediante la interpretación de las semejanzas y las diferencias entre ellos se ha buscado extraer conclusiones a nivel general.

En cuanto a la segunda técnica de recogida de información ha estado basada en un diseño cualitativo para analizar el *discurso de la Gerencia* de los Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía.

Siguiendo a Ortí, el enfoque cualitativo en la investigación social «entraña una forma de aproximación empírica a la realidad social específicamente adecuada a la comprensión significativa e interpretación motivacional (intencionalmente) profunda de la conducta de los actores sociales, en su orientación interna —creencias, valores, deseos, imágenes pre conscientes, movimientos afectivos...—» (Ortí, 1989: 203). Por ello, hemos utilizado la entrevista en profundidad, no sólo para transcribir las palabras de los Directores Gerentes, sino para comprender todo aquello que sin ser visible está en el discurso de los mismos.

Se han realizado 9 entrevistas en profundidad a los y las gerentes de los Consorcios de Transporte Metropolitano: Almería, Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.

La codificación realizada para mantener el anonimato de las personas entrevistadas ha sido la siguiente:

E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9
----	----	----	----	----	----	----	----	----

El procedimiento de análisis de los datos en el análisis sociológico de los discursos, como afirma Alonso (1998: 217), es tanto un procedimiento analítico como sintético. Por ello, a través de este procedimiento se ha desagregado el texto en unidades analíticas que han condensado la expresión, teniendo en cuenta las múltiples dimensiones de las realidades sociales que han reflejado dichas unidades sintéticas en forma de categoría.

El análisis de los discursos mantenidos por cada Director Gerente, en cada entrevista, nos ha permitido su comprensión como clave para desentrañar las representaciones sociales, prácticas, experiencias, significados atribuidos a la acción, etc., porque como afirma Luis Enrique Alonso: «el enfoque cualitativo orienta así el estudio sociológico como una investigación de procesos de producción y reproducción de lo social a través del lenguaje y de la acción simbólica» (ALONSO, L. E., 1998: 45).

Para la realización de este tipo de análisis hemos recurrido a un software específico para el análisis de textos, imágenes, etc. ATLAS.ti, que nos ha permitido de forma sistemática la codificación de las entrevistas realizadas, así como la generación de informes recogiendo todas las citas textuales según las categorías utilizadas. Ver guion de la entrevista en Anexo II.

La tercera técnica ha consistido en el *análisis de las páginas web* de cada Consorcio, la metodología utilizada ha sido un análisis de contenido web de los diferentes sitios online de cada uno de los Consorcios. Este tipo de análisis suele realizarse utilizando elementos analíticos que nos han mostrado un mayor o menor grado de adecuación de la web a dichos indicadores.

En general, estos indicadores hacen referencia al uso de la web por parte de las personas usuarias y están orientados a la investigación de mercados. Sin embargo, en nuestro caso, los componentes seleccionados deben de demostrar cierta coherencia con los objetivos principales de nuestra investigación. Por lo tanto, hemos recurrido a una propuesta de evaluación para portales de gobierno electrónico basada en el enfoque evolutivo realizado por investigadores de la Universidad Autónoma del Estado de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas también de México.

El cuestionario está dividido en cinco apartados que se corresponden con los cinco componentes del gobierno electrónico que se plantea desde el enfoque evolutivo de Sandoval y Gil-García (Sandoval y Gil-García, 2009):

- Información: lo fundamental de este componente es la difusión de datos y su disponibilidad de acceso.
- Interacción: la esencia de este componente es la posibilidad de intercambio de cualquier tipo de información y datos entre el gobierno y los ciudadanos.
- Transacción: la característica principal de este componente es la posibilidad de obtener servicios completos incluyendo pagos electrónicos.
- Integración: el factor fundamental de este componente es el acceso a todos los servicios de diferentes dependencias gubernamentales incluyendo la posibilidad de una forma única de pago para varios trámites y servicios.
- Participación: un componente que nos permite medir la capacidad del ciudadano para participar en la toma de decisión, de forma que este perciba su proximidad con el poder.

Tabla 7.A

Componentes	Esencia
Información (7 puntos)	Acceso
Interacción (8 puntos)	Intercambio eficaz entre gobierno y ciudadanos
Transacción (5 puntos)	Pagos electrónicos
Integración (9 puntos)	Interoperatividad
Participación política (5 puntos)	Cercanía y proximidad al ciudadano

Fuente: elaboración propia.

El cuestionario elegido para la evaluación de las páginas web nos ha proporcionado una herramienta clave para medir algunos de los indicadores de gobernanza en los Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía. Sin embargo, ha sido necesaria una pequeña adaptación del cuestionario para poder aplicarlo al objeto de estudio. Por ello, se ha mantenido la estructura del cuestionario y los diferentes componentes que mide, pero se ha redefinido algunos ítems que resultaban inaplicables a nuestro objeto de estudio. Además, se han cambiado los números absolutos de la puntuación a porcentajes para hacer más comprensible y comparable el grado de funcionalidad de cada portal.

Se han seleccionado las 9 páginas web propias de los 9 Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía.

Existe una página web común a los nueve Consorcios que se denomina *Sistema de Información de Usuarios* en la que se ofrece la información más básica como horarios, información de las líneas, trayectos, precios, etc. En el análisis de los resultados esta web se ha considerado como una parte propia de la página principal de cada Consorcio.

La cuarta técnica utilizada ha sido una *encuesta on line a los Miembros de los Consejos de Administración* para conocer su opinión.

En el marco de un muestreo de tipo no probabilístico, se ha diseñado un cuestionario de auto-cumplimentado de respuesta voluntaria para enviar individualmente al total de Miembros de los Consejos de Administración de los Consorcios, utilizando un software informático llamado LYME SURVEY, dada la dificultad de hacerlo de forma presencial, realizándose tantas oleadas como ha sido preciso hasta obtener una representación que se ha estimado suficientemente representativa del conjunto en cuanto a diversas variables (ideología, sexo, edad, tramos de población...). Aunque como es sabido, esta representatividad no es estadística, sino subjetiva del investigador (CEA D'ANCONA, M.^a A., 2004), y según el interés de la Investigación.

El Universo ha sido el de los miembros de los nueve Consejos de Administración de los Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía.

- N= 200

En este sentido, los datos obtenidos de estas encuestas no representan al conjunto de la población estudiada —consejeros— sino únicamente de los que han respondido a la encuesta. La elección de esta técnica de recogida de datos se ha hecho posible por el perfil de las unidades de análisis: nivel cultural medio-alto, relación profesional con la temática de la encuesta y acceso a los medios para cumplimentar el cuestionario. A esto se ha sumado, además, la escasa disponibilidad de tiempo para utilizar otros medios, como los grupos de discusión o entrevistas.

Finalmente, la quinta técnica de investigación utilizada ha sido la recogida de información directa de los datos que nos han facilitado los propios Consorcios del Transporte Metropolitano de documentos internos como: actas, cifras, estadísticas, memorias, etc.

7.1. La coordinación interinstitucional

La medición de este indicador es importante porque nos ha permitido medir la colaboración intersectorial e interinstitucional que permite abordar y plantear estrategias multi-sectoriales de solución a la problemática del sector. La coordinación se vuelve un principio básico para la toma de decisiones y para la mejor implementación de proyectos o de cualquier otro tipo de plan en un contexto de Gobernanza.

Cómo ya se ha descrito, en los Consorcios de Transporte Metropolitano en Andalucía están implicadas tres administraciones públicas, aunque con diferente protagonismo: la Administración autonómica ejerce un liderazgo real, en cuanto a que es la impulsora de la viabilidad de esta forma voluntaria de colaboración público privada, pero que no podría haberse realizado sin el apoyo de los municipios que hasta ese momento se habían ocupado de la gestión del transporte urbano e interurbano en las áreas metropolitanas. Queda por tanto, una coordinación interinstitucional, por un lado, las personas usuarias del servicio, por otro, y las empresas privadas que tienen la concesión del transporte. En este sentido, hemos pretendido evaluar tanto la coordinación interinstitucional, como la colaboración entre los actores implicados. Porque al medir el grado en que colaboran de forma eficaz todos los actores, desde su propia opinión, hemos conseguido, en gran medida, la valoración de esta experiencia como fórmula eficaz para gobernar de otra manera.

Los objetivos para los que fueron creados los Consorcios del transporte, como ya hemos anticipado, fueron:

- La coordinación de los servicios, infraestructuras e instalaciones de transporte, con promoción de la imagen unificada del Sistema de Transportes.
- La cooperación en materia de prestación de Servicios de Transporte, así como, en la explotación de infraestructuras e instalaciones de transportes.
- El establecimiento del marco tarifario para la prestación de los servicios en el ámbito territorial del Consorcio.
- La gestión de los Servicios de Transporte que se le atribuyan o encomienden por las Administraciones consorciadas.
- El establecimiento de tasas, precios públicos y contribuciones especiales de conformidad con la legislación vigente.
- La promoción del uso del Transporte Público.

En todos los casos, la consecución de estos objetivos ha estado condicionada a dos de ellos: la coordinación y la colaboración. Por ello, valorar el éxito en la consecución de los objetivos, pues en parte, la coordinación entre las administraciones y empresas u operadores de transporte, fue el motor que impulsó su constitución, nos ha permitido no solo medir el indicador definido como «Coordinación interinstitucional», sino el logro de varios de sus objetivos.

A través de las opiniones de los Directores Gerentes y de los Miembros de los consejos de Administración, hemos conocido el grado en que se ha conseguido esta coordinación, que en muchos casos se ha manifestado en la consecución del consenso y de la toma de decisión por acuerdos adoptados por unanimidad.

7.1.1. Valoración de los directores gerentes

Del análisis del discurso de los directores Gerentes, al igual que se establece en los Estatutos de los Consorcios, se extrae la conclusión de que uno de los principales objetivos por los que fueron creados los Consorcios de Transporte Metropolitano, fue la coordinación entre los diferentes organismos que confluyen en la gestión del transporte interurbano de Andalucía. Para ellos, aunque ha sido una tarea compleja, reco-

nocen que esta fórmula ha sido fundamental para la mejora de la movilidad y de los accesos a los equipamientos. Además, se insiste en que con la participación de todos los actores implicados, se ha incrementado la mejora en la prestación y la calidad del servicio. Un ejemplo claro de esta coordinación ha sido la implantación de la tarjeta y de los mismos criterios de política tarifaria en toda Andalucía:

«...la importancia que tienen los Consorcios de transportes y la red de Consorcios para la gestión del servicio de transportes. Creo que en estos años se ha prestado y se sigue prestando, para que en el futuro siga siendo así... un servicio muy, muy importante en la gestión coordinada con un sistema participativo donde pueden estar distintas administraciones, con mayores o menores competencias en transporte público» (E1).

«...sí es necesaria la coordinación dentro del consorcio... y seguir la misma política tarifaria porque al final, esta política tarifaria se financia gran parte por la Junta de Andalucía y se tiene que seguir un mismo criterio, tanto de zonificación, como de que te permitan el uso de la tarjeta... eso es lo que se llama interoperatividad» (E3).

«...lo más importante es la coordinación. Fundamentalmente, tanto si se tiene competencia en transporte, como si esa competencia se dispone pero el alcance es más limitado, lo importante es poder coordinar actuaciones» (E1).

Dicha coordinación ha servido para avanzar en la corresponsabilidad de todas las Administraciones, independientemente de la titularidad de la competencia.

«...desde la gerencia se plantea que haya las distintas opciones y se busca que la opción que se plantea o que sea pactada con criterio político, que sea viable económicamente y técnicamente» (E3).

«...yo a la hora de elaborar los presupuestos, sí, normalmente si cuento, digamos, con la participación de los ayuntamientos, en el sentido de que intento recoger en los nuevos presupuestos lo que ellos quieren» (E8).

Otra manifestación clara de esta coordinación ha sido la búsqueda del acuerdo y del consenso para la corresponsabilidad en la puesta en marcha del servicio y la búsqueda de su calidad

«...todo lo que se sometía a la aprobación del Consejo de Administración y del Comité Ejecutivo, previamente había sido trabajado internamente con todas las administraciones consorciadas, de manera que no se daba prácticamente ningún acuerdo que no se aprobara por unanimidad» (E9).

«...el esfuerzo de aproximar posturas, de hacer coincidir deseos y demás, es mayor... el esfuerzo también del Consejo de Administración por encontrar posturas comunes también es mayor, evidentemente, hay situaciones que van cambiando, y van cambiando en función de la mayoría que conforma el Consejo de Administración. Mayorías que, por otra parte, no coinciden con las aportaciones» (E1).

En todos los discursos analizados se reconoce que aunque los Consorcios cuentan con un amplio margen de autonomía formal, se ejerce cierto liderazgo por parte de la Junta de Andalucía, al ser esta administración la que ha delegado las competencias y la que define la agenda política.

«...tenemos mucha coordinación con la Junta de Andalucía, porque, evidentemente, ellos son los que han hecho la cesión de competencias de gestión...» (E4).

«Con la Junta de Andalucía, digamos, que como competente en transporte, pues tenemos una relación muy determinada por la... por el marco jurídico, en el sentido de que es la legislación de la Junta de Andalucía, o las decisiones que toma la Consejería de Fomento la que un poco, si no determina, pero sí marca unas líneas de actuación con respecto al transporte público de viajeros» (E5).

Además, se manifiesta en su discurso que ha habido diferentes fases de independencia coordinada entre la Junta de Andalucía y los Consorcios, porque ha habido momentos de mayor liderazgo de la Junta de Andalucía en determinadas líneas de actuación y en función del contexto político y de las mayorías de gobierno alcanzadas.

Se alude, también, a la existencia de control, imposición, ritmo establecido desde la administración autonómica, como agente que ha liderado el proceso.

«...en este tema ha habido fases... fases en las que hemos estado muy, a lo mejor no te voy a decir muy sometidos a la Junta de Andalucía, sí es cierto que al ser las competencias... al ser la Junta de Andalucía la que ha otor-

gado competencias más específicas en transporte interurbano, ha sido la que siempre ha querido controlar más lógicamente» (E8).

«...no es una independencia 100 %, pero es, digamos, una independencia coordinada. Yo creo que es más... que es el término más correcto» (E4).

«...nos encontramos con un escenario donde solo tenemos competencias delegadas por la Junta de Andalucía. Y ahí existe realmente, con independencia de los porcentajes de participación y con independencia de tener personalidad única e independiente y propia y todo lo que queramos... ahí hay un liderazgo y una jerarquía que viene directamente de la mano de la Consejería que en cada momento detenta las competencias de transporte» (E9).

«...todo lo que se hace de difusión de la actividad de los Consorcios está de alguna manera mediatizado por la Junta de Andalucía» (E9).

Por otra parte, se tiene la percepción de que adaptarse al ritmo colectivo, aún a sabiendas que cada Consorcio tiene unas peculiaridades muy concretas en función del territorio en el que se desenvuelve, ralentiza el ritmo de innovación de otros Consorcios que quieren avanzar de forma más rápida.

«A nosotros los proyectos comunes nos han retrasado mucho» (E8).

«La atención al público mejoraría, la inmediatez en la respuesta también. Porque ahora a lo mejor los procesos se dilatan, se dilatan...» (E5).

«...llegó un momento en el que prácticamente estamos, por decirlo de alguna manera, capados a la hora de tener iniciativas» (E9).

No obstante, se explicita en su discurso, los beneficios de la coordinación a pesar de que esta a veces sea excesivamente dirigida por parte de la Administración autonómica, porque finalmente, lo que se impone, es la voluntad política de cada Ayuntamiento que es quien conoce las demandas de sus vecinos. Así, y mediante la colaboración entre ellos, se determina la gestión basándose en las necesidades concretas de la ciudadanía de cada área metropolitana.

«...al final es voluntad política de los ayuntamientos, y de la Junta por otra parte, de unificar los servicios en un solo organismo. Y que tú puedas gestionar todo lo que esté relacionado con el transporte en una zona» (E3).

«...desde mi punto de vista, lo interesante es mantener los Consorcios como ente de coordinación. Dotarles quizá de más competencia... pero seguir manteniendo esa participación activa y, en muchos casos, decisoria, de los entes locales» (E5).

«...la consulta y la participación de los núcleos implicados siempre debe ser necesaria, porque es la manera que encontramos nosotros para llegar a una colaboración total» (E4).

«Es una forma o un modo en el que tenemos coordinación y cercanía con todas las administraciones, no solamente con las administraciones, sino también con los usuarios» (E4).

«...el sistema del consorcio tal y como se ha planteado en Andalucía, demuestra la capacidad de colaboración-coordinación de los tres niveles de la administración local, tanto de los municipios, de la Diputación, como de la Junta de Andalucía» (E5).

En general, se muestra cierto grado de autonomía en la toma de decisiones cuando se trata de cuestiones técnicas. Se destaca el hecho de que en la regulación de puestos de trabajo de los Consorcios se prevea la existencia de un interventor y un secretario en cada consorcio, propiciando una gestión dinámica y resolutive en cuestiones concretas cotidianas ligada a la administración local.

«...el hecho de contar con un secretario, un interventor propios, nos da una capacidad de reacción mucho más rápida que el que puede tener la administración de la Junta de Andalucía, y sí que hay una gestión autónoma, porque no consultamos con..., ni consultamos con otras administraciones... muchas de las actuaciones que ponemos en marcha y que son enteramente de nuestras competencias, o así lo reconocen los estatutos, y nosotros siempre actuamos en pro del bien común del área metropolitana» (E5).

Finalmente, en el análisis de los discursos, en la *Coordinación Interinstitucional*, como uno de los objetivos primordiales que tienen los Consorcios y para lo que se crearon, se detecta, además, cierto obstáculo que a veces entorpece la colaboración. En concreto se refieren a momentos en los que se politiza alguna decisión, en base a la adscripción electoral de los representantes de los gobiernos locales en los Consejos de Administración, y se entorpece la agilidad en los acuerdos.

«Muchas veces, quizá es lo más complicado... la relación con... que se mezcle el tema político por medio» (E3).

«...si se viese al consorcio como una entidad al margen de la política como una arena técnica en la que intercambiar necesidades, ideas y proyectos, si se dejaría atrás la confrontación» (E5).

En ese sentido, se pone en valor, sobre todo en el ámbito local, la necesidad de que los criterios técnicos prevalezcan sobre los intereses electoralistas en el ámbito local para evitar que se entorpezca el consenso y la eficacia en la toma de decisión, con el perjuicio que esto tiene para las personas usuarias y la mejora del servicio.

La puesta en valor de lo técnico sobre lo político, se reconoce como una vía eficaz para que se diluyan las posibles controversias políticas, y se mejore la coordinación entre administraciones y demás actores. Se entiende que la gestión llevada por un órgano de carácter supuestamente neutro ideológicamente, al estar representados la mayor parte de los partidos políticos y tener la necesidad de consensuar la toma de decisión, facilita la defensa del interés general por encima del interés municipal o partidista.

Por otro lado, añaden que la completa delegación de competencias en materia de transporte urbano de los municipios de mayor población, en los Consorcios, facilitaría una mejora en la coordinación y participación de todos los actores implicados. Así pues, los Directores Gerentes entrevistados reconocen haber conseguido, a pesar de las dificultades descritas, que se ha conseguido la coordinación y la cooperación.

7.1.2. Valoración de los miembros de los Consejos de Administración

Junto a la información obtenida a través de las entrevistas, los otros actores implicados en los procesos de toma de decisión donde se manifiestan el grado de coordinación y colaboración, es en los consejos de Administración, de ahí que anticipábamos la pertinencia de conocer la opinión de los miembros de los Consejos de Administración de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Así, la información extraída de la encuesta de opinión es relevante para conocer la valoración que los Miembros de los Consejos de Administración que han respondido a la encuesta, hacen de la Coordinación interinstitucional.

El 88,7 % de los Miembros de los Consejos de Administración aprueban la experiencia. Más en concreto, valoran la experiencia con una calificación de notable el 35,8% y de sobresaliente el 24,5 %. Solo el 11,3 % suspende dicha fórmula (tabla 7.1).

Tabla 7.1. Valoración de la fórmula de los Consorcios como experiencia de colaboración público-privada

Valoración	Frecuencia	Porcentaje válido
1	2	3,8
2	4	7,5
3	15	28,3
4	19	35,8
5	13	24,5
Total	53	100,0

Nota: 1: mínima calificación, 5: máxima calificación.
Fuente: elaboración propia.

Así, puede extraerse la conclusión de que como el principal objetivo para el que fueron creados los Consorcios fue el de la coordinación entre las administraciones, según este colectivo, el principal objetivo se ha alcanzado con creces.

La experiencia además, ha significado una mejora en la comunicación entre las administraciones por cuanto participan todas en la gestión del transporte y que dicha participación, como veremos más adelante, está muy bien valorada por uno de cada tres personas encuestadas.

La comunicación entre las diferentes administraciones es ágil, como indican los encuestados al opinar el 73,5 % que la fluidez en la comunicación es calificada como de notable o sobresaliente (tabla 7.2).

Tabla 7.2. Valoración de la fluidez de la comunicación entre la Gerencia del Consorcio y las Instituciones que lo componen

Valoración	Frecuencia	Porcentaje válido
1	3	6,1
2	5	10,2
3	5	10,2
4	19	38,8
5	17	34,7
Total	49	100,0

La valoración positiva de la coordinación se plasma, también, cuando el 44,7% de los Miembros de los Consejos de Administración, valora mucho o bastante la utilidad de las reuniones del Consejo (tabla 7.3).

Tabla 7.3. Valoración de la utilidad de las reuniones del Consejo de Administración al que pertenece

Valoración	Frecuencia	Porcentaje válido
Mucho	11	20,7
Bastante	20	37,7
Poco	14	26,4
Nada	2	3,8
Total	53	100,0

La utilidad del funcionamiento de los consorcios para la adopción de decisiones es alta, ya que, el 53,3 % considera que el funcionamiento de los Consorcios es mucho o bastante eficaz y sólo el 1,8 % considera que son nada eficaz para la búsqueda del consenso (tabla 7.4).

Tabla 7.4. Valoración del funcionamiento del Consorcio y su eficacia para la toma de decisión consensuada

Valoración	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	7	12,9
Bastante	23	40,4
Poco	12	21,1
Nada	1	1,8
Total	57	100,0

Por tanto, según los Miembros de los Consejos de Administración de cada consorcio, la experiencia de los Consorcios como medio para la coordinación interinstitucional es muy positiva, es útil, mejora la comunicación y participación de todas las administraciones y facilita la búsqueda del consenso manifestada en la pluralidad de fuerzas políticas que están presentes en los consejos de Administración.

No obstante, hay que mencionar que una parte considerable de los miembros encuestados estiman que deberían celebrarse más reuniones a lo largo del año. En concreto el 29,7 % suspenden la frecuencia con la que se reúne el consejo (tabla 7.5).

Tabla 7.5. Valoración de la frecuencia con la que se reúne su Consejo de Administración

Valoración	Frecuencia	Porcentaje válido
1	5	10,6
2	9	19,1
3	15	31,9
4	13	27,7
5	5	10,6
Total	47	100,0

Es importante destacar que cuando se les pregunta por la forma en que se implican en el debate el resto de los Miembros de los Consejos de Administración, el 36,2 % considera que los miembros del consejo se implican en los debates internos de forma notable o sobresaliente, el 34 % la aprueban y el 29,7 % entienden que no se implican. Coincide este porcentaje con el que consideran que son escasas las reuniones y deberían tener reuniones con más frecuencia (tabla 7.6).

Tabla 7.6. Valoración de la implicación del resto de los miembros del Consejo en los debates internos de los Consejos de Administración

	Valoración	Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	1	5	10,6
	2	9	19,1
	3	16	34,0
	4	13	27,7
	5	4	8,5
	Total	47	100,0

Por tanto, según los Miembros de los Consejos de Administración que han respondido a la encuesta, la valoración que se hace de los Consorcios como fórmula que permite la coordinación entre administraciones y demás actores, es mayoritariamente positiva. Esto no quiere decir que, cuando se les propone que hagan sugerencias para mejorar los plenos del Consejo de Administración, en muchos casos se solicita que haya mayor información antes de su realización, mayor capacidad de influencia en el diseño de la toma de decisión, la mejora en la calidad de esas reuniones en lo referente a hora y tiempo que se dedica a cada tema, y sobre todo, la necesidad de tener en cuenta la problemática de cada municipio que forma parte de cada Área Metropolitana.

7.1.3. La experiencia del consenso en los órganos de Gobierno y de participación

Para medir la coordinación interinstitucional, y en este caso el impacto o efecto que genera sobre el consenso logrado en los acuerdos y decisiones, hemos analizado los datos facilitados por los Consorcios sobre el número de sesiones celebradas, tanto de los Consejos de Administración, como de las Comisiones Técnicas y las Comisiones de Participación Social.

Para ello, solicitamos a todos los gerentes el número de sesiones, cómo se había llegado a los acuerdos, y cómo se valoraba el grado de consenso, siendo el 3 la máxima calificación para valorarlo. En el caso de las comisiones, cuyos acuerdos no son vinculantes, dicho consenso es una muestra de la colaboración entre instituciones y actores implicados, porque no es necesario alcanzarlo para tomar decisiones.

Así mismo, en el caso de los Consejos de Administración, cuyas votaciones si tienen carácter vinculante, debían indicar si se habían aprobado por mayoría simple, absoluta o unanimidad. Y en caso de existir, los votos en contra.

Analizados los datos facilitados por los consorcios, y como puede comprobarse en las tablas 7.7 a tabla 7.22, la mayoría de los acuerdos, tanto en los Consejos de Administración, como en las Comisiones, han tendido al consenso por cuanto se han aprobado, en su gran mayoría, por unanimidad.

No obstante, se aprecia, como nos explicitaron los propios Gerentes en las entrevistas, algunos cambios desde 2012 porque la unanimidad, en las sesiones de los Consejos de Administración, se han debilitado pasando de aprobarse por unanimidad a aprobarse por mayorías absolutas, simples, e incluso en los meses de mayo-junio de 2014, no se han podido llegar a acuerdos al no asistir algunos de sus miembros, de formaciones políticas que forman parte de la oposición en el parlamento andaluz, y no poder constituirse los Consejos por falta de quórum. Algo que no había ocurrido nunca desde la constitución de los mismos.

No obstante, la reforma de la ley, que obligaba a los Consorcios, antes de enero de 2015, a pronunciarse sobre su adscripción, como ya hemos visto en epígrafes anteriores, ha podido también afectar a este consenso al que se había tendido hasta ese momento. Por primera vez, la falta de comunicación entre ambas administraciones ha debilitado la coordinación entre sí, y ha propiciado el desencuentro en algo tan importante como la adscripción de los mismos a una Administración, como exige la normativa vigente.

Esta situación, según los datos, no ha afectado a las Comisiones donde están representados el resto de los actores sociales implicados en este servicio. Como puede comprobarse en las siguientes tablas, y como hemos podido comprobar en las entrevistas con los directores Gerentes previamente, porque el grado de consenso alcanzado ha sido muy elevado (tabla 7.7).

Como se puede comprobar en las tablas 7.7 a 7.22, la forma y el número de llegar a tales acuerdos en los diferentes Consejos y Comisiones era por consenso y/o unanimidad.

Tabla 7.7 Número de acuerdos adoptados y grado de consenso alcanzado en cada Consejo en el Consorcio 1⁶

Año	Unanimidad	Mayoría cualificada	Mayoría simple	En contra
2007	6	-	-	-
2008	6	-	-	-
2009	7	3	-	-
2010	8	-	2	-
2011	10	3	-	-
2012	4	-	2	-
2013	6	-	3	3

Fuente: Actas Consejos de Administración Consorcio MT (elaboración Consorcio 1).

Tabla 7.8. Grado de consenso alcanzado en la Comisión Técnica Consorcio 1

Años	Número de reuniones	Asuntos tratados	Número asistentes	*Grado consenso
2001				
2004				
2007				
2010				
2011		Constitución		3

0=ninguno; 1=alguno; 3=total. Fuente: CTM.

⁶ Al comienzo de la investigación se solicitó a los gerentes de cada consorcio el que cumplimentasen las tablas en las que se describiesen el número de reuniones, la fecha, los asuntos tratados, el número de asistentes y el grado de consenso. Algunos Consorcios no facilitaron esta información de forma homogénea, es decir, algunos nos facilitaron todos los datos, y otros, los que tenían preparados. No obstante, los datos obtenidos nos permiten inferir conclusiones muy válidas en el tema que nos ocupa. Con el fin de evitar la comparación entre los diferentes Consorcios, señalamos con un número ese consorcio y detallamos la información facilitada por cada Consorcio en cada tabla sin identificarlos.

Tabla 7.9. Grado de Consenso alcanzado en la Comisión Participación Consorcio 1

Años	Número de reuniones	Asuntos tratados	Número asistentes	*Grado consenso
2001				
2004				
2007				
2010				
2011		Constitución		3

0=ninguno; 1=alguno; 3=total. Fuente: CTM.

Tabla 7.10. Grado de Consenso alcanzado en la Comisión Técnica Consorcio 2

Años	Número de reuniones	Asuntos tratados	Número asistentes	*Grado consenso
2001	0			
2004	0			
2007	3	Informe de Gerencia; Tarifas a usuarios; Contratos Programa; Venta anticipada; Movilidad Metropolitana; Manual de Usuarios	6	3
2010	2	Informe de Gerencia; Tarifas a Usuarios; mejoras de servicios.	6	3
2011	2	Informe de Gerencia, Actuaciones y mejoras de transporte, sistema de calidad, actividades/iniciativas desarrolladas o en marcha, Tarifas a Usuarios.	6	3

0=ninguno; 1=alguno; 3=total. Fuente: CTM.

Tabla 7.11. Grado de consenso alcanzado por la Comisión Participación Consorcio 2

Años	Número de reuniones	Asuntos tratados	Número asistentes	*Grado consenso
2001	0			
2004	0			
2007	3	Informe de Gerencia; Tarifas a Usuarios; Contrato Programa; Venta anticipada; Movilidad Metropolitana; Manual de Usuarios	7	3
2010	2	Informe de Gerencia; Tarifas a Usuarios; mejoras de servicios.	8	3
2011	1	Informe de Gerencia, Actuaciones y mejoras de transporte, sistema de calidad, actividades/iniciativas desarrolladas o en marcha, Tarifas a Usuarios.	6	3

0=ninguno; 1=alguno; 3=total. Fuente: CTM.

Tabla 7.12. Grado de Consenso alcanzado en la Comisión Técnica Consorcio 3

Años	Número de reuniones	Asuntos tratados	Número asistentes	*Grado consenso
2001				
2004				
2007				
2010	1	Sesión constitutiva. Presentación de los miembros. Informe de actividad		3
2011	3	Presupuestos, tarifas, SEM, Mejoras	6	3
2012	2	Presupuestos, tarifas, Mejoras	6	3
2013	3	Presupuestos, tarifas, SEM, mejoras	6	3

0=ninguno; 1=alguno; 3=total.

Tabla 7.13. Grado de Consenso en la Comisión de Participación Consorcio 3

Años	Número de reuniones	Asuntos tratados	Número asistentes	*Grado consenso
2001				
2004				
2007				
2010	1	Sesión constitutiva. Presentación de los miembros. Informe de actividad		3
2011	3	Presupuestos, tarifas, SEM, Mejoras	6	3
2012	2	Presupuestos, tarifas, Mejoras	6	3
2013	4	SEM 2013: Servicio Bus Bici	6	

0=ninguno; 1=alguno; 3=total.

Tabla 7.14. Grado de consenso alcanzado en la Comisión Técnica Consorcio 4

Años	Número de reuniones	Asuntos tratados	Número asistentes	*Grado consenso
2001	0			
2004	0			
2007	0			
2010	0			
2011	1		7	UNANIMIDAD

0=ninguno; 1=alguno; 3=total.

Tabla 7.15. Grado de consenso alcanzado en la Comisión de participación Consorcio 4

Años	Número de reuniones	Asuntos tratados	Número asistentes	*Grado consenso
2001	0			
2004	0			
2007	0			
2010	0			
2011	1		7	UNANIMIDAD

0=ninguno; 1=alguno; 3=total.

Tabla 7.16. Grado de consenso alcanzado en la Comisión Técnica del Consorcio 5

Años	Número de reuniones	Asuntos tratados	Número asistentes	*Grado consenso
2010	2	Se trata de un órgano de colaboración y consulta de la Gerencia del Consorcio. Las Sesiones tienen tal carácter, sin que resulten vinculantes para la toma de decisiones por parte de la Gerencia y su objeto es recabar la opinión especializada de los miembros integrantes de la misma. (UNANIMIDAD)		
2011	2			
2012	1			
2013	2			

0=ninguno; 1=alguno; 3=total.

Tabla 7.17. Grado de consenso alcanzado en la Comisión de participación Consorcio 5

Años	Número de reuniones	Asuntos tratados	Número asistentes	*Grado consenso
2010	2	Se trata de un órgano de colaboración y consulta de la Gerencia del Consorcio. Las Sesiones tienen tal carácter, sin que resulten vinculantes para la toma de decisiones por parte de la Gerencia y su objeto es recabar la opinión especializada de los miembros integrantes de la misma. (UNANIMIDAD)		
2011	2			
2012	1			
2013	2			

0=ninguno; 1=alguno; 3=total.

Tabla 7.18. Grado de consenso alcanzado en los Consejos de Administración Consorcio 6

Año	Órgano	Sesiones	Acuerdos	Unanimidad	Mayoría absoluta	Mayoría simple	No aprobados
2003	Consejo de Administración	1	5	5	0	0	0
2004	Consejo de Administración	1	5	5	0	0	0
2005	Consejo de Administración	2	12	12	0	0	0
2006	Consejo de Administración	3	6	6	0	0	0
2007	Consejo de Administración	3	6	6	0	0	0
2008	Consejo de Administración	2	5	5	0	0	0
2009	Consejo de Administración	2	7	7	0	0	0
2010	Consejo de Administración	1	4	4	0	0	0
2011	Consejo de Administración	3	9	9	0	0	0
2012	Consejo de Administración	3	17	16	0	0	1
2013	Consejo de Administración	2	12	11	0	1	0
2004	Comité Ejecutivo	2	12	11	0	1	0
2005	Comité Ejecutivo	3	7	7	0	0	0
2006	Comité Ejecutivo	3	10	10	0	0	0
2007	Comité Ejecutivo	2	5	5	0	0	0
2008	Comité Ejecutivo	2	6	6	0	0	0
2009	Comité Ejecutivo	2	6	6	0	0	0
2010	Comité Ejecutivo	2	4	4	0	0	0
2011	Comité Ejecutivo	3	8	8	0	0	0
2012	Comité Ejecutivo	1	4	4	0	0	0
2013	Comité Ejecutivo	2	9	9	0	0	0
2014	Comité Ejecutivo	1	3	3	0	0	0

Fuente: Consorcio 6.

Tabla 7.19. Grado de consenso alcanzado en la Comisión Técnica Consorcio 6

Años	Número de reuniones	Asuntos tratados	Número asistentes	*Grado consenso
2001	-	-	-	-
2004	-	-	-	-
2007	1	4	3	3
2010	1	4	5	3
2011	1	4	4	3

Tabla 7.20. Grado de consenso alcanzado Comisión de Participación Consorcio 6

Años	Número de reuniones	Asuntos tratados	Número asistentes	*Grado consenso
2001	-	-	-	-
2004	-	-	-	-
2007	1	4	5	3
2010	1	4	5	3
2011	1	4	5	3

0=ninguno; 1=alguno; 3=total.

Tabla 7.21. Grado de consenso alcanzado en la Comisión de Participación Consorcio 7

Año	N.º de reuniones	Sesión	Asuntos tratados	N.º asistentes*	Grado consenso
2005	4	1/05, de 16 de marzo	Sesión informativa previa a su constitución formal	6	3
2005		2/05, de 24 de abril	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	6	3
2005		3/05, de 27 de septiembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	4	3
2005		4/05, de 17 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	4	3
2006	3	1/06, de 14 de febrero	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	4	3
2006		2/06, de 3 de julio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	4	3
2006		3/06, de 6 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	4	3
2007	3	1/07, de 8 de marzo	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	5	3
2007		2/07, de 28 de junio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	3	3
2007		3/07, de 27 de septiembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	4	3
2008	4	1/08, de 25 de marzo	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	4	3
2008		2/08, de 22 de abril	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	6	3
2008		3/08, de 15 de julio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	6	3
2008		4/08, de 5 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	4	3
2009	3	1/09, de 23 de marzo	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	5	3
2009		2/09, de 22 de junio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	5	3
2009		3/09, de 6 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	5	3
2010	3	1/10, de 6 de abril	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	6	3
2010		2/10, de 15 de junio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	4	3
2010		3/10, de 17 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	5	3
2011	2	1/11, de 17 de marzo	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	4	3
2011		2/11, de 23 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	5	3
2012	5	1/12, de 14 de febrero	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	5	3
2012		2/12, de 14 de junio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	6	3
2012		3/12, de 19 de julio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	5	3
2012		4/12, de 7 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	6	3
2012		5/12, de 26 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	6	3
2013	5	1/13, de 3 de enero	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	4	3
2013		2/13, de 21 de marzo	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	5	3
2013		3/13, de 30 de abril	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	6	3
2013		4/13, de 18 de septiembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	6	3
2013		5/13, de 21 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo	9	3

**Tabla 7.22. Grado de consenso alcanzado en la Comisión Técnica
Consortio 7**

Año	N.º de reuniones	Sesión	Asuntos tratados	N.º asistentes*	Grado consenso
2004	1	1/04, de 30 de noviembre	Sesión informativa previa a su constitución	4	3
2005	4	1/05, de 15 de marzo	Sesión informativa previa a su constitución formal	5	3
2005		2/05, de 20 de junio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2005		3/05, de 21 de septiembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2005		4/05, de 21 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	4	3
2006	3	1/06, de 13 de febrero	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	4	3
2006		2/06, de 7 de julio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	4	3
2006		3/06, de 7 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	4	3
2007	3	1/07, de 8 de marzo	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	3	3
2007		2/07, de 29 de junio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	4	3
2007		3/07, de 7 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	4	3
2008	2	1/08, de 24 de marzo	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2008		2/08, de 11 de diciembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2009	3	1/09, de 23 de marzo	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2009		2/09, de 29 de junio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2009		3/09, de 16 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2010	3	1/10, de 6 de abril	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2010		2/10, de 14 de junio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2010		3/10, de 16 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	4	3
2011	3	1/11, de 17 de marzo	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2011		2/11, de 5 de octubre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2011		3/11, de 23 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2012	5	1/12, de 15 de febrero	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2012		2/12, de 15 de junio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2012		3/12, de 19 de julio	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	4	3
2012		4/12, de 6 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2012		5/12, de 26 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2013	4	1/13, de 3 de enero	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	4	3
2013		2/13, de 22 de marzo	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	4	3
2013		3/13, de 30 de abril	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3
2013		4/13, de 18 de noviembre	Orden del día CE/CA y seguimiento Programa Trabajo Gerencia	5	3

La información obtenida, tanto a través de las opiniones de los Directores Gerentes como de los miembros de los Consejos de Administración, y ratificado por el grado de consenso alcanzado en los acuerdos alcanzados en los Consejos y Comisiones, reflejados en sus actas, demuestra que la Coordinación interinstitucional ha alcanzado un grado de desarrollo notable.

Se constata que esta forma de colaboración público privada y de carácter voluntario, contribuye a la Gobernanza local, en lo que a este indicador se refiere, y constituye un nuevo estilo de gobierno más participativo, más colaborativo, y con consecuencias significativas para la transparencia y la rendición de cuentas.

7.2. La eficacia de los Consorcios del Transporte Metropolitano

Este indicador es fundamental para medir la Gobernanza por cuanto la eficacia en las políticas públicas, legitima la acción del poder público y justifica la inversión de recursos públicos. Cuando los efectos de la acción pública son valorados de forma positiva, principalmente por parte de las personas usuarias, el éxito de la misma está en parte conseguido si no se introduce algún tipo de manipulación. Este indicador nos permite así, medir el *proceso que se realiza para identificar prioridades, definición de metas, indicadores, estrategias necesarias para alcanzarlas y medidas de verificación*. Se encuentra íntimamente relacionada a los planes de desarrollo de la Comunidad autónoma de Andalucía y la agenda política de su gobierno.

De la misma forma que en el indicador de la coordinación interinstitucional, la eficacia, el indicador que ahora se mide, está muy vinculada con la consecución, o no, de los objetivos para los que fueron creados los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Para medir este indicador se han utilizado las encuestas de satisfacción que nos han proporcionado información sobre perfil del usuario, y por tanto la posible función social que tiene el transporte público, la calidad en el servicio, y lo más importante, la satisfacción con el servicio público que manifiestan los ciudadanos. Este indicador nos permite comprobar, además, la opinión de los actores implicados en su gestión y su valoración sobre la consecución o no de los objetivos para los que se crearon.

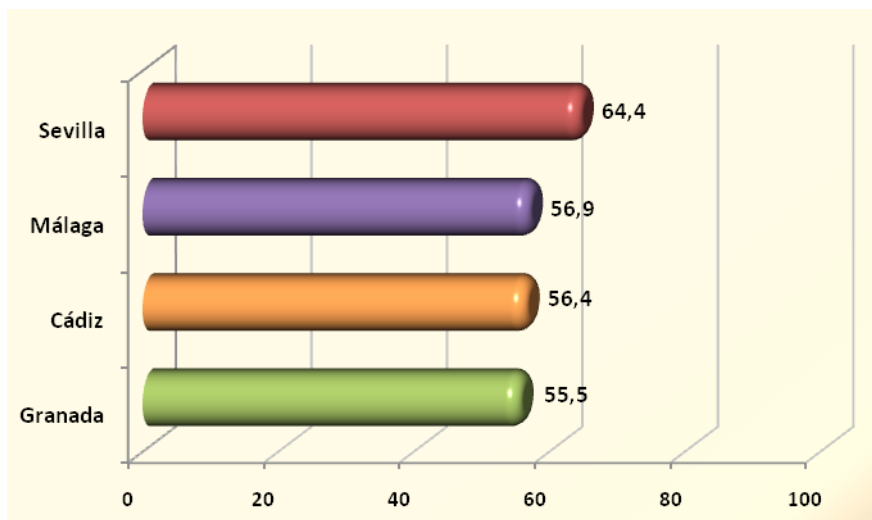
7.2.1. La opinión de la ciudadanía

Una de las formas más fiables de conocer la calidad en la prestación de los servicios y la eficacia de quien lo gestiona es la consulta a la ciudadanía, o lo que es lo mismo, las encuestas de satisfacción. Del mismo modo, y a través de esta fuente de información, comprobamos el perfil de las personas usuarias del transporte público, sus razones para el uso del transporte, y la posible justificación de la inversión en subvencionar el servicio, cuando se buscan criterios, además de la eficiencia, como el de la equidad. En este sentido, tras el análisis de las encuestas realizadas por los cuatro Consorcios de mayor presupuesto y con mayor población servida, con la metodología ya descrita, estamos en disposición de justificar la inversión pública que se realiza al comprobar la valoración que se hace de los servicios que se prestan, de quien las gestiona y sobre todo de lo que aporta a la consecución de los Objetivos Básicos de la comunidad autónoma establecido en el Estatuto de autonomía para Andalucía (2007), en que se insiste en la igualdad de oportunidades.

Así, se analiza la evolución de la opinión de la ciudadanía en los cuatro Consorcios que cubren mayor población, para más tarde describir los datos de cada uno de los Consorcios.

La justificación que tiene toda inversión pública es si esta facilita, o no, la consecución de los principios que impregnan la definición de las políticas públicas del gobierno en cuestión. En este sentido, la igualdad de oportunidades es uno de los principios y objetivos que más presentes están en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007. Por ello, enmarcamos el servicio del transporte colectivo de viajeros en un contexto en el que la oportunidad de su uso permite el acceso a otros servicios como la educación, la sanidad, el trabajo, etc. En este sentido, de las encuestas analizadas, se ha comprobado que la mayoría de viajeros de los autobuses metropolitanos de las áreas estudiadas son personas usuarias cautivas, que aunque en todos los casos son más del 50 % de la misma, en las series analizadas muestran un descenso por diversos motivos (gráfico 7.1). Tras el estudio de los distintos Consorcios, esta variación obedece a dos motivos: uno, en Cádiz y Granada, el aumento de la preferencia por el transporte público, que atrae a usuarios que disponen de transporte alternativo, fundamentalmente por el precio del servicio, entendiéndolo que resulta más barato que el coche (con gastos de combustible, aparcamiento...); dos, en el caso de Sevilla, por el menor número de viajeros que van a trabajar y donde se observa un descenso de los viajeros diarios. El único Consorcio donde aumenta la proporción de usuarios cautivos es en Málaga, tanto por el descenso de demanda del servicio, como por el cambio de preferencias de los usuarios no cautivos, quienes posiblemente, motivados por razones de tiempo optan por ir fundamentalmente a trabajar con el vehículo privado en lugar del transporte público.

Gráfico 7.1. Media de usuarios cautivos por Consorcio



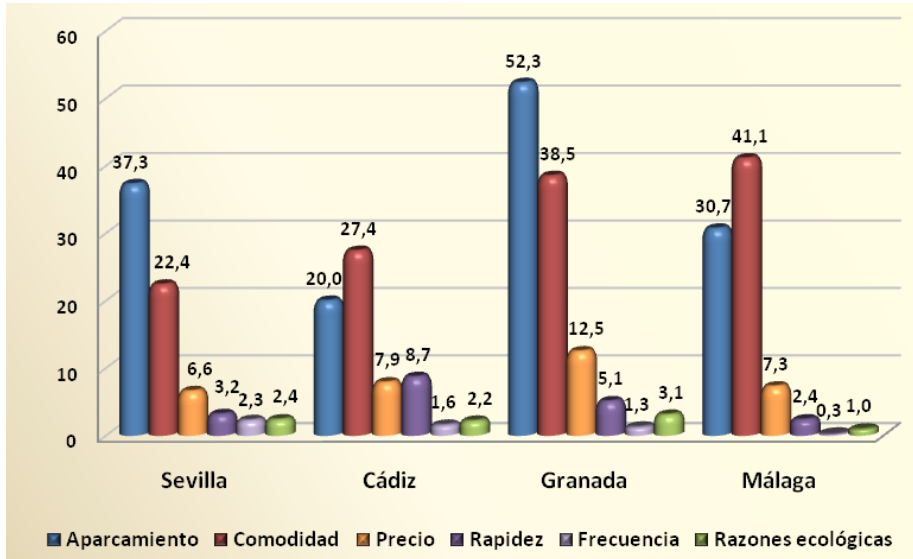
Elaboración propia.

Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Aunque las razones más argumentadas por las personas usuarias no cautivas del transporte público varían en función del Consorcio y del periodo analizado. Son la *Comodidad* y *Aparcamiento* las razones que ocupan los primeros puestos, manteniéndose este orden de forma constante en Sevilla y Granada, así como el inverso en Cádiz. En Málaga los motivos son los mismos que en Cádiz, aunque otros factores van adquiriendo mayor relevancia, como son el precio o la indisponibilidad temporal del uso del vehículo privado. Es común en las cuatro Áreas el crecimiento de los motivos económicos entre las razones esgrimidas por las personas usuarias. En cambio, cabe mencionar que las razones ecológicas obtienen valores residuales en todos los Consorcios, como puede verse en el gráfico 7.2.

Gráfico 7.2. Comparativa de las razones para utilizar el servicio

Usuarios que disponen de vehículo y optan por el transporte público (respuesta múltiple)



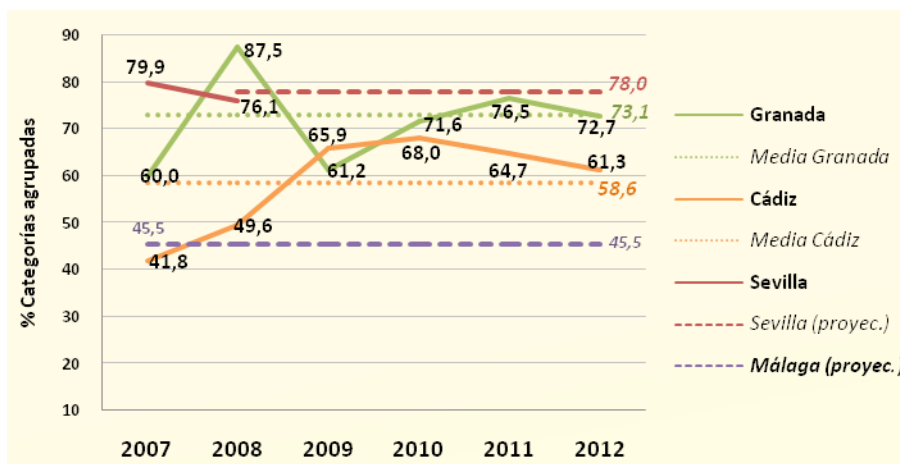
Elaboración propia.

Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

La razón *Trabajo* es el principal motivo del viaje de forma destacada en todos los Consorcios excepto Bahía de Cádiz, donde *Ocio* ocupa la primera posición sobre el citado ítem. Coincide este motivo en la otra Área Metropolitana de la Costa, Málaga, en la que, ocupa la segunda posición detrás de *Trabajo*. La razón *Estudios* es la segunda opción más frecuente en Sevilla y Granada. Así pues, el autobús metropolitano facilita el acceso al puesto de trabajo y los equipamientos al menos al 60 % de los viajeros de Sevilla (alcanzando incluso el 78 %), al 58 % en Cádiz, al 73 % en Granada y al 52 % en Málaga. De lo que puede deducirse que la inversión que se realiza para el mantenimiento de este servicio es lo que facilita el acceso a otros servicios y al propio lugar de trabajo (gráfico 7.3).

Gráfico 7.3. Evolución del acceso al puesto de trabajo y a los equipamientos (1)

Respuesta múltiple (%)

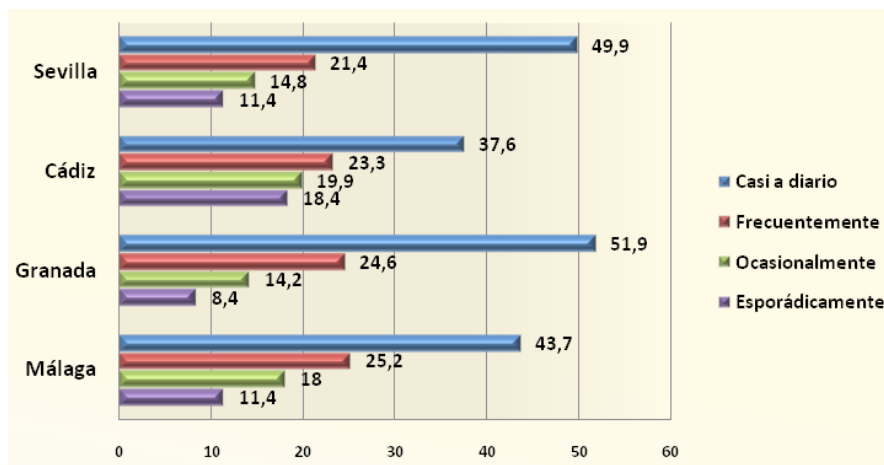


Elaboración propia.

Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

La mayoría de las personas entrevistadas utilizan el transporte público *casi a diario*, oscilando entre el 37 % de Cádiz y el 52 % de Granada. Si se agrupan las categorías que describen a los usuarios *habituales*, es decir, que viajan al menos una vez por semana, reúnen a más del 70 % de la muestra en todos los Consorcios menos en Cádiz, donde se sitúa en torno al 60 %. En este Área y en Granada se observa un aumento de la demanda de los viajeros *diarios* y un descenso de los *frecuentes*, situación contraria a la de Sevilla, aunque en los tres casos, en términos agregados, se produce un aumento de respuestas. Málaga es el único Consorcio en que bajan los dos ítems, lo que muestra una caída de la demanda (gráfico 7.4).

Gráfico 7.4. Frecuencia de uso-Medias por Consorcio



Elaboración propia.

Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

La normativa vigente que afecta a la implementación de los servicios públicos y a la puesta en valor de la calidad de los mismos, establece como mecanismo para su valoración las encuestas de satisfacción, por ello, la eficacia está muy ligada a la calidad y a los aspectos que se valoran para medir la misma. En este sentido, las razones: *Puntualidad*, *Frecuencia* y *Seguridad a bordo*, son considerados los aspectos más importantes del servicio a nivel general. Destaca en Granada la categoría *Tarifas*, que se posiciona habitualmente en los primeros lugares, y que cuenta con importante presencia en Cádiz y en menor medida Málaga y Sevilla. En esta última, *Rapidez* se posiciona entre las primeras, si bien va perdiendo importancia en favor de *Seguridad*, apareciendo esta combinación en todos los Consorcios, como puede verse en la tabla 7.23.

Tabla 7.23. Aspectos más importantes del servicio

Respuesta múltiple (%)	Cádiz 2008	Granada 2008-2012	Málaga 2010-2012	Sevilla 2008-2011-2012
Puntualidad	67,1	39,7	52,3	72,2
Frecuencia	44,1	43,6	49,9	56,8
Seguridad a bordo	33,6	26,7	33,9	34,6
Rapidez	32,8	20,5	24,5	33,5
Tarifas	20,5	42,5	--	15,0
Proximidad	21,5	10,8	29,9	15,9
Trato	8,7	8,9	33,1	11,4
Limpieza	12,9	8,8	19,8	16,7
Comodidad	14,4	9,1	--	18,1
Información	7,6	7,8	20,9	8,8
Accesibilidad	7,1	8,1	18,7	8,1
Horarios	--	34,0	--	-

Elaboración propia.

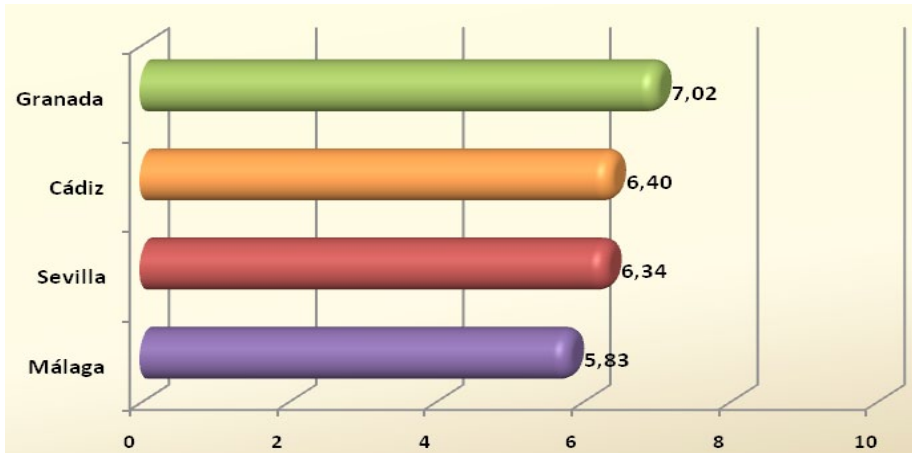
Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

La valoración de el *Trato de los conductores* es el aspecto mejor valorado en todos los Consorcios y mejora paulatinamente sus calificaciones. Asimismo, *Seguridad a bordo* se sitúa en segunda posición en todos los Consorcios y también mostrando una tendencia creciente, comportamiento que se ha descrito en la inmensa mayoría de categorías analizadas en los cuatro. *Limpieza*, *Accesibilidad*, *Proximidad* y *Comodidad* se sitúan normalmente tras las dos primeras. Como se puede advertir, aspectos relacionados con la mejora de la calidad del servicio, y no tanto con la función primordial del mismo (puntualidad, frecuencia, rapidez). El conjunto de aspectos del servicio recibe una valoración media en toda la serie de 6,34 en Sevilla, 6,40 en Cádiz, 7,02 en Granada (con escala 0-10 en los tres casos) y 3,60 (con escala 1-5) en Málaga, lo que en general puede interpretarse como unas calificaciones de nivel medio-alto (ver gráfico 7.6).

La valoración del servicio, en general, apunta en la misma dirección que el grupo de variables anterior: calificaciones en torno a los 6,5 puntos sobre 10 en el caso de Sevilla, y mayoritaria valoración como *Bueno* en el resto de Consorcios, siendo la categoría intermedia (Normal/Regular/Satisfecho) de cada escala la segunda respuesta más elegida, resultados a partir de los cuales se interpreta lo mismo que en el caso anterior: valoraciones medio-altas, con tendencia ascendente en todos los Consorcios excepto Málaga, donde ganan peso las categorías intermedias a costa de las positivas. Las valoraciones estrictamente positivas representan en Granada el 65 % de la muestra de media en la serie, así como ocurre en Cádiz y en Sevilla en torno al 57 %, y en Málaga con el 54 %, datos que guardan correlación con los analizados en la valoración de aspectos del servicio. Las valoraciones

negativas se sitúan entre el 7,5 % de Sevilla y el 9,1 % de Cádiz. Con la salvedad de Málaga, donde descienden las valoraciones positivas, se observa una tendencia ascendente en todas las áreas, con especial mención al caso de Sevilla, donde las valoraciones positivas crecen veinte puntos porcentuales entre los dos periodos de segmentación.

Gráfico 7.6. Valoración media de los aspectos del servicio

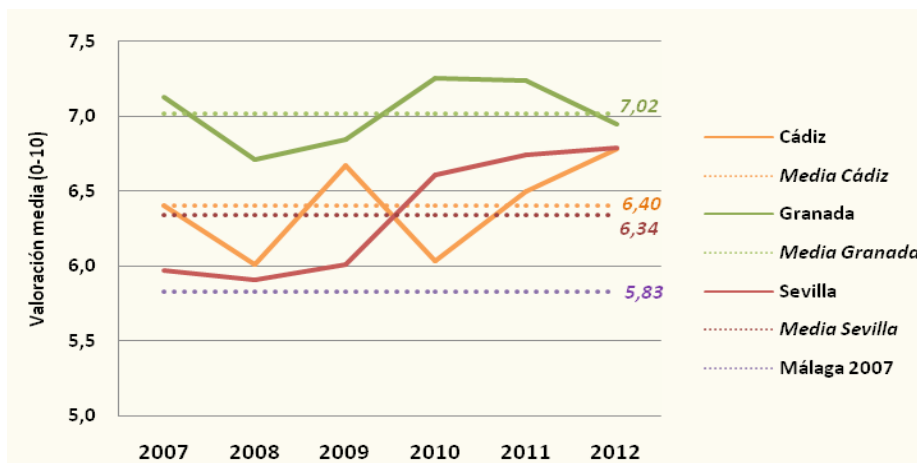


Elaboración propia.

Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Así, la evolución de la valoración en el periodo analizado ha mejorado en todos los casos, manifestando que no sólo se trata de un servicio público muy utilizado a diario, sino que a pesar de ser muy utilizado, la valoración cada vez es más positiva (gráfico 7.7 y gráfico 7.8).

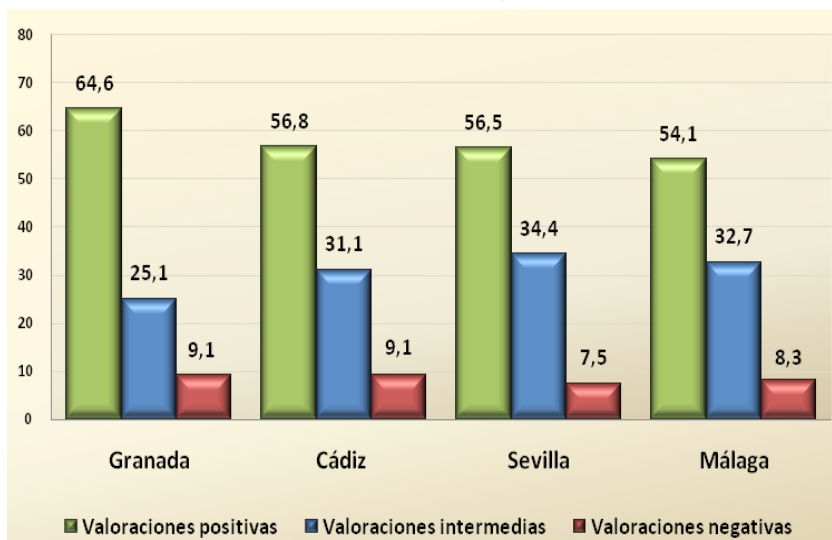
Gráfico 7.7. Evolución de las valoraciones medias de los aspectos del servicio



Elaboración propia.

Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Gráfico 7.8. Valoración del servicio en general por Consorcios

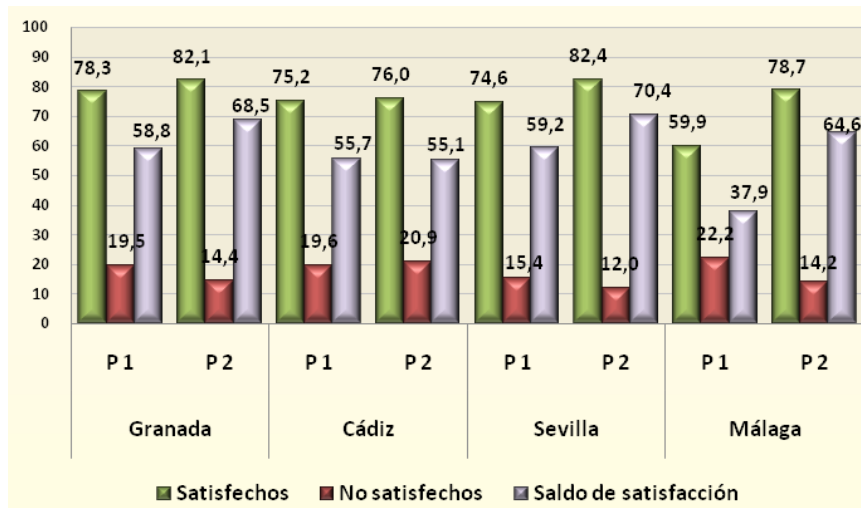


Elaboración propia.

Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

En cuanto a la valoración directa, no del servicio, sino de quien lo gestiona, es decir, la valoración de los Consorcios, la gran mayoría de las personas entrevistadas declara sentirse como mínimo *satisfecha* con la gestión del Consorcio, representando al 80 % de la población en Granada, y en torno al 75 % en el resto de Consorcios. Los que se muestran insatisfechos con la gestión corresponden al 20,4 % en Cádiz, al 16,9 % en Granada, al 16,2 % en Málaga y al 14,9 % en Sevilla.

Gráfico 7.9. Evolución por periodos de la satisfacción con la gestión de los Consorcios



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

En cada uno de los Consorcios, como veremos a continuación, la Evolución de la opinión de las personas usuarias que se refleja en las Encuestas de Satisfacción se detectan ciertas peculiaridades, aunque esto no afecta a la valoración global, sino que evidencia las diferencias de cada área metropolitana.

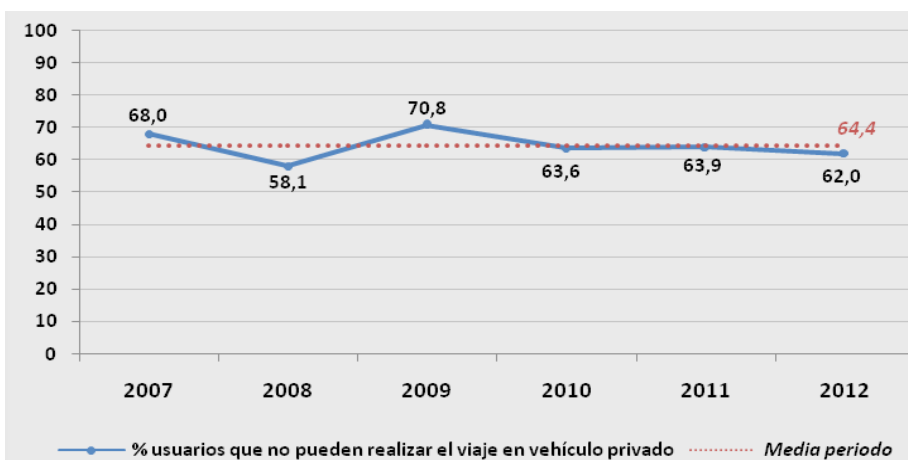
7.2.1.1. El caso de Sevilla

La justificación del servicio de transporte colectivo de viajeros público viene de la mano de que dos tercios de los viajeros del autobús metropolitano del Área de Sevilla son usuarios cautivos, representando al 64,4 % de las personas encuestadas de media en el periodo analizado, como puede verse en la tabla 7.24, en la que además se comprueba la tendencia levemente decreciente.

Tabla 7.24. ¿Puede realizar el viaje en vehículo privado? –CTM Sevilla 2007-2012

Respuesta simple (%)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Media
Sí	30,6	39,9	28,5	35,9	35,4	37,8	34,7
No	68,0	58,1	70,8	63,6	63,9	62,0	64,4
Ns/Nc	1,4	2,0	0,7	0,4	0,7	0,2	0,9

Gráfico 7.10. Evolución de usuarios cautivos-CTM Sevilla 2007-2012



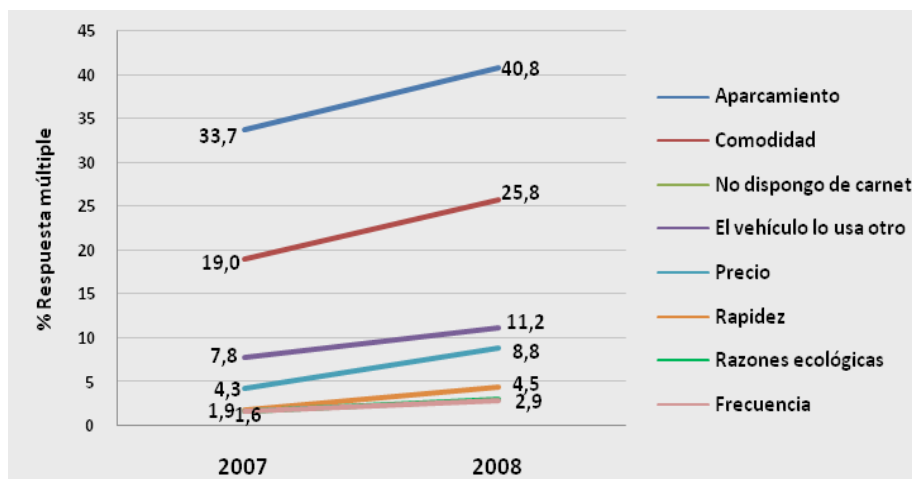
Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Los problemas de *Aparcamiento* y la *Comodidad* son las principales razones que manifiestan los usuarios no cautivos para usar el transporte público. Ambas categorías mantienen durante toda la serie las dos primeras posiciones, observándose una evolución creciente en la primera, mientras que en la segunda se produce una subida entre 2007 y 2009, para después experimentar una significativa caída en 2010 y 2011 y un leve repunte en 2012, situándose en niveles parecidos a los del inicio de la serie. En cuanto al comportamiento de otras categorías, cabe destacar el aumento de la importancia del *Precio* y la *Rapidez* del servicio (tabla 7.25, gráficos 11 y 12).

Tabla 7.25. Evolución de las razones para usar el transporte público-CTM Sevilla 2007-2008

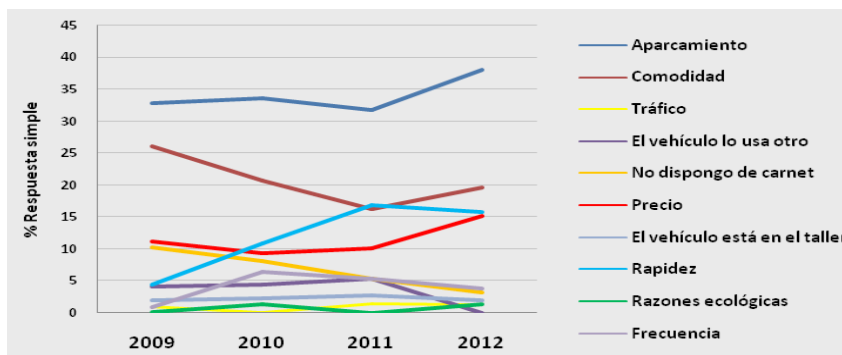
Respuesta múltiple (%)	2007	2008	Media
Aparcamiento	33,7	40,8	37,3
Comodidad	19,0	25,8	22,4
No dispongo de carnet de conducir	--	16,8	16,8
El vehículo lo usa otra persona	7,8	11,2	9,5
Precio	4,3	8,8	6,6
Rapidez	1,9	4,5	3,2
Razones ecológicas	1,6	3,1	2,4
Frecuencia	1,6	2,9	2,3
Otra razón	2,4	4,8	3,6
Ns/Nc	34,0	4,8	19,4
Total encuestados (n=usuarios no cautivos)	383	578	

Gráfico 7.11. Evolución de las razones para usar el transporte público CTM Sevilla 2007-2008



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

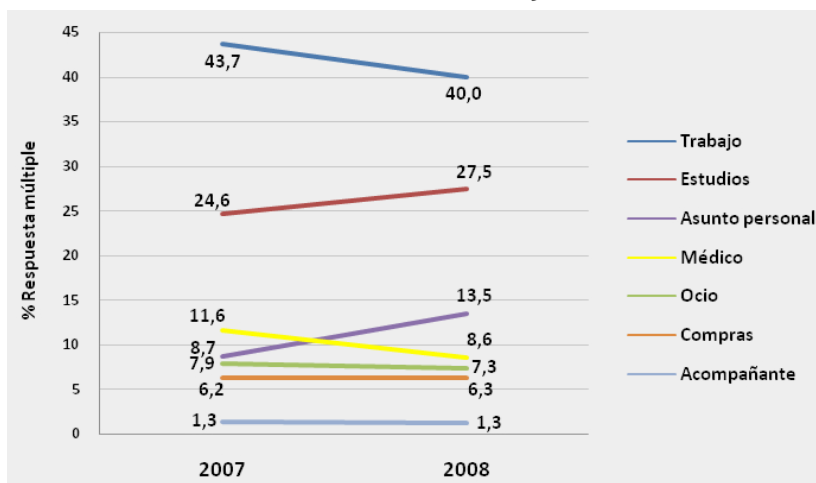
Gráfico 7.12. Evolución de las razones para usar el transporte público CTM Sevilla 2009-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

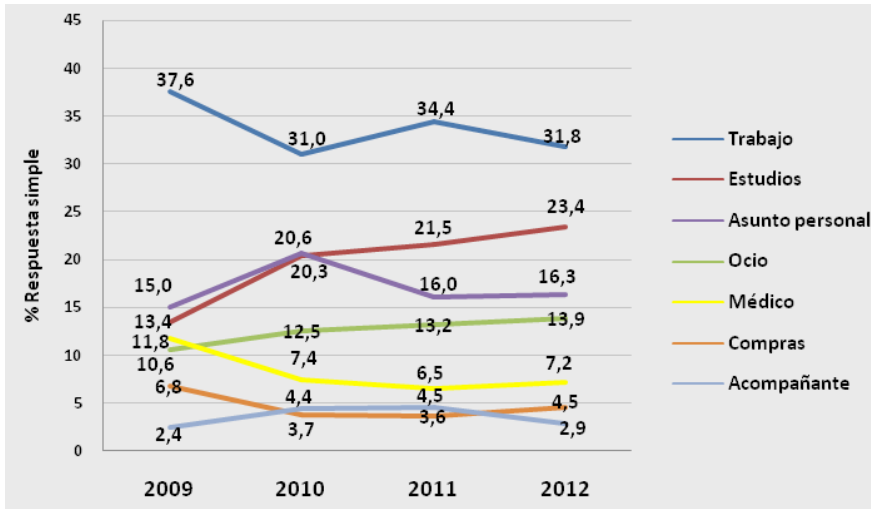
Las razones *Trabajo* y *Estudios* son los principales motivos del viaje, destacando, notablemente sobre el resto, los dos primeros años. Después se aprecia una caída en el ítem *Trabajo*, que acoge a un tercio de encuestados de media en los últimos años, y un repunte desde 2010 en *Estudios* tras una fuerte caída en 2009. La tercera opción más frecuente es *Asunto personal*, que en los puntos más bajos de *Estudios* llega a superarlo por reducidos márgenes, y crece a lo largo de la serie, como ocurre con *Ocio*, aunque en su hito más alto en 2012 apenas alcanza el 14 % (gráficos 7.13 y 7.14).

Gráfico 7.13. Evolución del motivo del viaje-CTM Sevilla 2007-2008



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

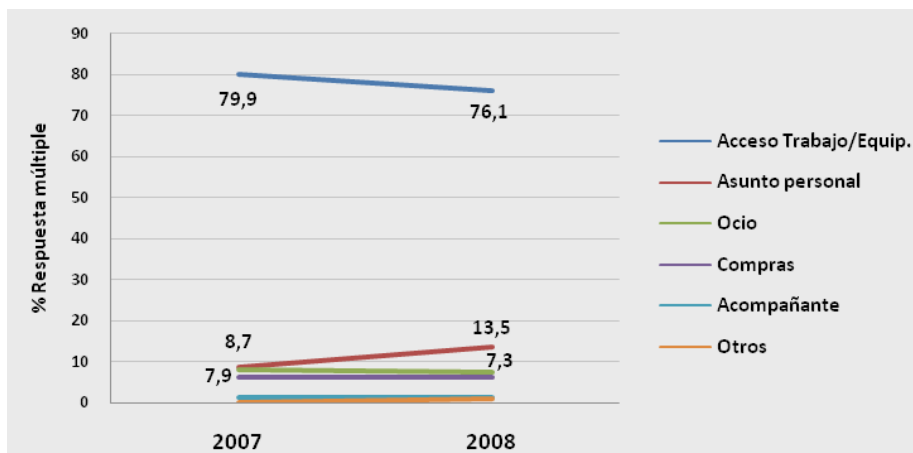
Gráfico 7.14. Evolución del motivo del viaje-CTM Sevilla 2009-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

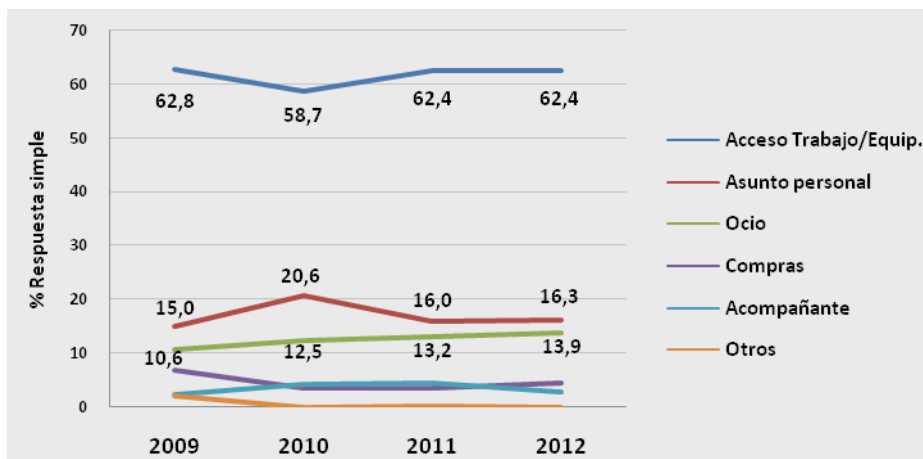
Si se analizan los resultados agrupando *Trabajo*, *Estudios* y *Médico* en la categoría única *Acceso al puesto de trabajo/Equipamientos*, se observa que representa aproximadamente al 60 % de los encuestados en el último periodo, en que pregunta por el motivo del desplazamiento, mostrando una evolución muy estable. En los primeros años esta categoría reúne al 80 % de las personas entrevistadas, si bien tenían la posibilidad de elegir más de una respuesta. Por el contrario, la *Frecuencia* y las *Razones ecológicas* aparecen residualmente.

Gráfico 7.15. Evolución del motivo del viaje (resp. agrupadas) CTM Sevilla 2007-2008



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

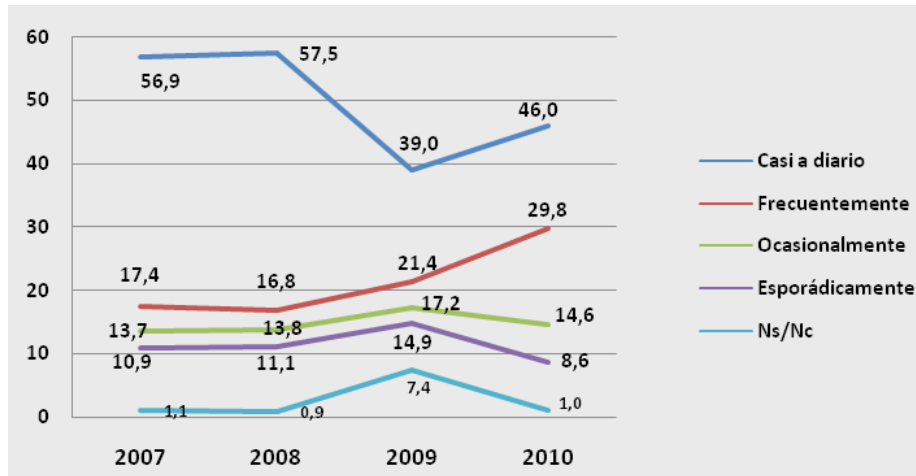
Gráfico 7.16. Evolución del motivo del viaje (resp. agrupadas)-CTM Sevilla 2009-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

La mayor parte de los usuarios utiliza *Casi a diario* el servicio de autobús (49,9 % de media), seguido de la opción *Frecuentemente*, que define a los que viajan de 1 a 3 veces por semana (21,4 % de media). En la primera se produce un descenso de diez puntos entre el primer y el último hito de la serie, y un aumento de doce en la segunda. En términos acumulados, aumenta la proporción de personas usuarias que viajan al menos una vez por semana, si bien desciende los que lo hacen a diario, lo que puede interpretarse como un aumento de la demanda en cuanto al número de *usuarios* (entendidos como individuos) y un descenso del número de *viajeros* (entendiendo todos los viajes que realiza un individuo). Asimismo, la caída del ítem *Trabajo* contribuye al descenso en la frecuencia diaria de uso (gráfico 7.17).

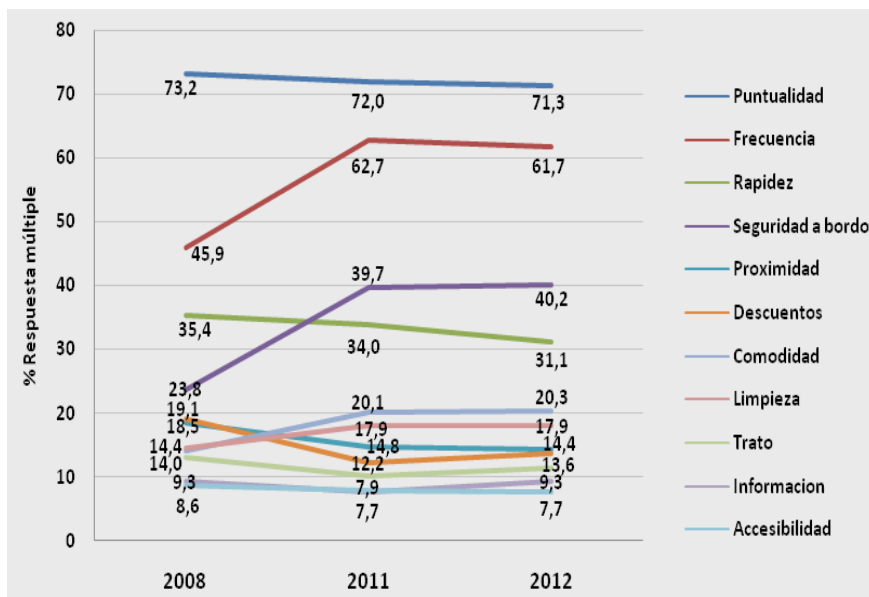
Gráfico 7.17. Frecuencia del viaje-CTM Sevilla 2007-2010



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Las razones *Puntualidad* y *Frecuencia* son los aspectos que se consideran más importantes en la prestación del servicio para la mayor parte de las personas entrevistadas. Seguridad a bordo y *Rapidez* les siguen, si bien se observa un importante aumento de la *Seguridad* ente las prioridades de los entrevistados. Se aprecia la importancia en general de los atributos relacionados con el concepto de *tiempo*. Sin embargo, los aspectos complementarios de mejora de la calidad del servicio, como *Accesibilidad*, *Información* o *Trato de los conductores* son considerados como los menos importantes. Las categorías referentes al precio del servicio se colocan en posiciones intermedias (gráfico 7.18).

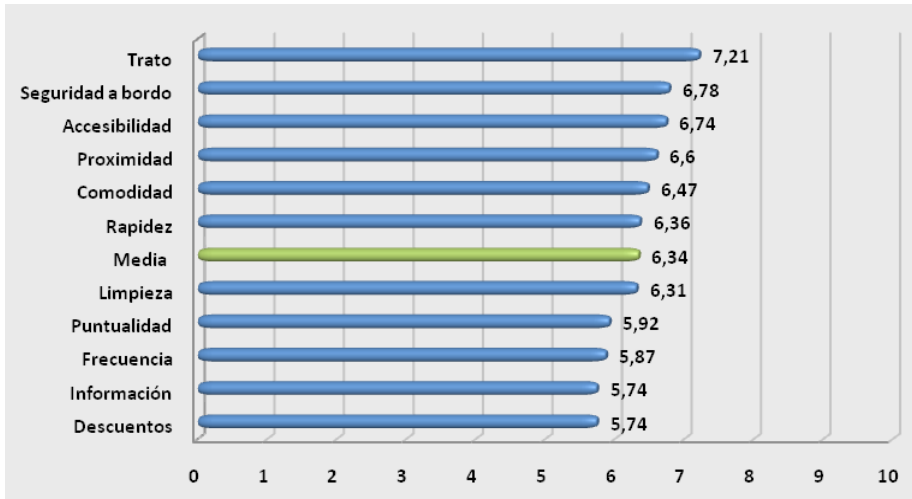
Gráfico 7.18. Evolución de los aspectos más importantes del servicio-CTM Sevilla 2008-2011-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

La razón *Trato de los conductores* es el aspecto mejor valorado por los usuarios, obteniendo una valoración media de 7,21 puntos sobre 10 en el periodo, seguido de *Seguridad* (6,78) y *Accesibilidad* (6,74), experimentando todos, una importante mejora si se comparan tanto los dos extremos de la serie como la segmentación por periodos. Por el contrario, *Descuentos/Tarifas* (5,74), *Información*, *Puntualidad* y *Frecuencia* son los peor valorados, si bien mejoran notablemente con el transcurso de la serie: *Descuentos* gana casi dos puntos de valoración entre el primer y el último año, así como *Información* sube siete décimas. En general, suben todas las valoraciones, lo que produce un aumento importante de la valoración global del conjunto de aspectos, que pasa de 5,97 en 2007 a 6,79 en 2012, situándose la media del periodo en 6,34. Por otra parte, se aprecia una relación entre el nivel de exigencia sobre un determinado aspecto del servicio y la valoración del mismo, como es el caso de *Trato* y *Accesibilidad*, considerados los menos importantes y que se encuentran entre los mejor valorados, lo que los define como puntos fuertes del servicio. Siguiendo esta línea, *Puntualidad* y *Frecuencia* corresponden a los puntos débiles, en tanto se exige mucho sobre ellos y se valoran por debajo de la media, si bien hay que valorar el gran incremento de valoración que reciben, lo que induce a pensar que se van corrigiendo las deficiencias del servicio.

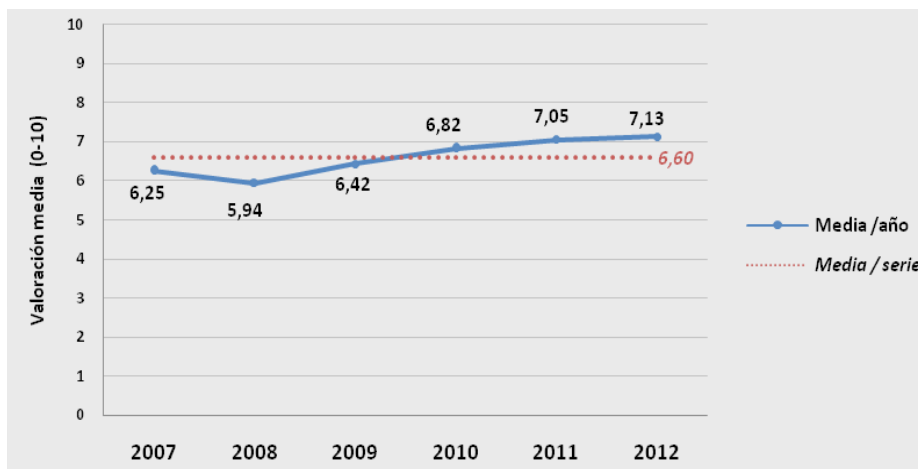
Gráfico 7.19. Valoración media de los aspectos del servicio-CTM Sevilla 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

La valoración del servicio en general se sitúa en 6,60 sobre 10, en clara concordancia con la valoración de los aspectos del servicio recién comentada, y experimentando del mismo modo un incremento con el paso de las oleadas, partiendo de 6,25 y terminando en 7,13, prácticamente un punto más. Atendiendo a la segmentación por periodos, se produce un incremento de ocho décimas en el segundo (de 6,20 a 7,00). A partir de la revisión de estas dos variables, valoración de aspectos y servicio en general, se puede considerar que la calificación que otorgan las personas usuarias al servicio de autobús metropolitano es de un nivel medio-alto, en clara tendencia positiva.

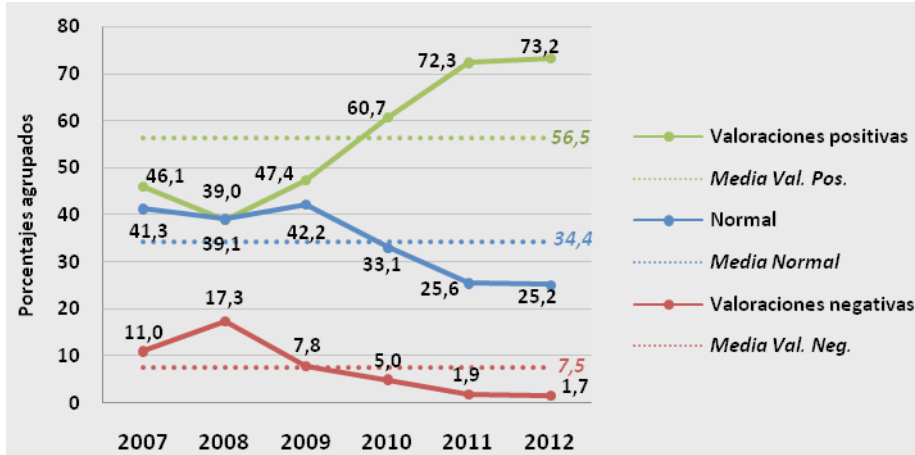
Gráfico 7.20. Evolución de la valoración del servicio en general-CTM Sevilla 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Es de destacar, que las valoraciones negativas descienden de forma progresiva, y esto es un factor significativo de mejora de la gestión por cuanto es más complejo cambiar la percepción de negativa a positiva que de bien a muy bien. De tener un valor de 11,0 como valoración negativa en 2007, se ha pasado a 1,7 en 2012.

Gráfico 7.21. Evolución de la valoración del servicio en general-CTM Sevilla 2007-2012

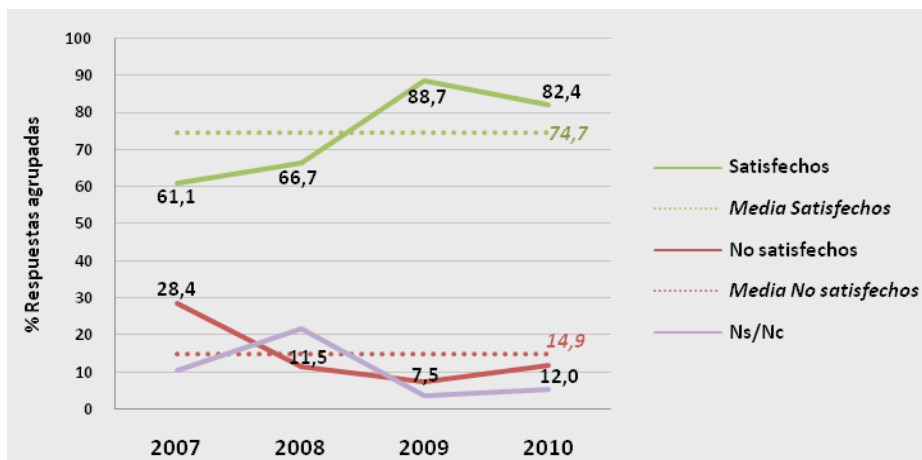


Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

El gráfico 7.21 representa con claridad la evolución positiva que ha tenido la valoración del servicio en Sevilla. Las medias de los tres niveles de valoración manifiestan que la mayor parte de usuarios (56,5 %) valora positivamente el servicio. Sólo tomando la referencia de las valoraciones estrictamente positivas, hay un incremento de 25 puntos porcentuales entre el primer y el segundo periodo (44,4 % a 68,7 %). Las valoraciones negativas también experimentan un abrupto descenso, hasta situarse en valores prácticamente residuales al final de la serie (un 2,9 % de media en el segundo periodo, con la referencia del 12 % en el primero), ver gráfico 7.21.

En cuanto al grado de satisfacción con la gestión del Consorcio, tres de cada cuatro personas usuarias están como mínimo *Satisfechos* con la misma (74,7 % de media), y se observa una mejora paulatina de las valoraciones positivas y un descenso de las negativas (gráfico 7.22).

Gráfico 7.22. Evolución de la satisfacción con la gestión del Consorcio Sevilla 2007-2010

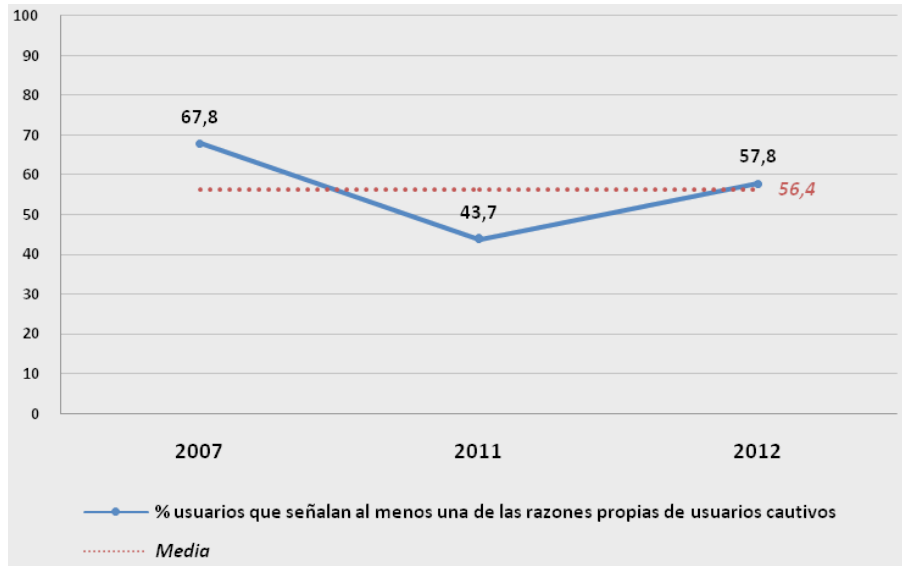


Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

7.2.1.2. El caso de cádiz

La mayor parte de los usuarios de autobús metropolitano en el Área de Bahía de Cádiz son usuarios cautivos, situándose en torno al 56,4 % de media y disminuyendo su presencia entre los límites de la serie. El dato obtenido a partir de una pregunta directa sólo se presenta en 2007 y revela que el 67,8 % de los viajeros son usuarios cautivos. Las estimaciones posteriores sitúan ese valor en torno al 57,8 % en 2012 (gráfico 7.23).

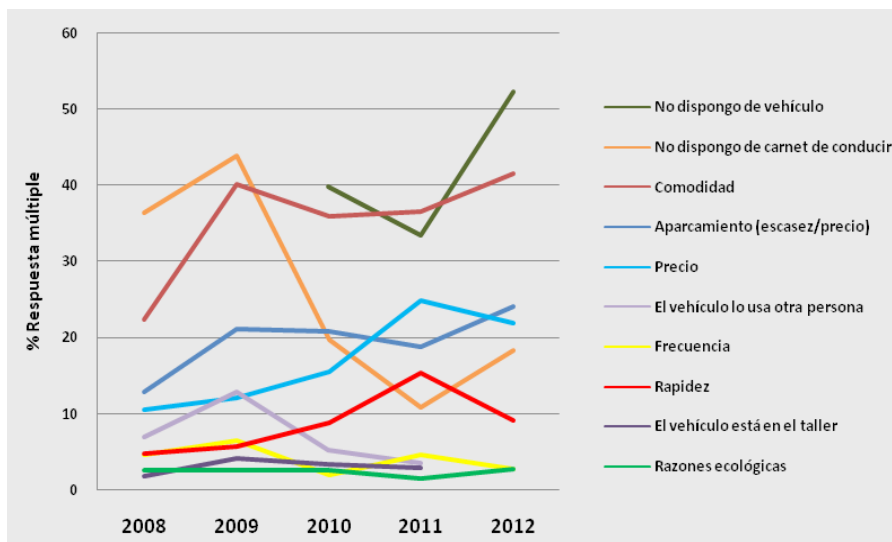
Gráfico 7.23. Estimación de usuarios cautivos-CTM Cádiz 2007-2011-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Las razones *Comodidad* (35,3 %) y *Aparcamiento* (19,5 %) son las razones más frecuentes para utilizar el transporte público, excluyendo las razones propias de usuarios cautivos. Ambas categorías muestran una tendencia ascendente en general, si bien experimentan descensos puntuales en el segmento central de la serie. Destaca el fuerte ascenso de *Descuentos/Tarifas*, que duplica su presencia entre los extremos del periodo y llega a situarse como la segunda razón de mayor relevancia en 2011. Una situación similar ocurre con *Rapidez*, aunque en registros más bajos, dibujando una línea ascendente muy pronunciada hasta 2011 y cayendo notablemente en 2012. *Frecuencia* o *Razones ecológicas* se sitúan en valores prácticamente residuales (gráficos 7.24 y 7.25).

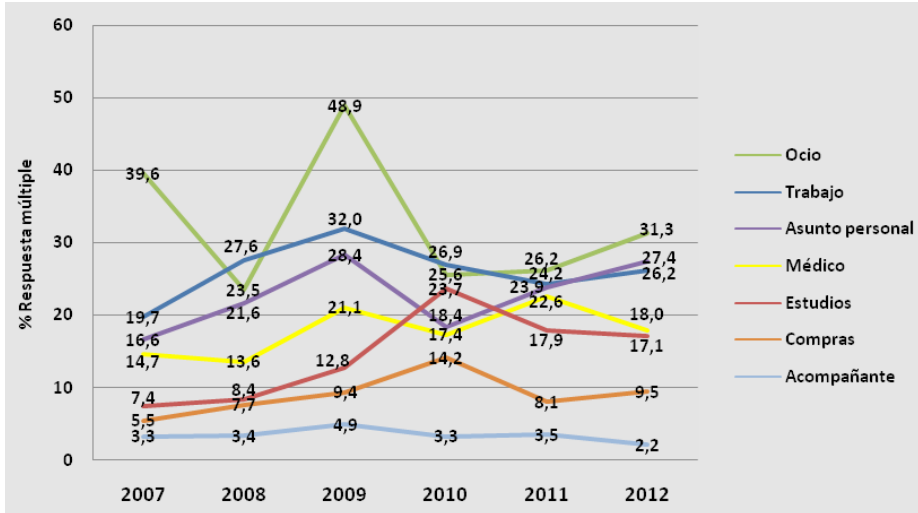
Gráfico 7.24. Evolución de las principales razones para utilizar el transporte público-CTM Cádiz 2008-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

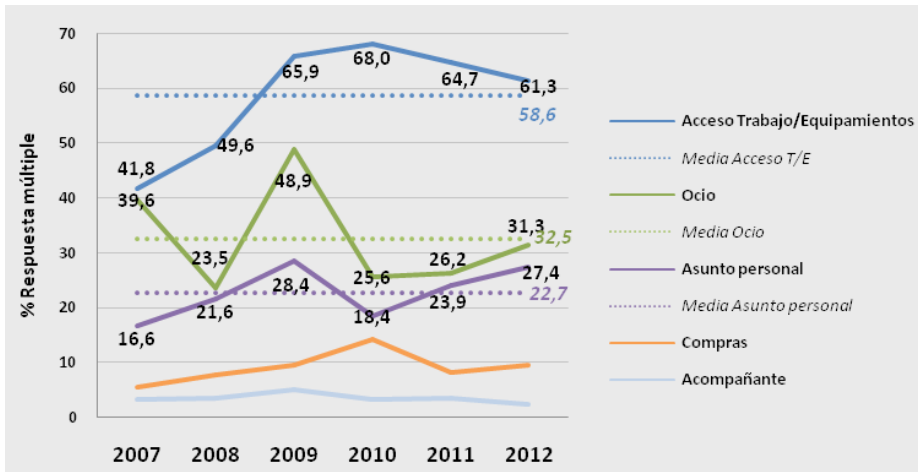
Las razones *Ocio* y (32,5 %) *Trabajo* (26,1 %) se sitúan como los motivos del viaje más habituales entre los usuarios de este Área. La interpretación de estos resultados está sujeta a la segmentación entre los estudios de verano e invierno, y en su evolución se denota esta circunstancia, puesto que *Ocio* sufre una importante caída en el segundo trienio de análisis en favor de la opción *Estudios*. *Trabajo* se ve poco afectada en una primera revisión por esta segmentación, si bien se aprecia un leve descenso entre el primer y el segundo periodo. Si eliminamos el factor de estacionalidad aludido, *Ocio* obtendría una media del 27,7 % y *Trabajo* del 25,8 %, seguido por asunto personal con 21,7 %, categoría ésta que puede acoger las más diversas interpretaciones, pero que la ausencia de categorías como *Gestiones* invitan a pensar que debe contener en alguna medida una representación de razones relacionadas con trámites administrativos. Por último, si atendemos a la categoría agrupada *Acceso al puesto de trabajo/Equipamientos*, el servicio se usa para estos fines por el 58,6 % de media en la serie completa, con tendencia ascendente, motivada en parte por la distinción entre verano e invierno. Sin el carácter estacional del análisis, es decir, atendiendo sólo al lapso 2010-2012, se observa un descenso constante de esta categoría, aunque siempre representando a más del 60 % de la muestra en los tres últimos años, lo que da cuenta del cumplimiento del servicio público de transporte en cuanto a su función de favorecedor de la igualdad de oportunidades.

Gráfico 7.25. Evolución de los motivos más habituales del viaje-CTM 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

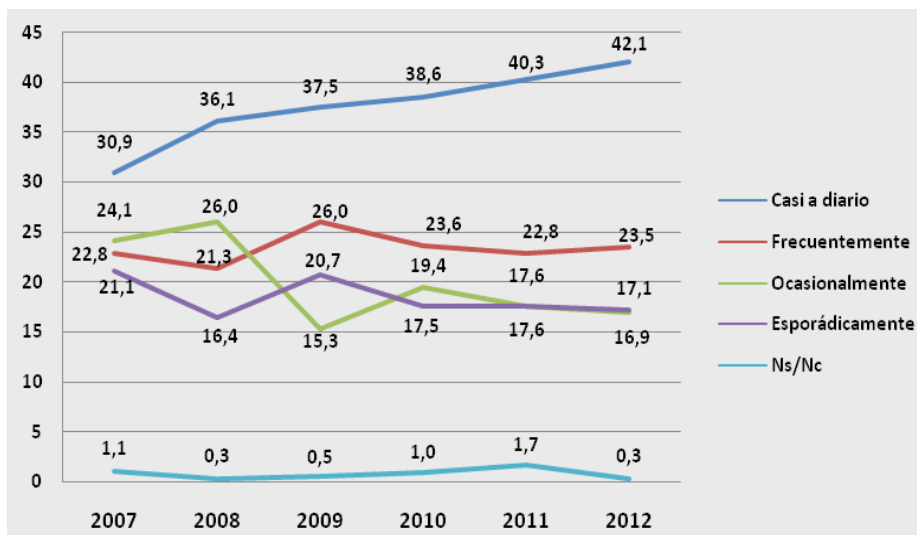
Gráfico 7.26. Evolución de los motivos del viaje (resp. agrupadas)-CTM Cádiz 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

El autobús metropolitano es utilizado casi a diario por el 37,6 % de media en la serie, en continua tendencia ascendente. El ítem *Frecuentemente* (23,3 %) marca una evolución muy estable, ocupando la segunda posición en los estudios de invierno y normalmente la tercera en los de verano, en los que le supera *Ocasionalmente* (19,9 % de media). El aumento *Casi a diario*, conjugado con el descenso de usuarios cautivos, el incremento de las razones referidas al precio y la rapidez, y la estabilidad en el acceso al trabajo induce a concluir que aumenta la demanda de viajeros (en términos anuales), y la preferencia por el transporte público en lugar del vehículo privado. A esta hipótesis puede contribuir igualmente la evolución positiva de las valoraciones referidas al servicio (gráfico 7.27).

Gráfico 7.27. Frecuencia de uso-CTM Cádiz 2007-2012

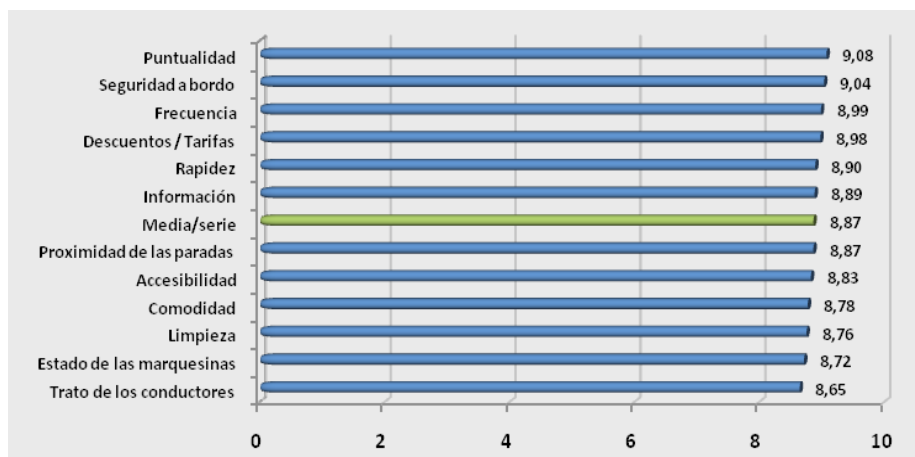


Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

En cuanto a los aspectos del servicio más importantes para las personas usuarias, *Puntualidad* recibe una valoración media de 9,08 sobre 10 de media en la serie, aumentando levemente la importancia que se le otorga entre el primer y segundo periodo, como sucede en el caso de la segunda categoría más valorada, *Seguridad a bordo* (9,04 de media). *Frecuencia y Descuentos/Tarifas* siguen a los anteriores con un 8,99 y 8,98 de media, si bien en ellos se aprecia un incremento más notable en cuanto a la importancia concedida, especialmente en el caso del ítem referido al precio, que aumenta de

manera muy significativa teniendo en cuenta el nivel tan alto desde el que parte. *Trato de los conductores* (8,65), *Estado de las marquesinas* (8,72), *Limpieza* (8,76) y *Accesibilidad* (8,83) son los aspectos menos importantes, situados todos por debajo de la media del conjunto de aspectos (8,87) (gráfico 7.28).

Gráfico 7.28. Valoración media de la importancia otorgada a aspectos del servicio-CTM Cádiz 2007-2012

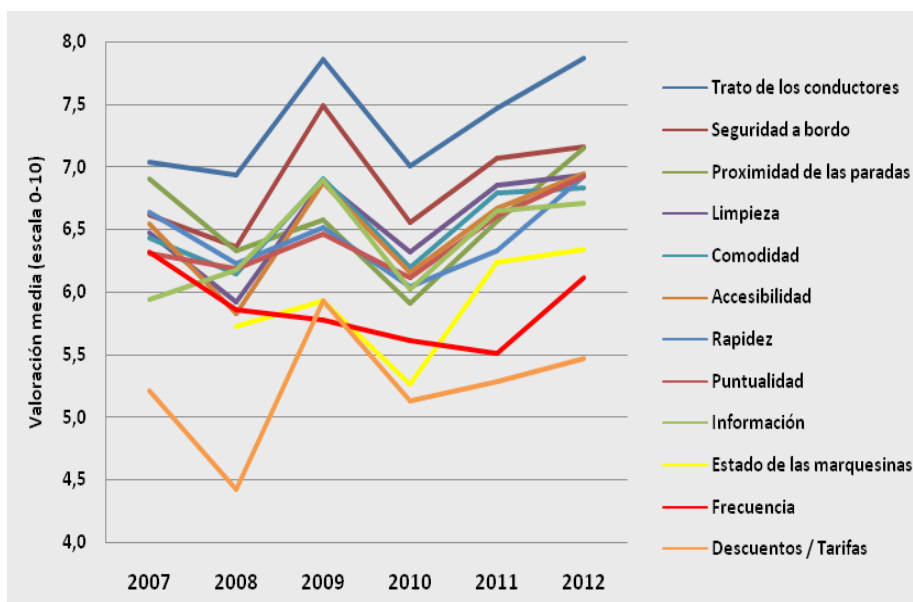


Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

La razón *Trato de los conductores* es el aspecto mejor valorado por las personas usuarias, otorgándole una calificación media de 7,37 sobre 10 en la serie, lo que podemos considerar como una valoración alta, mostrando una tendencia ascendente importante entre el inicio y el fin de la serie (de 7,04 en 2007 a 7,87 en 2012), y entre periodos. *Seguridad a bordo* es el segundo con una media de 6,88 y en tendencia ascendente, seguida por *Proximidad de las paradas* y *Limpieza* (6,57 y 6,56 respectivamente, con un importante aumento en la segunda de 0,28 puntos). *Descuentos/Tarifas* (5,25 de media, aunque en tendencia positiva) y *Frecuencia* (5,86 y disminuyendo considerablemente entre periodos, pues pierde un cuarto de punto) y *Estado de las marquesinas* (5,90) son los peor valorados. El resto se sitúan por encima de la media conjunta (6,40), lo que indica la mala valoración de estos ítems en relación al conjunto. En términos globales, mejoran su valoración nueve de doce aspectos, cayendo, además de la citada *Frecuencia*, *Proximidad de las paradas* y *Rapidez*, si bien de forma más moderada. Se percibe la relación entre la importancia otorgada a aspectos y la valoración de los mismos, en este caso entre *Descuentos* y *Frecuencia*, los peor valorados y considerados entre los más

importantes, constituyendo los puntos débiles del servicio. Esta correlación aplicada a *Seguridad* sitúa como uno de los puntos fuertes del servicio, en tanto que es el segundo más importante y mejor valorado. En cuanto al aspecto que se consideraba más importante, la puntualidad, se sitúa en la parte media-baja de la clasificación, aunque muestra una considerable mejoría entre periodos.

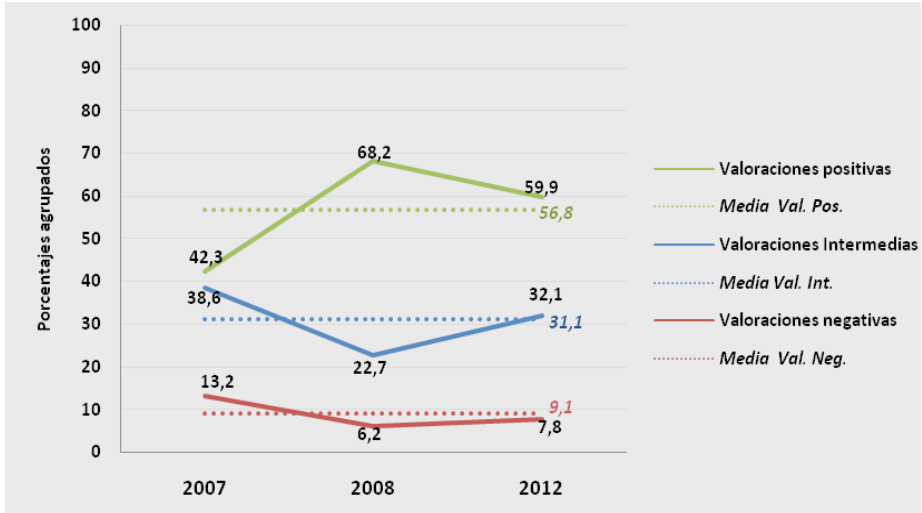
Gráfico 7.29. Evolución de la valoración media de los aspectos del servicio-CTM Cádiz 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

El servicio en general recibe un 56,8 % de valoraciones positivas (*Muy bueno/Bueno*) en la serie con tendencia ascendente hasta alcanzar el 60 %, y un 6,57 sobre 10 en los estudios que se aplicó una variable de escala. Las valoraciones intermedias (*Normal/Satisfecho*) representan al 31 % de entrevistados, con tendencia a la baja, así como las valoraciones negativas, que reúnen a un 9 % de media, pasando de un 13,8 % en 2007 a un 7,8 % en 2012. De todo esto se puede concluir que la valoración del servicio en general es de un nivel medio-alto con tendencia ascendente.

Gráfico 7.30. Valoración del servicio en general-CTM Cádiz 2007-2008-2012



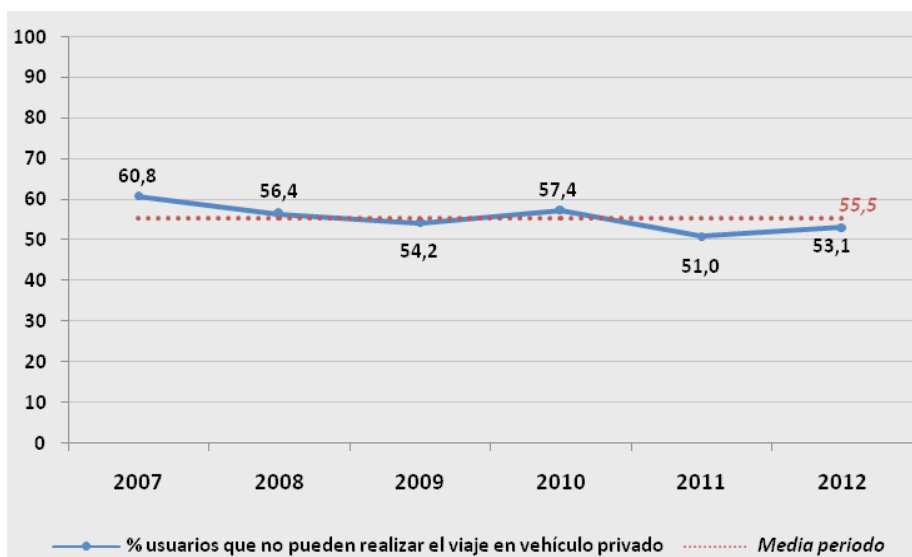
Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

El 75,7 % de usuarios de media se declara al menos *Satisfecho* a lo largo de la serie, mostrando un aumento de 23 puntos porcentuales entre 2007 y 2012. Por el contrario, el 20,3 % se muestra poco o nada satisfecho.

7.2.1.3. El caso de Granada

De igual forma que los Consorcios ya descritos, en Granada, el 55,5 % de los viajeros de Granada son usuarios cautivos. La tendencia que sigue de manera global es a la baja, si bien se observan repuntes en medio de la serie. La diferencia entre el primer y el último año es de 7,7 puntos porcentuales.

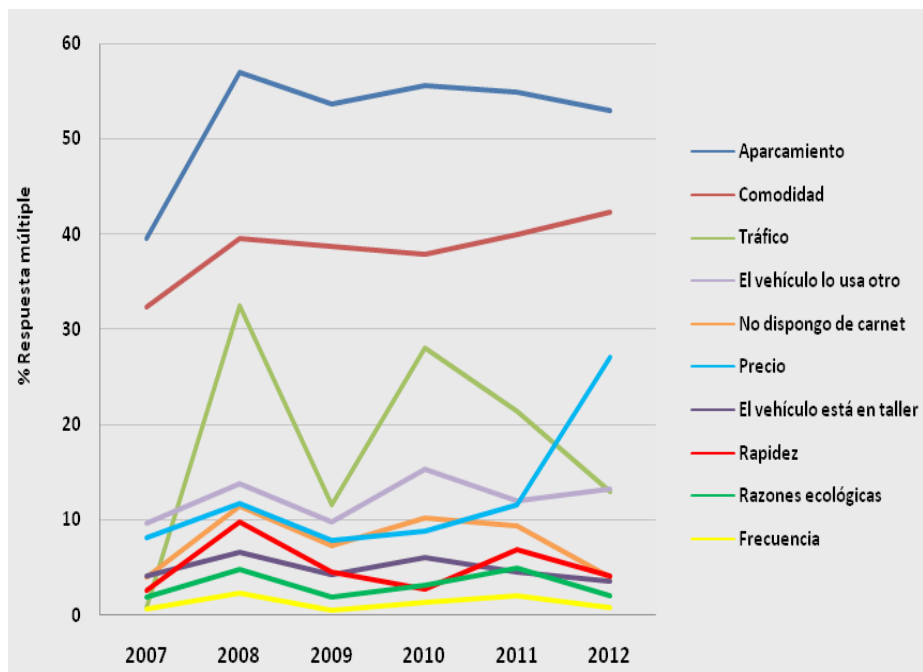
Gráfico 7.31. Evolución de usuarios cautivos-CTM Granada 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Las razones *Aparcamiento* (52,3 % de media en la serie, con un comportamiento muy estable) y *Comodidad* (38,5 %, mostrando un leve ascenso) son los principales motivos que exponen los usuarios no cautivos para utilizar el transporte público, manteniendo sus posiciones invariablemente durante toda la serie. Tras ellos se encuentran *Tráfico*, categoría que reúne a un 18 % de media, con una evolución a la baja, y *Precio* (12,5 % de media, aunque con un aumento muy importante en los últimos años, llegando a situarse en el 27,1 %). *Rapidez* reúne una media de 5,1 %, *Razones ecológicas* un 3,1 % y *Frecuencia* un 1,3 %, mostrando las tres una evolución irregular, si bien en ningún punto de la serie alcanza cualquiera de ellas el 10 % (gráfico 7.32).

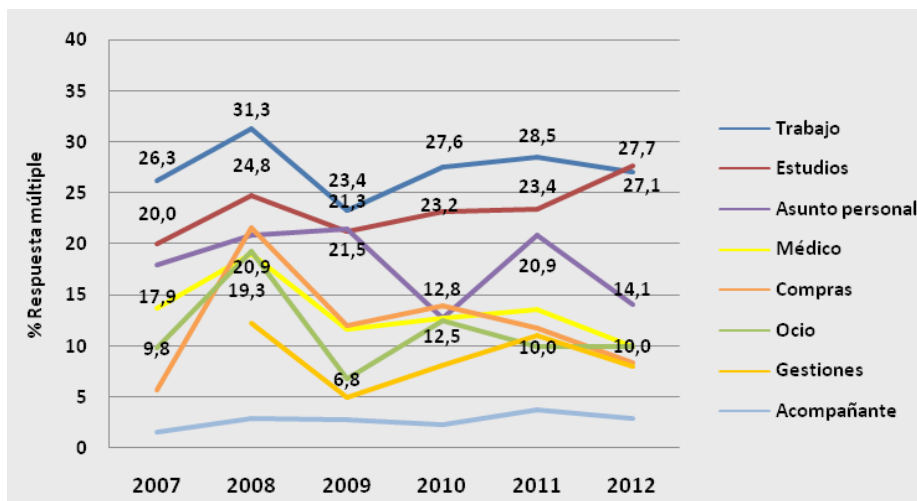
Gráfico 7.32. Evolución de las razones para utilizar el servicio-CTM Granada 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Las razones *Trabajo* y *Estudios* son los fines más mencionados por los que se utiliza el autobús metropolitano (27,4 % y 23,4 % de media, respectivamente), ocupando los dos primeros lugares a lo largo de la serie y experimentando un ligero ascenso en el segundo periodo. *Asunto personal* es mencionado por el 18 % de las personas encuestadas, y en este caso no cabe duda sobre si los trámites administrativos están incluidos aquí, puesto que existe la categoría *Gestiones* desde 2008 (8,9 % de media). La agrupación de categorías en *Acceso al puesto de trabajo/Equipamientos* representa al 73 % de la muestra, alcanzando su punto más alto en 2008 (87,5 %), y mostrando un leve ascenso, producto de los resultados de *Trabajo* y *Estudios*. Se observa, por tanto, el notable papel que desempeña el servicio de transportes en cuanto a mejora de la movilidad y facilitación de acceso a los distintos equipamientos y el puesto de trabajo (gráfico 7.33).

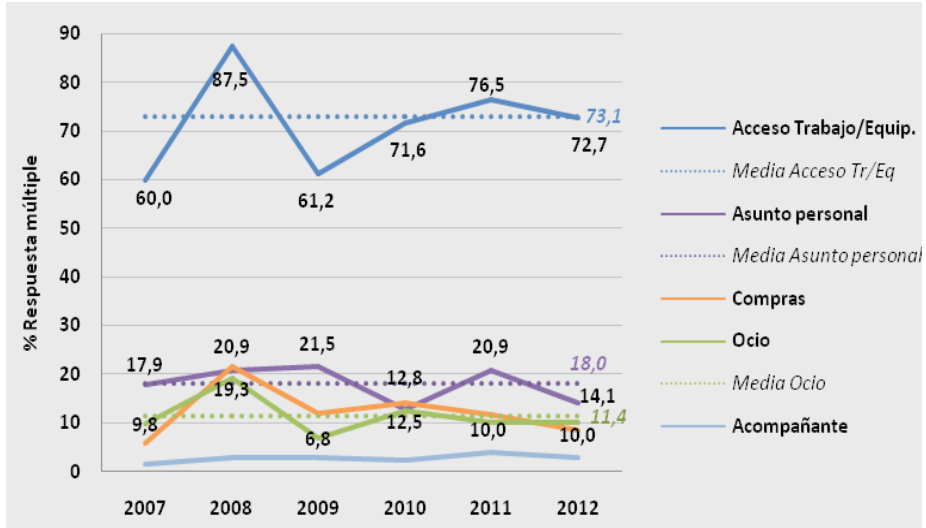
Gráfico 7.33. Evolución de los motivos para usar el transporte público CTM Granada 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Se demuestra, con la agrupación de estos motivos, que el uso del transporte está muy vinculado a la posibilidad de acceder a otros servicios, y que al vincular la cautividad con estos motivos, encontramos suficientes argumentos para justificar la inversión y subvención, al transporte colectivo de viajeros (gráfico 7.34).

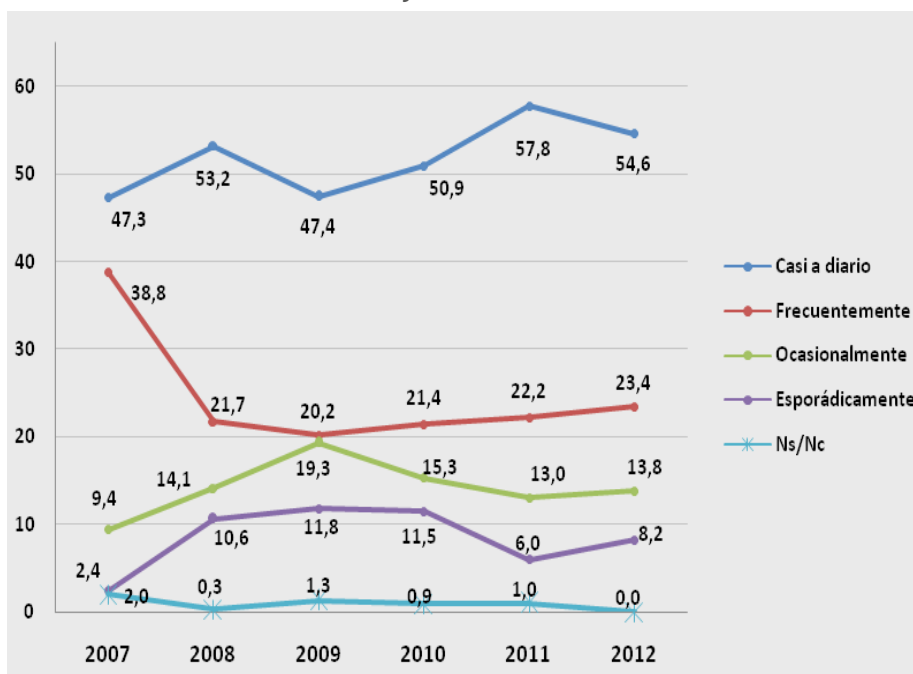
Gráfico 7.34. Evolución del motivo del viaje (resp. agrupadas)-CTM Granada 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

La mitad de los usuarios viaja casi a diario (51,9 % de media) y dibujando una tendencia ascendente entre los extremos de la serie y también en cuanto a la segmentación en dos periodos. La opción *Frecuentemente* ocupa la segunda posición con un 24,6 % de media, y con un ascenso sostenido desde 2010, donde alcanza su punto más bajo (20,2 %), si bien el elevado dato de 2007 muestra que se ha producido un descenso entre las medias de los periodos de un 4,6 %. En conjunto, las personas entrevistadas que viajan al menos una vez por semana aumentan, manteniendo una tendencia creciente los que lo hacen a diario, donde se advierte la mayor variación entre periodos. De esto se deduce un aumento de la demanda de viajeros, puesto que las categorías de uso puntual se mantienen estables con una ligerísima tendencia a la baja (pierden ambas en torno al 0,5 %), mientras que la categoría de mayor demanda gana cinco puntos porcentuales. Estos datos, junto con los referidos al acceso al *Trabajo* (estables entre periodos con una leve tendencia alcista), el descenso de usuarios cautivos y la relevancia adquirida por el *Precio* del servicio, plantean la hipótesis de que aumenta la preferencia por el transporte público en relación al privado, y que debe guardar relación con el aumento de las valoraciones positivas en relación al servicio (gráfico 7.35).

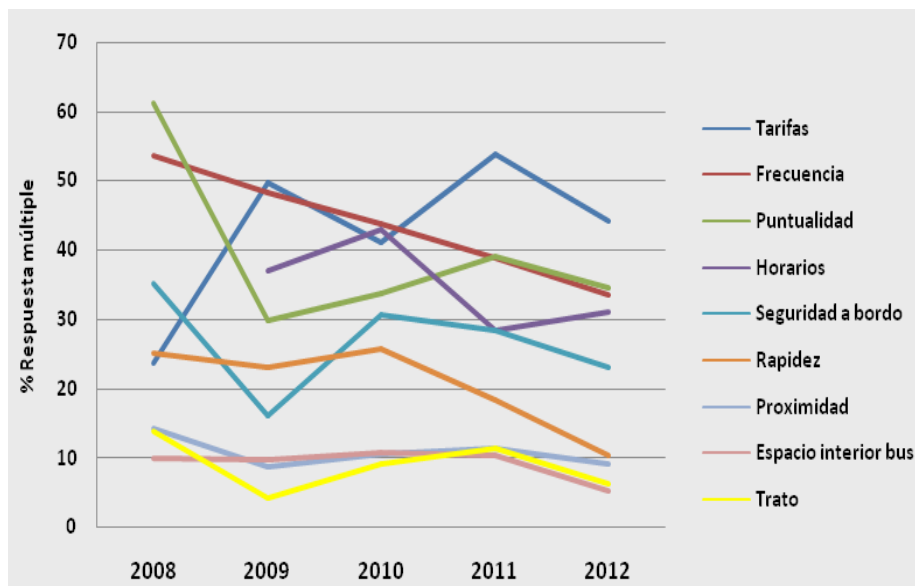
Gráfico 7.35. Frecuencia del viaje-CTM Granada 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

La razón *Frecuencia* (43,6 %) y *Tarifas* (42,5 % de media y en ascenso) son los aspectos considerados más importantes del servicio, con *Puntualidad* a escasa distancia (39,7 %). *Horarios* (desde 2009) y *Seguridad a bordo* también cuentan con una representación notable (34,8 % y 26,7 % respectivamente). Todas las categorías experimentan un descenso en cuanto a la segmentación por periodos excepto *Tarifas* que sube en torno al 10 %. Esta cuestión sobre la importancia de los aspectos se formuló en una ocasión como una variable de escala 0-10 (2007) y se obtuvo idéntico orden. Las categorías referentes a la mejora de calidad del servicio son las menos importantes, como las referidas a comodidad, información limpieza o trato de los conductores (gráfico 7.36).

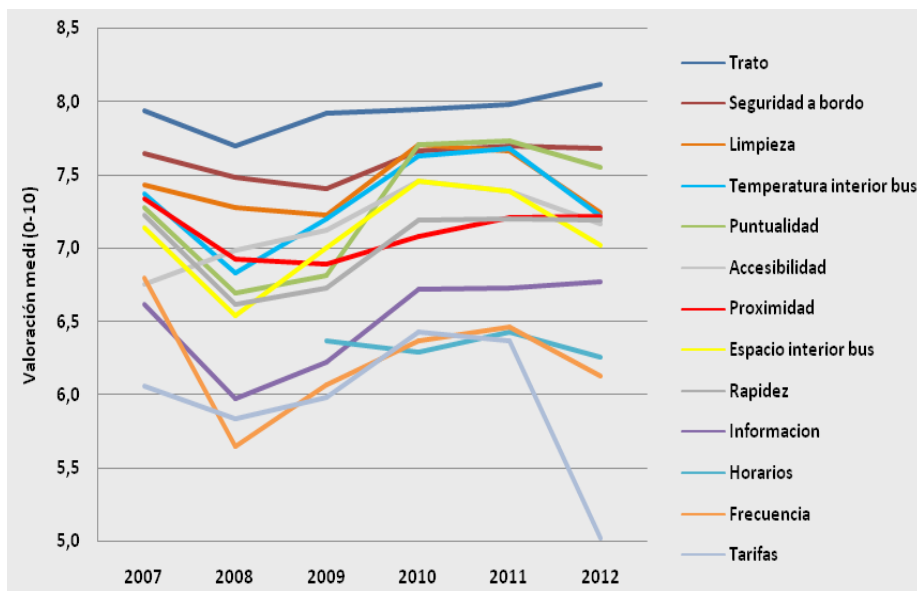
Gráfico 7.36. Evolución de los aspectos más importantes del servicio-CTM Granada 2008-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

La razón *Trato de los conductores* es el aspecto mejor valorado por las personas usuarias del Área de Granada, con una media alta en la serie (7,94 sobre 10), en constante ascenso desde 2008, y alcanzando un 8,12 en 2012, la valoración media más alta de todos los ítems en todos los Consorcios. Tras él, *Seguridad a bordo* (7,60) y *Limpieza* (7,43) son los aspectos que obtienen mejor valoración. Se observa la relación entre aspectos menos importantes y mejor valorados, con la excepción que supone *Seguridad*, punto fuerte del servicio en cuanto que es de los más exigidos y los más valorados. En el lado contrario, *Tarifas* (5,95), *Frecuencia* (6,25), *Horarios* (6,34) e *Información* (6,51) son los aspectos peor valorados y los únicos que se sitúan por debajo de la media de 7,02 que recibe el conjunto de aspectos, valoración global que se puede calificar como alta, experimentando además una tendencia creciente, puesto que entre periodos suben todos los ítems menos *Tarifas* y *Frecuencia*, aspectos sobre los que se observa nuevamente la relación entre importancia otorgada (considerados los más importantes) y la valoración inversa obtenida (son los peor valorados), lo que los define como los puntos débiles del servicio (gráfico 7.37).

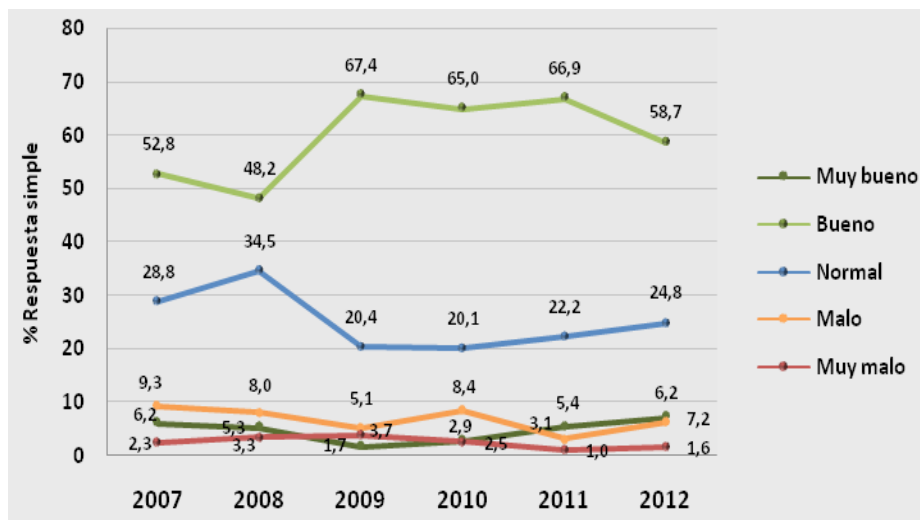
Gráfico 7.37. Evolución de la valoración media de los aspectos del servicio-CTM Granada 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

El servicio en general es calificado como *Bueno* por el 60 % de las personas encuestadas de media en la serie, con una tendencia creciente en el segundo periodo. La siguiente categoría que recibe más respuestas es *Normal* (25 % de media), con evolución a la baja. El conjunto de valoraciones positivas reúne al 65 % en la serie, si bien sube ocho puntos porcentuales entre el primer y el segundo periodo. Por su parte, las valoraciones intermedias y negativas caen cinco y tres puntos entre periodos, respectivamente. Estas últimas representan a menos del 10 % de usuarios del Consorcio, lo que sitúa el saldo de satisfacción en torno al 60 %. La calificación global puede considerarse como alta, a la vista de estos resultados, y con tendencia ascendente (gráfico 7.38).

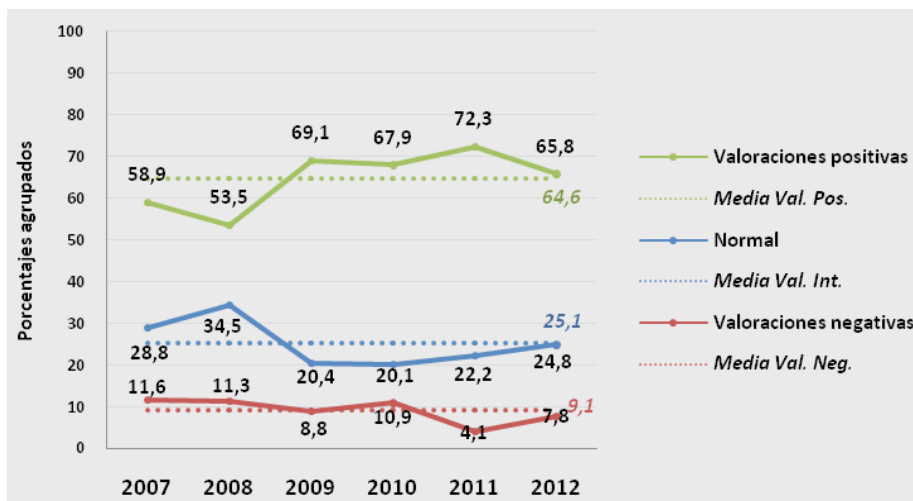
Gráfico 7.38. Evolución de la valoración del servicio en general-CTM Granada 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Por categorías y en cuanto a periodos, se observa un aumento en el segundo de los porcentajes relativos a las categorías *Muy bueno* y *Bueno* (0,8 % y 7,4 % respectivamente), mientras que el resto descienden: *Normal* un 5,5 %, *Malo* un 1,6 % y *Muy malo* un 1,4 %. De esta observación se entiende una mejora en la percepción de los encuestados en el segundo periodo. Además de esta tendencia, si se examinan los datos desde una perspectiva conjunta se observa la amplia diferencia entre las valoraciones positivas y las negativas (60,6 %-10,5 % en el primero, 68,7 %-7,6 % en el segundo) (ver gráfico 7.39).

Gráfico 7.39. Valoración del servicio en general por periodos-CTM Granada 2007-2012



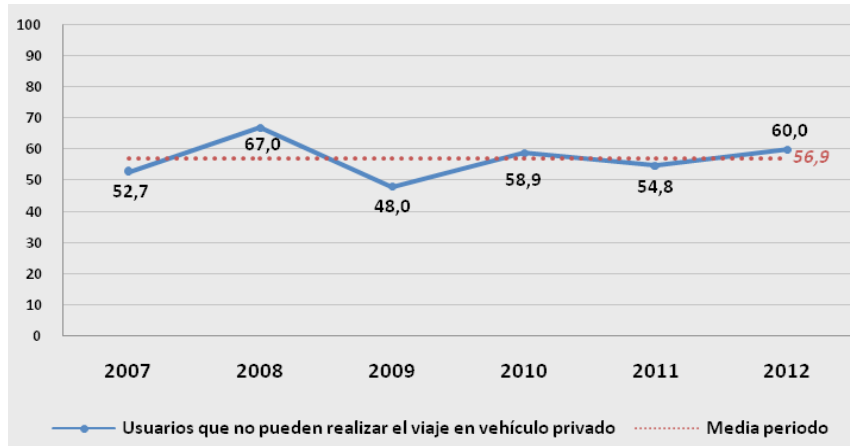
Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

El 70,5 % de usuarios declaran sentirse *Satisfechos* con la gestión que realiza el Consorcio, creciendo considerablemente entre el primer y el segundo periodo (+13 %). La agrupación de las valoraciones positivas, incluyendo la mencionada, sitúa en torno al 80 % de media, los viajeros que al menos están satisfechos con la gestión. Las valoraciones negativas obtienen una media en el periodo de 16,9 %, perdiendo cinco puntos porcentuales en el segundo periodo. Por tanto, se puede estimar un grado de satisfacción medio-alto con tendencia creciente.

7.2.1.4. El caso de Málaga

El 56,9 % de las personas usuarias del autobús metropolitano de Málaga son *cautivos* del transporte público, produciéndose un incremento de siete puntos porcentuales en 2012 respecto a 2007 (gráfico 7.40).

Gráfico 7.40. Estimación de usuarios cautivos-CTM Málaga 2007-2012

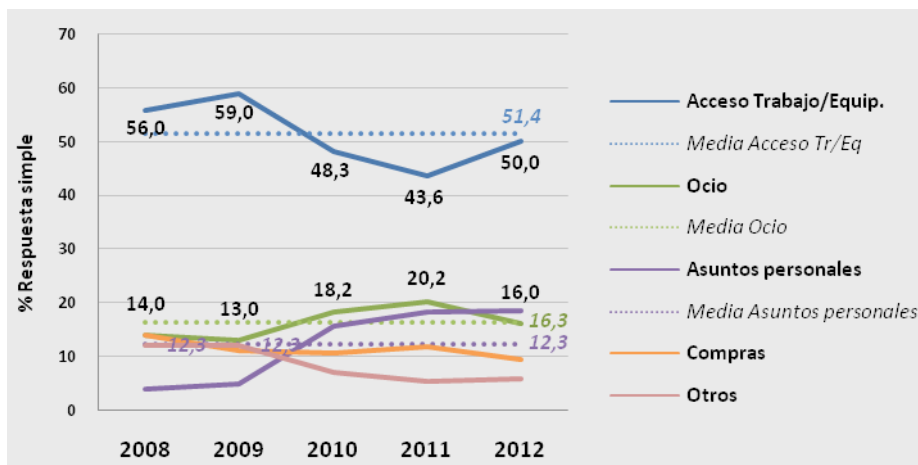


Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Las razones más frecuentes para utilizar el servicio de autobuses varían en el transcurso de la serie. En 2007 destacan *Comodidad* y *Aparcamiento*, seguidas de las razones que aluden a causas circunstanciales de indisponibilidad temporal de alternativas, seguidas de *Precio* y *Rapidez*. En la siguiente fase se produce un aumento importante del *Precio*, situándose en primer lugar en 2009, seguido de *Comodidad*. *Aparcamiento* y las razones circunstanciales aludidas pierden relevancia de manera considerable. En la última fase, entre 2010 y 2012, la indisponibilidad temporal de vehículo se convierte en el argumento principal, seguido de *Comodidad*, que sube ligeramente, y de *Precio*, que sufre una considerable caída. *Aparcamiento* recupera algo de lo perdido entre 2008 y 2009, pero se sitúa en la cuarta plaza en el cómputo general, que finalmente sigue este orden: indisponibilidad temporal de vehículo (33,8 %) *Comodidad* (22,6 %), *Aparcamiento* (14,1 %) y *Precio* (13,7 %). Las razones ambientales reúnen porcentajes residuales, mientras que *Frecuencia* y *Rapidez* obtienen resultados en torno al 10 % en la fase de mayor presencia.

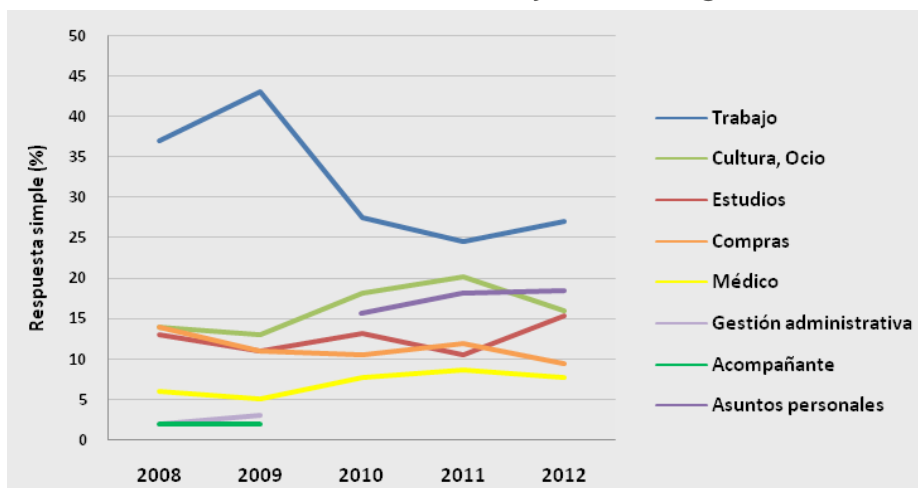
La razón *Trabajo* es el motivo más destacado por el que se utiliza el transporte público (33,2 % de media), si bien sufre un notable descenso entre los dos periodos, perdiendo quince puntos porcentuales. *Ocio* (15,8 %) es el segundo a nivel general, *Estudios* aparece como la tercera opción (12,5 % de media), mostrando un ligero ascenso entre periodos, seguido de *Asuntos personales* (11 %), que termina la serie superando a *Ocio*. La categoría agrupada *Acceso al puesto de trabajo y los Equipamientos* representa el 52,4 % de la muestra de media, observándose un descenso entre periodos y entre los extremos de la serie, situándose su punto más alto en 2009 acogiendo a un 59 % de la muestra (gráficos 7.41 y 7.42).

Gráfico 7.41. Evolución del motivo del viaje (resp. agrupadas)-CTM Málaga 2008-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

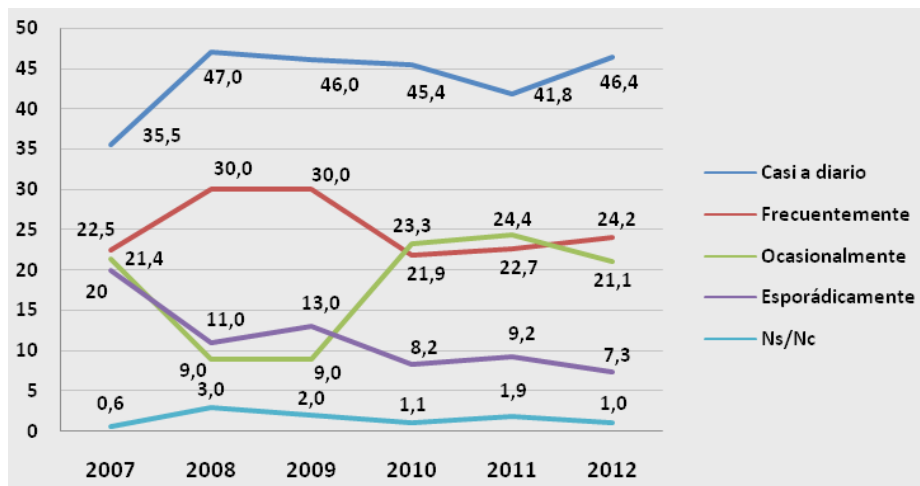
Gráfico 7.42. Evolución del motivo del viaje-CTM Málaga 2008-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Diariamente es la frecuencia con la que viajan la mayoría de las personas usuarias de este Consorcio (43,7 % de media), con una evolución que puede calificarse como estable. *Frecuentemente* reúne a una cuarta parte de las personas encuestadas, y experimenta una tendencia a la baja en el segundo periodo, que recoge la categoría *Ocasionalmente*. En términos acumulados, desciende el porcentaje de usuarios que viajan al menos una vez por semana (del 70,3 al 67,5 %), y teniendo en cuenta que los viajeros diarios se mantienen, los datos apuntan a un descenso de la demanda de viajeros, que puede explicar el aumento de usuarios cautivos que se produce en este Consorcio, en tanto que se presenta una situación, según lo analizado en esta variable, que muestra una considerable proporción de viajeros que no usarían el autobús si las circunstancias se lo permitieran, al contrario de lo que se ha observado tanto en el primer periodo de este Consorcio como en el resto de Áreas. En resumen, utilizan el transporte por motivos circunstanciales, y en una situación normal no estarían allí. Si a ello añadimos el descenso más que significativo de *Trabajo*, que apunta tanto al descenso de la actividad laboral, como al cambio de elección de los usuarios no cautivos, esto es, que prefieren utilizar el transporte propio para desplazarse al puesto de trabajo y cuando no lo hacen es porque no pueden. La tendencia a la baja que se describe, como se verá más adelante, en la valoración general del servicio y las calificaciones obtenidas por los aspectos del servicio relativas al concepto de tiempo pueden fortalecer esta hipótesis.

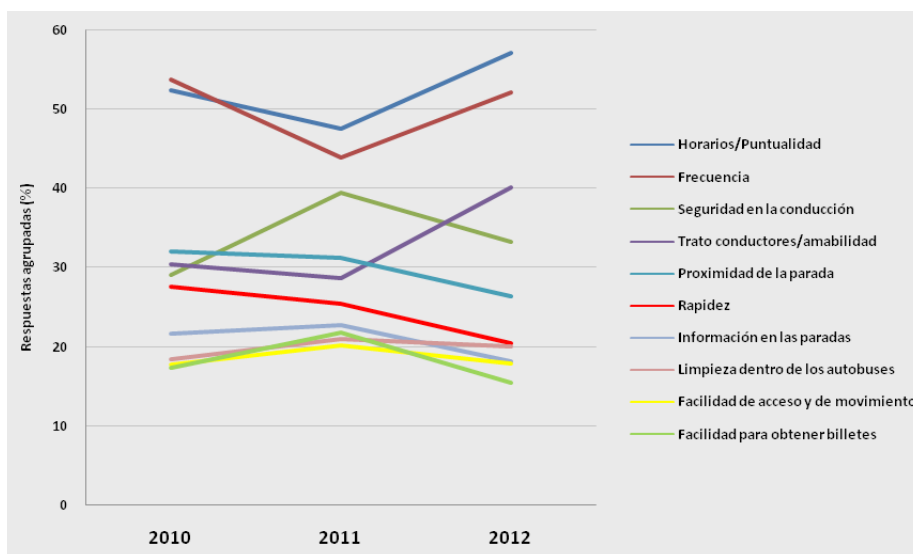
Gráfico 7.43. Frecuencia de uso-CTM Málaga 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Puntualidad, Frecuencia y Seguridad a bordo (mencionados entre los tres más importantes por el 52,3 %, 49,9 % y 33,9 %, respectivamente) son los aspectos considerados más importantes del servicio. Después de *Facilidad para obtener billetes* (único Consorcio en que aparece este ítem), *Accesibilidad y comodidad en el bus*, la *Limpieza* y la *Información en las paradas* son los menos relevantes.

Gráfico 7.44. Aspectos más importantes del servicio-CMT Málaga 2010-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Trato/amabilidad y *Seguridad* son los aspectos mejor valorados del servicio (6,82 y 6,37 sobre 10 en 2007; 3,91 y 3,76 sobre 5 de media en el resto de la serie), con tendencia al alza en los años finales y perfilándose como los puntos fuertes del servicio. Los aspectos referidos al concepto de *tiempo* son los que reciben peor valoración (Frecuencia, Horarios, Puntualidad), siendo a su vez los considerados más importantes (con la excepción común en todos los Consorcios de *Seguridad*, por razones lógicas), lo que los convierte en los puntos débiles del mismo. Por otra parte, otros aspectos relacionados con la mejora de la calidad del servicio (*Información en las paradas*, *Limpieza*, *Comodidad*, *Accesibilidad*) reciben puntuaciones medio-bajas. La valoración de los aspectos en general aumenta de manera considerable entre periodos. La media global de todos los aspectos se sitúa en 3,60 sobre 5, que puede considerarse medio-alta.

La valoración del servicio en general se define entre *Normal* y *Buena*, representando ambos al 32,7 y al 37,8 % de media respectivamente, perdiendo la segunda puntos en favor de la primera a lo largo de la serie. En conjunto, las valoraciones positivas acogen al 54,1 % de la muestra, mientras que las negativas sólo al 8,3 %. Esta valoración, como la anterior, puede interpretarse como medio-alta, si bien en este caso la tendencia apunta una línea descendente.

El 74 % de las personas usuarias se muestra al menos *Satisfecha* con la gestión del Consorcio dibujando una línea constante de crecimiento, por un 16,2 % que se siente poco o nada satisfecho, que en consonancia con la otra tendencia describe un descenso continuo.

La valoración de la variable, satisfacción general, está presente en los estudios de 2007 y 2009, lo que en este caso no permitirá establecer la habitual segmentación por periodos.

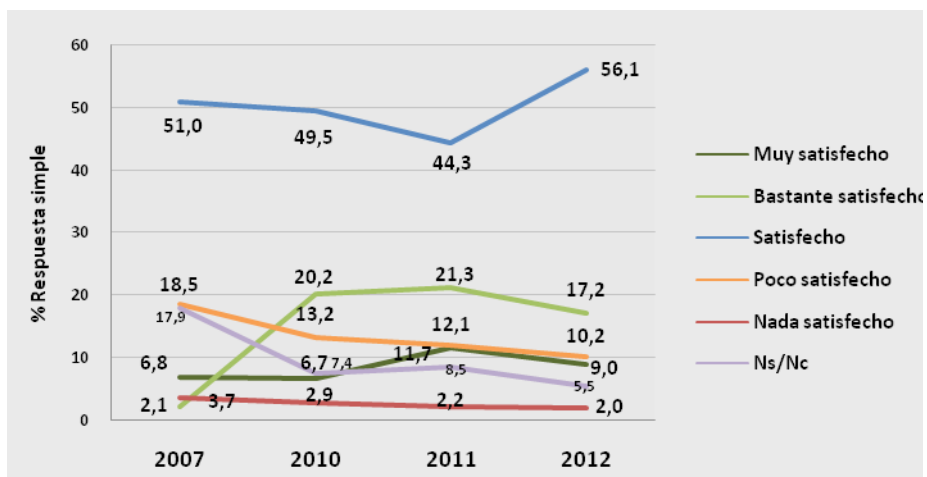
Sin embargo, para la valoración de la Gestión del Consorcio Metropolitano de Málaga, sí se cuenta con la serie 2007 a 2012, lo que nos ha permitido comprobar que la mayoría de usuarios del transporte público declara sentirse *Satisfecho* (50,1 % de media en la serie) con la gestión que realiza el Consorcio. La segunda opción más frecuente es *Bastante satisfecho*, que representa al 18,2 %, seguido por *Poco satisfecho* (12,6 %), que experimenta un paulatino descenso durante la progresión de la serie, y que no redonda en un incremento de la categoría *Muy malo*, lo que podría interpretarse como un descenso de valoración entre los que ya se declaraban poco satisfechos. En las opciones extremas también se advierte la mayor presencia de respuestas en el lado positivo (*Muy satisfecho* 9,2 %) respecto al negativo, que cuenta con una representación mínima (*Nada satisfecho* 2,5 %).

En este Consorcio, además, contamos con una variable de control que apoya esta interpretación conjunta de las tres primeras categorías de la escala, y es una variable que se presentó sólo entre 2010 y 2012 mediante la pregunta *¿Recomendaría este servicio de transporte a otras personas?*. Dichas preguntas obtuvieron un 85 % de respuestas afirmativas en 2010, un 82 % en 2011 y un 88 % en 2012. La superposición de estos datos sobre las siguientes tablas nos enseña que la similitud se encuentra en el modelo de interpretación semántico, con mucha diferencia sobre el modelo simétrico.

Así, la valoración intermedia *Satisfecho* se presenta como la opción mayoritaria, representando a la mitad de los usuarios del servicio en Málaga (50,2 %). Las valoraciones estrictamente positivas suman el 23,8 % de respuestas en la serie, siete puntos y medio

más que las valoraciones negativas (16,2 %), con un importante incremento entre periodos, cuyo cambio más significativo entre categorías es el destacable aumento de la opción *Bastante satisfecho*, que pasa de acoger el 2,1 % a reunir a un 19,6 % de media en el segundo periodo (gráfico 7.45).

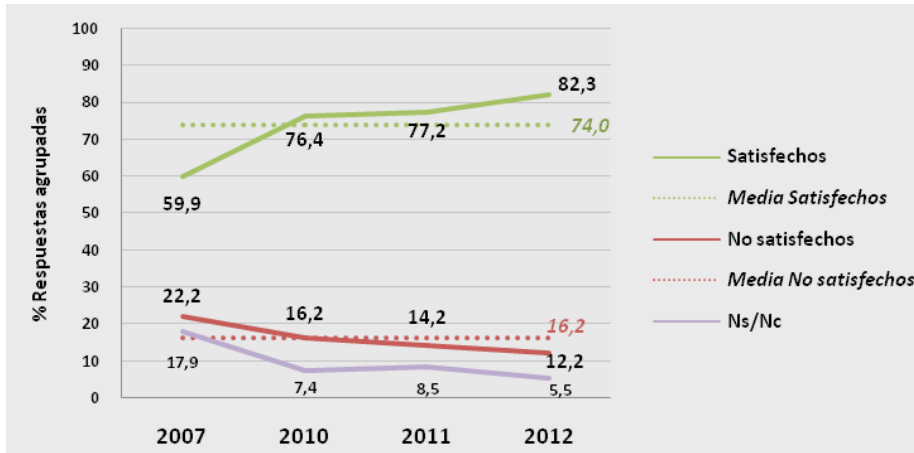
Gráfico 7.45. Evolución del grado de satisfacción con la gestión del Consorcio CTM Málaga 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Si se reduce el análisis a la relación *Satisfecho/No satisfecho*, las observaciones anteriores toman mayor fuerza. Así, se pasa de un 60 a prácticamente un 80 % de *Satisfechos*, con un incremento constante en la misma medida que caen las respuestas de insatisfechos cuya presencia disminuye en la muestra de un 22 a un 14 %, y apoyado por el descenso de los que no conocen o no saben valorar la labor del Consorcio (gráfico 7.46).

Gráfico 7.46. Evolución de la satisfacción con la gestión del Consorcio CTM Málaga 2007-2012



Elaboración propia. Fuente: encuestas de Satisfacción de los Consorcios del Transporte Metropolitano.

Con los datos aportados, podemos concluir que el nivel de satisfacción de los usuarios del transporte con la gestión del Consorcio de Málaga es medio-alto.

Así pues, descritos los resultados de las encuestas de opinión de forma comparada, y después por Áreas metropolitanas, podemos concluir que los usuarios del transporte metropolitano, como manifiestan a través de las encuestas, valoran positivamente la gestión de los Consorcios, los servicios que prestan, y la mejora de la calidad de los mismos como se puede comprobar en el siguiente cuadro resumen. En consecuencia, y en todos los Consorcios, se evidencia que la eficacia, medida en términos de satisfacción está demostrada según la opinión de la ciudadanía.

En el siguiente cuadro resumen podemos ver en síntesis las conclusiones obtenidas:

Tabla 7.26. Cuadro-resumen de las conclusiones obtenidas

Sevilla		Cádiz		Granada		Málaga	
Usuarios cautivos							
Media	Tendencia	Media	Tendencia	Media	Tendencia	Media	Tendencia
64,4	↓	56,4	↓	55,5	↓	56,9	↑
Razones de uso							
Aparcamiento	↑	Comodidad	↑	Aparcamiento	↑	Indispon. tem Veh.	↑
Comodidad	↓	Aparcamiento	↑	Comodidad	↑	Comodidad	↑
Destacable							
Precio	↑	Precio	↑	Precio	↑	Precio	↑↓
Respuestas menos frecuentes							
Ecológicas	↔	Ecológicas	↔	Frecuencia	↔	Ecológicas	↔
Frecuencia	↔	Rapidez	↑	Ecológicas	↔	Rapidez	↑
Motivo del viaje							
Trabajo	↓	Ocio	↓	Trabajo	↔	Trabajo	↓
Estudios	↑	Trabajo	↔	Estudios	↑	Ocio	↑
Asunto personal	↑	Asunto personal	↔	Asunto personal	↓	Asunto personal	↑
Ocio	↑	Médico	↑	Médico	↓	Estudios	↑
Frecuencia de uso							
Diario	↓	Diario	↑	Diario	↑	Diario	↓
Frecuente	↑	Frecuente	↔	Frecuente	↓	Frecuente	↓
≥1 por semana	↑	≥1 por semana	↑	≥1 por semana	↑	≥1 por semana	↓
Aspectos más importantes del servicio							
Aspectos menos importantes							
Puntualidad	↔	Puntualidad	↑	Frecuencia	↓	Puntualidad	↔
Frecuencia	↑	Seguridad	↔	Tarifas	↑	Frecuencia	↑
Seguridad	↑	Frecuencia	↑	Puntualidad	↓	Seguridad	↑
Rapidez	↓	Des-cuentos / Tarifas	↑	Horarios	↓	Trato	↑
Aspectos menos importantes							
Accesibilidad	↔	Trato	↔	Información	↔	Obtener billetes	↔
Información	↔	Est. Marquesi.	↓	Accesibilidad	↔	Accesibilidad	↔
Trato	↔	Limpieza	↔	Limpieza	↔	Limpieza	↔

Sevilla		Cádiz		Granada		Málaga	
Usuarios cautivos							
Media	Tendencia	Media	Tendencia	Media	Tendencia	Media	Tendencia
Limpieza	↑	Comodidad	↔	Trato	↔	Información	↔
Valoración aspectos del servicio							
Aspectos mejor valorados							
Trato	↑	Trato	↑	Trato	↑	Trato	↑
Seguridad	↑	Seguridad	↑	Seguridad	↑	Seguridad	↑
Accesibilidad	↑	Proximidad	↔	Limpieza	↑	Accesibilidad	↑
Proximidad	↑	Limpieza	↑	Puntualidad	↑	--	
Aspectos peor valorados							
Tarifas	↑	Tarifas	↑	Tarifas	↓	Frecuencia	↑
Información	↑	Frecuencia	↓	Frecuencia	↑	Puntualidad	↑
Puntualidad	↑	Estado marquesinas	↑	Horarios	↓	Limpieza	↑
Frecuencia	↑	Información	↑	Información	↑	--	
Valoración del servicio en general							
Media-alta	↑	Media-alta	↑	Alta	↑	Media-alta	↓
Gestión del consorcio							
≥Satisfechos	74,7 % ↑	≥Satisfechos	75,7 % ↔	≥Satisfechos	80,5 % ↑	≥Satisfechos	74 % ↑

Elaboración propia.

Fuente: encuestas de Satisfacción Consorcios del Transporte Metropolitano.

7.2.2. Opinión de los directores gerentes de los Consorcios

El análisis del discurso de los Gerentes, y en concreto el análisis de la categoría *Valoración general de los Consorcios de Transporte Metropolitano* de Andalucía que se ha definido en la encuesta realizada a los mismos, nos permite aproximarnos al éxito en la planificación, resultados, efectos y calidad, que son clave en la valoración de la eficacia de esta experiencia de colaboración público-privada y voluntaria.

En el discurso extraído de las entrevistas realizadas a los Directores Gerentes, de forma continuada, se fortalece la idea del éxito alcanzado con los Consorcios, del alto grado de eficacia conseguido por los motivos que iremos exponiendo.

En todos los casos, la valoración hacia los Consorcios es positiva, e incluso se va más allá afirmando que es un medio eficaz para implantar un nuevo estilo de gobernar bajo las premisas de la coordinación, la participación y la proximidad con la ciudadanía para conocer sus necesidades.

Se valora la trascendencia que para su éxito ha tenido la proximidad al ciudadano y la posibilidad de gestionar el transporte interurbano desde el contacto directo con todos los actores implicados, la comunicación fluida y eficiente entre las diferentes administraciones con responsabilidad en el transporte y, sobre todo, para la rápida resolución de conflictos que surgen de forma imprevista, y a los que hay que dar una solución inmediata.

Las administraciones consorciadas aplauden especialmente la posibilidad de mantener una relación estrecha con el órgano gestor del transporte. Las incidencias que surgen se solucionan de forma inmediata y se agilizan muchos procesos que de otra forma pasarían por sistemas de gestión burocratizados que restarían eficiencia al servicio. Se valora, además, la posibilidad de realizar acuerdos con otras administraciones locales que no pertenecen a las áreas metropolitanas posibilitando que se amplíe la gestión supramunicipal más allá del ámbito para el que fueron creados.

Se añade un plus a su valoración positiva al concretar que los Consorcios de transporte metropolitano, ha conseguido integrar, mediante convenios, municipios que no pertenecían a las áreas metropolitanas pero que han constatado los beneficios de los municipios integrados y se ha incorporado con posterioridad. Un elemento objetivo que justifica la valoración positiva de la eficacia de los mismos. Se especifican cuestiones que han provocado la eficacia, como por ejemplo, la mejora del servicio al usuario a través del ahorro en el coste del billete, la mejora y diversidad de la información y los canales de difusión, etc.

«...están todos... o por lo menos si lo manifiestan, en cada uno de los Consejos de Administración bastante contentos con la gestión. Tanto es así, que si alguna vez hay algún problema por aprobar presupuesto o cualquier cosa... anteponen la gestión al presupuesto» (E7).

«...al estar los municipios implicados y tener un contacto directo con el órgano gestor, que somos nosotros, la gestión es muy directa, yo creo que esa es la principal ventaja. El contacto con los ayuntamientos es permanente, es de levantar el teléfono realmente» (E8).

«...aparte de lo que te he comentado de la flexibilidad y la rapidez a la hora de afrontar los problemas y las necesidades, también por su propia esencia y naturaleza jurídica es un crisol de voluntades» (E6).

«Y al ciudadano le ha llegado un transporte más cercano, con una mejor frecuencia, con una... más cómodo. Le ha llegado también un transporte más económico porque la entrada del Consorcio implicó... y el título de transportes que tenemos implicó unas tarifas mucho más ventajosas desde el punto de mayor ahorro... de un mayor ahorro... y yo creo que una visión del transporte más completa y, yo creo, mucho más interesante para todos. Para la Administración y para el usuario» (E2).

«La principal ventaja que yo le veo es la cercanía, tanto con los usuarios como con los operadores» (E6).

«...los Consorcios actualmente, tienen ventajas e inconvenientes... las ventajas, una de ellas es la comunicación directa con cada una de las administraciones consorciadas, y lo mejor de todo, es que actualmente con el modelo que tenemos, el modelo evoluciona, el modelo evoluciona en muchos aspectos... pero la ventaja también es la capacidad de poder implementar acuerdos con municipios de fuera del ámbito metropolitano» (E4).

Desde la gerencia de los CTM se destaca la creación de los Consorcios como un punto de inflexión en el servicio del transporte público interurbano porque el ciudadano puede contactar directamente con los responsables del servicio. En este sentido, los Gerentes reconocen que las diferencias entre territorios exigen una administración próxima, que interprete su realidad y defina, con la participación de los afectados, sus problemas y la forma de solucionarlos.

Se reconoce además la trascendencia de la participación de la empresa privada u operadores que prestan los servicios de transporte porque evidencia la mejora, en general, la rapidez en la gestión de incidencias, y el seguimiento de los servicios que ofrecen los operadores a los usuarios del transporte público interurbano.

«...nosotros con el operador tenemos prácticamente una relación casi diaria» (E6).

«...ellos vienen te exponen su problema, tú ya has estudiado un poco el tema porque sabes a lo que vienen, has hablado con el operador, o incluso citas al operador, y ves la posibilidad sobre la marcha y dices vamos a hacer tal cosa, tal cosa...» (E8).

«...yo creo que en este sentido la gestión va bastante mejor, porque ellos y ellas, en este caso, tienen esta posibilidad de relación muy directa, y entonces nos ajustamos en las programaciones de cada uno de los ciclos, eh, a las necesidades y demandas de cada uno de sus entes consorciados» (E7).

«Las realidades geográficas, socioeconómicas y culturales de la misma provincia son muy diversas» (E5).

«...hasta la entrada de los Consorcios la gestión del transporte público no era tan directa como con los Consorcios. Entonces, puede llevar a una falta de... no de control, pero sí de seguimiento tanto de las actuaciones como de los servicios» (E4).

Esta proximidad ha generado cauces de participación que antes no existían y, sobre todo, la posibilidad de ofrecer intercambios de opinión con las personas usuarias que planteen sus reclamaciones o sugerencias a quien puede solucionar sus problemas de movilidad, porque la administración se hace visible a través del Consorcio.

«...tener un sitio donde poder dirigirse para obtener información de un viaje que tengo que realizar, el precio del viaje, poner una sugerencia, una reclamación, una queja... tener un referente...» (E9).

«Tenemos contacto con el usuario, y también, digamos, la propia estructura permite la resolución rápida de problemas» (E4).

«...la importancia que tienen los Consorcios de transportes y la red de Consorcios para la gestión del servicio de transportes. Creo que en estos años se ha prestado y se sigue prestando, para que en el futuro siga siendo así... un servicio muy, muy importante en la gestión coordinada con un sistema participativo donde pueden estar distintas administraciones, con mayores o menores competencias en transporte público» (E1).

«No había información al usuario, no había información en parada, la información que había en parada era la que ponía el operador, no había

información en web, no había información telefónica... era la que daba cada operador, o sea, si tú querías viajar tenías que llamar a Alsa o a Portillo para ver qué horarios tiene... el sistema de información ha cambiado totalmente. La información está puesta en poste, está puesta en parada, hay un centro de atención de llamadas y de reclamaciones, de quejas, de sugerencias. La web... nosotros tenemos las consultas en la web... se han disparado... tenemos los medios para la juventud, utilizamos Tuenti y Facebook de forma permanente» (E8).

En la valoración de los Consorcios sólo se encuentran dos aspectos que no contribuyen a la valoración positiva por cuanto están generando incertidumbre y falta de planificación. En concreto se hace alusión a la financiación actual de los Consorcios de Transporte Metropolitano porque la incertidumbre impide dar continuidad a las actividades que se inician. Se enfatiza desde la gerencia, la inexistencia de diversificación de las fuentes de ingresos, porque los Consorcios tienen una fuerte dependencia de los fondos públicos y de las subvenciones al viajero de la Administración autonómica. Se vislumbra cierto planteamiento sobre la necesidad de crear nuevas vías de recaudación económica, al reconocer que con el sistema actual de financiación peligra el mantenimiento y la sostenibilidad económica y financiera de los Consorcios, más aún cuando la parte de financiación local está condicionada a la crisis económica y financiera que tienen los Ayuntamientos y su imposibilidad de hacer frente a los compromisos establecidos en cada convenio.

«La financiación es la principal preocupación de los Consorcios, porque nosotros no tenemos, a parte de las aportaciones de las administraciones, no existe otro canal de financiación... eso es un problema, claro está» (E4).

«Lo que falla es el esquema financiero. La financiación es incómoda y es inoperante. Porque no se puede... es muy difícil gestionar el día a día con 47 o 48 fuentes de financiación» (E9).

«En el momento que incrementas más de lo normal la prestación del servicio, te obliga a gastarte más o a tener previsión de más ingresos... más costes... ¿no? Más gastos... y pedirle más a los ayuntamientos no... ni a los ayuntamientos ni a la Junta» (E3).

«...un ayuntamiento puede proponer, y evidentemente, las necesidades presupuestarias marcarán un poco la política del consorcio, pero no tenemos más remedio que escucharles y entenderles y hacer todo lo posible por cumplir esas expectativas que están poniendo en nosotros» (E6).

Incluso se plantean alternativas para afrontar esta incertidumbre creando algún tributo nuevo que vaya destinado a financiar el transporte público, e incluso el buscar la fórmula para que el transporte urbano de las grandes ciudades que no han delegado sus competencias a los Consorcios del Transporte lo hagan. Así se pueden evitar duplicidades y costos innecesarios al coincidir, como ocurre en algunas líneas de autobuses urbanos e interurbanos que coinciden en su itinerario y alguno de ellos no puede prestar el servicio porque la concesión a cada empresa no lo permite. Esto genera un gasto innecesario que podría evitarse mediante la coordinación entre empresas impulsada desde la gestión de los Consorcios, si estuviese integrado el transporte urbano de las capitales de provincias.

«...siempre ha estado en mente la posibilidad de crear algún tipo de tributo o de impuesto que gravara sobre el territorio y que la recaudación de ese impuesto o tributo repercutiera a la financiación del transporte público. Pero eso no ha llegado de momento» (E9).

«Como es una administración participativa, se puede aportar, se puede entregar la competencia de transporte urbano, y con lo cual, la financiación se reparta al porcentaje que se quiera, que se establezca en los estatutos o en los presupuestos anuales. Yo creo que ese tema es importante. Y sobre todo a la hora de la coordinación, de la planificación, no duplicar servicios, de poder entrar mucho más en la coordinación de las líneas» (E8).

El hecho de integrar el transporte urbano de las grandes ciudades, se percibe, además, como una posibilidad de incrementar el presupuesto, aunque también son conscientes de la deuda de los Ayuntamientos a los operadores del transporte urbano, en las capitales de provincia.

«La principal aspiración, que en los Consorcios todos compartiríamos, es tener mayor presupuesto para poder abarcar la solución de más necesidades que sabemos que se deben de cubrir» (E6).

La valoración de la eficacia de los Consorcios alcanza su grado máximo al reconocer que incluso cuando los intereses electoralistas se cruzan en algunas decisiones, la convicción del buen funcionamiento de los Consorcios, y su incidencia en la mejora del transporte, supera esa tensión política anteponiendo criterios técnicos.

«...ven a la gerencia como un órgano más técnico que político, por lo tanto, no hay crispación política... ni siquiera en los Consejos... puede

pasar, a lo mejor puntual... que en un Consejo de Administración, si llega un representante político en cada caso, pero... con el consorcio como tal, no hay crispación política...» (E3).

«...en cuestiones prácticas que afectan a su política de transportes y movilidad de su término municipal son independientes del partido al que representen en cada ayuntamiento» (E6).

«...nuestro Consejo de Administración nunca se ha visto, o al menos yo no lo he percibido, condicionado por el color político del ayuntamiento correspondiente, de hecho, yo he visto a ayuntamientos del mismo color político, han discutido sobre determinadas iniciativas para llevarlas a cabo... de lo que se deduce que no había una línea marcada desde todos los ayuntamientos de determinado sector, color político para aprobar o no aprobar determinado acuerdo del orden del día» (E6).

No obstante, en un caso y aludiendo a los últimos años, se ha manifestado un cambio en algunos Consejo de Administración y Comité Ejecutivo, donde el debate y consenso, ha disminuido, debido a cuestiones pactadas bajo criterios electoralistas que han causado una disminución de la neutralidad e independencia de la que se había disfrutado en la mayor parte de la existencia de los Consorcios.

«...paulatinamente se ha ido politizando... se ha ido politizando donde el voto en el Consejo de Administración iba más en función de una estrategia política que de una oportunidad técnica de adoptar los acuerdos» (E9).

«...se condiciona, o se vota a favor o en contra de una decisión técnica, pues muchas veces por criterios únicamente políticos. Y prima, a veces, el cortoplacismo sobre el bien común...» (E5).

«...convertir el Consejo de Administración, y el Comité Ejecutivo en un mero órgano técnico donde todas las propuestas, de acuerdo, llegaban previamente consensuadas por todas las partes integrantes, de manera que prácticamente no había debate» (E9).

«Cuando se sientan en el Consejo de Administración de un tiempo a esta parte toman decisiones políticas de acuerdo a unos criterios previamente establecidos por sus grupos políticos, pero en el día a día las relaciones son totalmente distintas» (E9).

Finalmente, el otro aspecto en el que algún Gerente incide para la mejora de los impactos de la Gestión coordinada, además de superar la posible incidencia de intereses electoralistas en los acuerdos, es planificar desde una visión estratégica para diseñar la visión hacia la que conducir la gestión del Transporte público interurbano. Eso posibilita caminar en grupo en la misma dirección, partiendo de las diferencias entre territorios y con la certeza de que cada consorcio pueda establecer sus tácticas y estrategias para llegar a una misma meta.

«Trabajamos en red, pero evidentemente, no es una red en la que se marquen unos objetivos estratégicos, como te he dicho, definidos... los marcamos a través del Consejo de Dirección, que está constituido por los 9 Consorcios... pero, evidentemente, ahí no se pueden marcar todos los objetivos estratégicos conjuntos... más allá de las acciones comunes...» (E4).

«...se plantean objetivos estratégicos para toda la comunidad, una vez que están esos objetivos estratégicos definidos se plantean los tácticos para que cada consorcio, para que cada ente creado, no sé cómo terminará siendo... pues, desarrolle sus objetivos estratégicos, y ya los operativos se dan dentro de cada consorcio» (E4).

Por tanto, del discurso de todos los Gerentes se deduce claramente que los Consorcios del Transporte han contribuido de forma positiva a la eficacia y calidad en la prestación del servicio de transporte metropolitano público. Es eficaz por la participación de todos los actores implicados, tanto los públicos como los privados, por la coordinación y colaboración entre administraciones, por la proximidad con la ciudadanía, que le permite ser rápido en la resolución de problemas, y finalmente por propiciar la defensa del interés general por encima de los intereses partidistas.

7.2.3. La opinión de los miembros de los Consejos de Administración

La información extraída de la encuesta de opinión es relevante para conocer la valoración que los Miembros de los Consejos de Administración que han participado en la encuesta, hacen de la Eficacia de los Consorcios .

La Eficacia, medida en términos de consecución de objetivos y de la valoración general que se hace de los Consorcios es muy positiva según los Miembros de los Consejos de Administración.

El 72 % de las personas encuestadas entiende que los Consorcios han alcanzado los objetivos para los que fueron creados (tabla 7.27).

Tabla 7.27. Valore el grado en que se han alcanzado los objetivos para los que fueron creados los Consorcios

Válidos	Frecuencia	Porcentaje válido
1	2	5,1
2	9	23,0
3	15	38,5
4	12	30,8
5	1	2,6
Total	39	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

Es más, la califican de notable o sobresaliente el 33,4 %, lo que nos muestra que el indicador eficacia de los Consorcios alcanza un valor positivo.

En la misma línea se pronuncian en relación a «su» consorcio, aunque son algo menos críticos y el porcentaje de los que suspenden la experiencia desciende al 22,5 %. A pesar de esto, el 63,3 % valoran su propio Consorcio con una calificación superior al 4, es decir con notable o sobresaliente.

Tabla 7.28. Valore, en concreto, el Consorcio al que pertenece como experiencia de colaboración público-privada

Valoración	Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	1	4,1
	2	18,4
	3	14,3
	4	42,9
	5	20,4
Total	49	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

Al cruzar ambos datos, podemos llegar a la conclusión, de que además de haber alcanzado los objetivos, se destaca la utilidad de las reuniones del Consejo y su influencia en la mejora del consenso para la toma de decisión, lo que redundaría en la Eficacia de los Consorcios.

No obstante, y a pesar de la valoración positiva en general, y de la valoración positiva en la consecución de objetivos, se plantea una división entre las personas encuestadas que no se había detectado tan claramente en ningún otro apartado.

En concreto, nos referimos a que el 53,8 % cree que no son viables con el modelo actual, frente al 46,1 %, que considera que sí lo es. La opinión está bastante dividida, aunque claramente es mayor el número de los que no ven viable la viabilidad con la actual fórmula de financiación del transporte público metropolitano.

Tabla 7.29. Valore la viabilidad de los Consorcios con la actual fórmula de financiación

		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	1	10	25,6
	2	11	28,2
	3	8	20,5
	4	10	25,6
	Total	39	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

En este sentido, la eficacia es reconocida aunque urge la necesidad de hacer cambios que mejoren la financiación del servicio de transporte colectivo en las Áreas Metropolitanas. Por ello, al solicitar a los encuestados, sugerencias para mejorar la fórmula de financiación, las propuestas son muy diversas. Para algunos no se trata de cambiar el modelo, sino de que se implemente con la corresponsabilidad de todos, cumpliendo los plazos. En muchos casos se responsabiliza a la Comunidad Autónoma de los problemas en su financiación, aludiendo a que como es suya la competencia, suyo debe ser el costo. En otros casos, se cuestiona que no se cumplan los compromisos de financiación por parte de los ayuntamientos, y en muy pocos casos se introducen parámetros propios de la Nueva Gestión Pública como la privatización o externalización de servicios, sino más bien la necesidad de mejorar la eficiencia con la fórmula establecida. A continuación se describen textualmente las sugerencias en el cuadro 7.1:

Cuadro 7.1. Sugiera otras formas para la financiación de los Consorcios

A mi entender es sólo cuestión de priorizar los recursos existentes y dar protagonismo y apostar por éstos.
Ajuste real de gastos e ingresos con aportaciones en tiempo
Aportación real de los ayuntamientos
Asegurar que cubra las necesidades y que los municipios cumplan con sus obligaciones
Compromiso de pago de todas las administraciones, no pueden financiar partes si y partes retrasarse en pagos.
Cumplir los compromisos de financiación.
El Transporte público debe estar fuertemente subvencionado. La estructura de la población en el territorio no debe estar mediatizada por el precio de los desplazamientos a servicios y centros públicos y privados en capitales y grandes poblaciones.
Entiendo que deben ser financiados como hasta ahora, aunque variase el porcentaje de aportación en algunos casos.
La fórmula creo que es la correcta si los municipios se comprometen. La falta de compromiso de los municipios en pagar las cantidades acordadas, una gestión de los recursos más atenta a criterios políticos que a criterios técnicos, unos contratos con las empresas de transportes opacos y que permiten a las empresas no mejorar el servicio, incumplir horarios, desprestigiar a los usuarios, la falta de control y de aportación económica de la Junta en estos años anteriores creo que son las causas del deterioro de los Consorcios, al menos el de...
Esta así bien
Insisto, no se trata de modificar la fórmula de financiación. Es algo tan sencillo como: Policía Local, ayuntamiento, Educación, Comunidad Autónoma, Extinción de Incendios, Diputación, Servicios Sociales, comunidad autónoma. Transporte colectivo urbano, ayuntamiento; transporte interurbano, comunidad autónoma (salvo cuando tenga carácter nacional), y así... menos burocracia y menos rollo participativo, que luego no es
Hay Consorcios que no pasan por sus mejores momentos, el de Transporte es uno de ellos, aunque veo que la única posibilidad de mejorar la financiación es abaratando costes, no solo de las líneas, también del personal administrativo del Consorcio, pues los Ayuntamientos difícilmente pueden aportar más de lo que hacen.
Ley Estatal de Financiación del Transporte Público Colectivo, con respeto a las competencias de las autonomías y municipios.
Que las actuales se lleven a cabo y que las administraciones pongan dinero público como en cualquier otro servicio público.
Que lo financie la Junta de Andalucía que es la única que tiene la titularidad en esta materia
Ampliando las partidas de las administraciones obligadas.
Aportación del gobierno central y junta, no ayuntamientos
Aportación gobierno central.
Más aportación de la Junta y Diputación y de los operadores.
El transporte se debe financiar desde la Administración Autonómica los Ayuntamientos no pueden hacerlo.
Más implicación de las administraciones regionales y nacionales.
Mayor aportación de gobierno autonómico.
Mayor financiación de la junta de Andalucía y la diputación de Los ayuntamientos no podemos aumentar la financiación y en ocasiones no podemos ni seguir manteniendo la financiación actual x parte de los ayuntamientos
Mayor financiación de la Junta e igual cuota de participación en las decisiones
Son servicios deficitarios que deben acudir a financiación no solo municipal
Subvenciones a explotaciones propias por cada ayuntamiento.

La financiación pública es esencial y necesaria, aunque sí podría haber un compromiso más serio por parte de la iniciativa privada. Por parte de los usuarios, se debe ser consciente que el servicio público de transporte metropolitano tiene un coste y como tal también tiene que existir esa aportación del usuario/a.
Recargo sobre el IBI. Gestión directa de infraestructuras como estaciones e intercambiadores. Desarrollo de aplicaciones nuevas tecnologías susceptibles de ser patentadas y vendidas.
Que recibieran aportaciones directas de los impuestos sobre hidrocarburos, ya que se trata de fomentar el transporte público y, por ende, el ahorro y el transporte sostenible.
Publicidad (2 casos)
Privada
Totalmente pública
No se la respuesta, pero sería cuestión de sentarse para poder encontrar formulas que el viajero salga más favorecido sin costo a los distintos Ayuntamientos
No lo se (4 casos)

En consecuencia, la eficacia es alta si la medimos en relación a la consecución de los objetivos para los que fueron creados los Consorcios. No obstante, se reivindica la necesidad de mejorar la planificación financiera, ajustando los gastos a los ingresos, y sobre todo, a la corresponsabilidad en el cumplimiento de los compromisos que según los estatutos, tiene adquirida cada Administración.

En este sentido, se coincide con las conclusiones difundidas por la Cámara de cuentas de Andalucía en 2010, cuando al hacer el Análisis comparativo de la Gestión desarrollada por los Consorcios del Transporte Metropolitano de la Bahía de Cádiz, Granada, Málaga y Sevilla, afirman que han alcanzado un elevado grado de ejecución en el cumplimiento de los mandatos y objetivos marcados por la legislación aplicable. Sin embargo, en el sistema de planificación y control diseñado por los propios organismos como instrumento de ayuda a la gestión queda aún mucho que avanzar por cuanto el seguimiento de los objetivos concretos de cada Consorcio, es difícil de realizar, al no haber establecido algún modelo común que evite la disparidad y por consiguiente la posibilidad de extraer conclusiones válidas para todos.

En algunos casos, dicho seguimiento depende de empresas externas autorizadas de reconocimiento de la calidad que se limitan a evaluar lo que cada organismo decide, con el consiguiente sesgo que esto puede generar.

Baste citar, que sólo los Consorcios de Bahía de Cádiz y de Granada disponen de Carta de Servicios, y que como veremos en los siguientes indicadores, esto no sólo afecta a la Participación, Transparencia y Rendición de Cuentas, sino a la posibilidad de evaluar la eficacia comparada entre los mismos. Aún a sabiendas de que cada Consorcio tiene que adecuarse a unas peculiaridades concretas, la posibilidad de evaluar sus compromisos y la eficacia y eficiencia en su gestión de forma comparada en un marco común, como es Andalucía, sujeta a una misma legislación, es muy difícil. Razon que justifica y

sea comprensible que en los primeros diez años de creación de los consorcios, la prioridad haya estado en alcanzar los objetivos generales, si bien la sostenibilidad de los mismos dependerá, en gran medida, de los éxitos o fracasos de cada Consorcio en un entorno común que ha de generar las mismas oportunidades a la ciudadanía andaluza, independientemente del territorio en el que residan.

No obstante, tanto los agentes directamente implicados en la Gestión, como los destinatarios del servicio, reconocen que la situación del Transporte Público ha mejorado con la formación de los Consorcios, por cuanto su valoración y grado de satisfacción son positivas.

7.3. La información y la participación en los Consorcios del Transporte Metropolitano

El indicador de la participación es esencial para valorar la Gobernanza, no obstante, esta no puede ser efectiva si los actores implicados no tienen información suficiente para participar. En ese sentido, podemos valorar las actuaciones bidireccionales que permiten la comunicación entre las partes, es decir, entre las instituciones y los ciudadanos; las aportaciones ciudadanas que dependen de la iniciativa ciudadana sin que nadie les requiera expresamente su opinión, por ejemplo las quejas y sugerencias; y finalmente, las consultas públicas (opinión, satisfacción), que siempre parten de la iniciativa de las instituciones. Por ello, definimos este indicador como:

«Conjunto de mecanismos, institucionalizados o no, a través de los cuales los ciudadanos inciden o buscan incidir en las decisiones públicas, con la expectativa que aquellas decisiones representen sus intereses sociales, difusos y colectivos, ejerciendo su derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos.»

La participación que se propicia desde los Consorcios es de diversa índole. Por un lado la participación de las Administraciones implicadas que se plasma en el seno de las reuniones de los Consejos de Administración y en las aportaciones económicas que hace cada una. En segundo lugar, la participación de las empresas privadas u operadores del transporte y grupos de presión, como sindicatos, que se plasma en las sesiones de las Comisiones Técnicas. Y en tercer lugar, la participación ciudadana que se organiza por tres vías diferentes: las encuestas de satisfacción, las quejas o sugerencias, y la que depende de la información y difusión a los ciudadanos para que estos puedan opinar, e incluso quejarse. En concreto, la existencia y disponibilidad de Car-

tas de Servicios (como instrumento de participación indirecta), a través de las cuales los ciudadanos reconocen sus derechos, conocen las obligaciones y compromisos del Consorcio, y lo que es muy importante, los objetivos que se proponen cumplir para realizar un seguimiento en la consecución de los mismos.

Cabe decir, además, que los Miembros de los Consejos de Administración, al ser alcaldes o concejales, son representantes de la ciudadanía y se entiende que son transmisores de la opinión de los ciudadanos, de sus necesidades, reivindicaciones, pero que al medir este indicador, hemos considerado que es la participación ciudadana, de forma directa, la que debiera adquirir mayor protagonismo, sin menosprecio del ejercicio de representación que ejercen los miembros del consejo de Administración respecto de sus representados. No obstante, la configuración en su organización, según los estatutos, viene condicionada por la presencia de los representantes directos de los ciudadanos, que actúan en representación del ámbito administrativo para el que se han elegido. Lo que significa que su participación, en los órganos de los consorcios, se debe considerar como un cauce eficaz de participación ciudadana.

7.3.1. Opinión de los directores gerentes

En las entrevistas realizadas a los directores gerentes, el discurso generalizado resalta la importancia que para ellos tiene, la opinión, solicitudes y sugerencias, tanto de los usuarios como de los Ayuntamientos, en representación de los ciudadanos, porque son un medio eficaz para modificar o adaptar los servicios del transporte público a las necesidades reales de las personas usuarias, y para mejorar la calidad del mismo.

«...la gestión es totalmente directa y muy participativa» (E8).

«...alaban mucho la gestión tan participativa y directa de la administración a través del Consorcio» (E7).

«...le hemos puesto mucha imaginación al tema de cómo hacer participar a los usuarios con la creación de los paneles... paneles de usuarios. Cuando detectamos que hay un servicio que no funciona todo lo bien que debiera, con independencia de que recibamos las quejas, las reclamaciones, etc. Normalmente, nos ponemos en contacto con el ayuntamiento para seleccionar a un grupo reducido de usuarios que utilizan frecuentemente el transporte público, y lo que hacemos es que les subvencionamos el viaje, les facilitamos una tarjeta recargada con saldo, que se renueva mes a mes, a cambio de que ellos nos informen cada vez que observen una anomalía» (E9).

«Porque aquí lo que se han atendido son las peticiones que piden o bien los ayuntamientos, o bien los usuarios. Porque nosotros normalmente, los cambios de horario, los refuerzos, los ponemos porque nos lo solicitan las Asociaciones de Vecinos, fundamentalmente» (E8).

«Además tiene un efecto expansivo enorme en el que... nos pone alerta a todos... nos pone alerta a nosotros como coordinadores del sistema de transporte, pero también pone en alerta a los operadores de que se están cometiendo a lo mejor algún tipo de... irregularidad...» (E9).

Los Directores Gerentes reconocen que mediante la participación han aproximado a los ciudadanos a la administración, y la han hecho muchos más cercana, y comprensible.

«...ellos valoran positivamente la entidad, y además te lo dicen, porque tienen una relación que no conocían. Que les atiendas en el día, y te dicen "mira, nosotros pedimos una cita en cualquier otro sitio y tardan un mes en dártela"» (E2).

Los diferentes órganos de participación creados en los Consorcios son, además, una vía eficaz para que la participación sea efectiva. En la Comisión de Participación se facilita la presencia de todos los colectivos ciudadanos, usuarios del transporte público, como asociaciones de vecinos, de ciclistas, amas de casa, etc. En la Comisión Técnica, se garantiza la presencia de organizaciones sindicales, patronal, para que intercambien opiniones con los representantes de las administraciones consorciadas antes de llegar a los acuerdos que finalmente se aprobarán en el Consejo de Administración de cada Consorcio.

Se trata de Comisiones de carácter consultivo, que en ningún caso tienen capacidad de cambiar decisiones, porque estas son definidas por el gerente y refrendadas por los Consejos de Administración, pero son un medio eficaz para conocer la opinión de los usuarios, asociaciones, sindicatos y operadores.

En el discurso de los Directores Gerentes se destaca la actitud participativa de los miembros en las diferentes comisiones, su interés y satisfacción porque la administración les convoque y les escuche, pero sobre todo, por ver solventados sus problemas relacionados con el transporte público, y la mejora de la calidad.

«...son muy activos... además no se sientan aquí para oírte, se sientan aquí para lo que les cuentas, te preguntan, te piden, te recomiendan, tú les

haces consultas también, se valora muchísimo lo que ellos dicen y cómo opinan y muchas veces se materializa, como por ejemplo, en nuestro manual de usuarios» (E2).

«Estamos en continuas y permanentes mejoras, mejoras que se hacen trabajando de forma coordinada a través de... con los operadores, a través de la Comisión Técnica donde hay una excelente participación tanto de operadores como de las organizaciones sindicales más representativas, estamos en permanente revisión, continua adaptación y a nivel de la comunidad autónoma también algunas de las concesiones son de ámbito superior al metropolitano» (E1).

«...yo creo que la representatividad que hay es amplísima, porque distinguimos las técnicas y las de participación social, las técnicas están los sindicatos y la patronal. Los dos sindicatos más representativos, y la patronal. Y en la de participación social, recientemente la hemos ampliado y están consumidores y usuarios, amas de casa, la federación de asociaciones de vecinos, peatones, ciclistas, ecologistas, en fin... que hay un espectro muy importante» (E9).

«Luego el consorcio, a través de la Comisión de Participación y de mecanismos también de poder atender a los usuarios, tenemos una relación fluida» (E1).

«Porque la comisión, por ejemplo, de Participación Social es muy útil y necesaria. Precisamente, en un momento de restricción presupuestaria como la que tenemos, muchas veces es imposible atender las necesidades que plantean» (E6).

«...hay una Comisión Técnica y una Comisión de Participación Social, en la que se le traslada la información y ellos opinan. Pero realmente la aportación no modifica. Puede hacer alguna modificación en mejora de servicios... incluso de tarifas...» (E3).

«...no tienen carácter decisorio porque son Comisiones de Participación pero tienen, previa información, e incluso cuando se van a acordar cambios de tarifas... y todo eso... también se lo explico y le digo, previamente, como han sido las discusiones y el debate que hemos tenido previo en la Junta... para luego después, una homologación en todas las provincias desde unos mínimos iguales» (E7).

«...son receptores de la información, agradecen la información, te trasladan quejas, pero no ejercen un liderazgo en la comisión. De manera que se convierten en un órgano de asesoramiento y consulta» (E9).

En el discurso se refleja la importancia de la fluidez de la comunicación, aunque también queda patente que dicha participación encuentra ciertas limitaciones en aquellas decisiones que dependen de la disponibilidad presupuestaria. En muchos casos los Gerentes querrían satisfacer las demandas de los ciudadanos pero no disponen de recursos suficientes para abordarlas.

«Hay partidas en el presupuesto que se destinan a las mejoras de servicio. Las mejoras de servicio sí que responden, en muchos casos, a las necesidades expresadas por la ciudadanía» (E5).

«...en situaciones como la actual, que es muy difícil porque nos restringe mucho el tema económico, evidentemente, se restringe mucho y se indica el por qué de la elaboración primera del presupuesto, que evidentemente, si existe alguna aportación que no suponga un desequilibrio para la estabilidad del consorcio pues se admite» (E4).

«...el presupuesto está ajustado a la realidad, y la participación en este caso, tendría poco que decir... puesto que la mayor parte del presupuesto se destina a pagar a las empresas concesionarias, las empresas operadoras, por el servicio de transporte que prestan... con lo cual no hay mucho margen...» (E5).

«...en los presupuestos no intervienen, en los presupuestos tu le das... los pones en conocimiento del presupuesto que se va a aprobar... normalmente, yo les convoco antes de, salvo que haya algún tema concreto, pero como pauta general, antes de una sesión de comité o de consejo aquí. Para que siempre sepan lo que vamos a llevar a aprobación, vale, y para que me den su valoración en muchos temas. En los presupuestos, se los doy a conocer, pero ellos no intervienen a ese nivel» (E2).

Los medios que se utilizan para difundir la información, e incentivar la participación, son diversos: desde la fórmula tradicional que consiste esencialmente en la publicidad, hasta las diversas formas que facilitan las nuevas tecnologías y las redes sociales. Recobra importancia el trato que diariamente tienen los trabajadores que prestan el

servicio con los usuarios, y sobre todo el contacto directo con el Consorcio a través del Centro de atención al usuario, y a la existencia de un apartado de quejas y sugerencias, la información en marquesinas, etc.

En las entrevistas se insiste en que todo esto no existía con anterioridad a la creación de los Consorcios, lo cual ofrece una información positiva sobre la aportación que esta fórmula significa para aproximar el servicio a la ciudadanía, y que este puede incidir en la forma en que se gestione para que responda a sus necesidades reales.

«...el canal de información entre usuarios y consorcio... el más usado, hoy por hoy, es el Centro de Atención al Usuario» (E6).

«Quien cumple una función informativa muy importante son los propios conductores de los autobuses. En muchos casos conocen a cada uno de sus usuarios y usuarias, y tienen una relación muy directa con los viajeros y viajeras, es un cauce que utilizamos muy a menudo, los propios conductores, e incluso la información que colocamos directamente en los autobuses» (E5).

«Nos hemos trabajado muchísimo el acceso telemático a través de la página web. Diseñamos una nueva página web hace un año y la dotamos de una oficina virtual, y esta oficina virtual te permite que tú desde casa puedas plantear sugerencias, reclamaciones, quejas en su casa, solicitar certificados, cualquier trámite documental y además obtenerlo de manera automática. Está muy automatizada...» (E2).

«Estamos introduciendo los códigos QR en la cartelería, porque con 301 marquesinas, y con cambios que... en los horarios que se suele hacer a menudo, hemos llegado a la convicción de que se pueda realizar el acceso a la web donde viene el horario facilitará mucho la información» (E5).

«No había información al usuario, no había información en parada, la información que había en parada era la que ponía el operador, no había información en web, no había información telefónica... era la que daba cada operador, o sea, si tú querías viajar tenías que llamar a Alsa o a Portillo para ver qué horarios tiene... el sistema de información ha cambiado totalmente. La información está puesta en poste, está puesta en parada, hay un centro de atención de llamadas y de reclamaciones, de quejas, de

sugerencias. La web... nosotros tenemos las consultas en la web... se han disparado... tenemos los medios para la juventud, utilizamos Tuenti y Facebook de forma permanente» (E8).

Se destaca, en algún caso, la poca cultura existente y la predisposición ciudadana para utilizar la vía de las quejas, porque no se concibe como una fórmula de participación para la mejora, sino de penalización.

«...no sé por qué... pero tienen mucho respeto a poner sugerencias, quejas o reclamaciones, y es una de las herramienta algo físico que te indique dónde está el problema» (E4).

En el discurso, además, se trasluce que la participación de las personas usuarias encuentra otros canales eficaces además de la presencia de las Asociaciones que forman parte de la Comisión de Participación Social, se refieren a la Redes Sociales, la Página Web, las visitas y consultas directamente en las oficinas de los Consorcios o a través del Centro de Atención de Usuarios.

Los avances tecnológicos facilitan, además, el acceso a la información y una mayor disponibilidad de la misma, aunque se alude en el discurso a la necesidad de tener en cuenta las barreras de acceso y dificultades de comprensión de éstas tecnologías en la que se encuentra una parte significativa de los usuarios del transporte metropolitano, sobre todo las personas mayores.

Por ello, en algunos Consorcios, combinan formas sofisticadas tecnológicamente, con otras clásicas basadas en relaciones de solidaridad orgánica propia de núcleos pequeños de población.

Las redes sociales como Facebook o Twitter están en auge como nuevas formas de participación e interacción entre organismos públicos y ciudadanía. Se destaca la inmediatez que facilita esta vía para responder de forma rápida a los imprevistos, porque ofrecen información actualizada en tiempo real, y también recoge las peticiones o aportaciones de los usuarios con la consiguiente repercusión en la calidad del mismo y en el aumento de su uso.

«...cada vez se nota que la gente se está incorporando a las nuevas tecnologías. Sí es verdad que eso es, en parte, a una población muy joven, que usa el transporte público, por supuesto, sobre todo para venir a la facultad. Pero hay una gran mayoría, una gran mayoría... de personas mayores que no utilizan ese medio de comunicación y que como no les llegue la

información muy directa o a través de... como decía yo antes... su pueblo... pues no llega... no llega... pero sí estamos notando que la gente se va incorporando» (E7).

«...sí sería más conveniente completar, no solamente con Facebook, como canal, sino que tiene que haber otro tipo de información adicional fuera de las redes sociales» (E4).

«Sabemos también que no todos, no la mayoría de los usuarios de nuestros servicios son personas con un teléfono inteligente con acceso a Internet, e intentamos pues... tanto telefónicamente aquí, o ese número 902 de atención... prestar ese servicio...» (E5).

«...cuando iniciamos el servicio en verano... enfocados a servicios como Búho, servicio de playa, servicio de ocio... y ahí sí se recibe más información, porque quieras que no el usuario más joven...» (E3).

«...tenemos un Facebook, y que participa ya mucha gente, mucha gente. Y nosotros incluso en la campaña pasada, introducimos una novedad, de un pequeño premio a las personas que más utilizan esa fórmula de comunicación con nosotros y de información» (E7).

«...nosotros tenemos la página de Facebook del Consorcio y la de Tuenti. En la que se van publicando todas las noticias, los autobuses nuevos que vamos poniendo, cuando hay un cambio de horario importante, cuando hay cualquier actividad en cualquier municipio...» (E8).

«...la inmediatez que da, por ejemplo, el Twitter es fantástica, sabemos cuando un autobús va tarde, cuando un autobús tiene roto un asiento, cuando un conductor va hablando por el móvil» (E9).

«...además para nosotros también es un canal muy inmediato, imagínate por un corte de tráfico, aunque las noticias de transporte de la web siempre están también actualizadas. Pero el Facebook como comentabas es una respuesta... rápida...» (E2).

«...el problema que veo que tiene Facebook con respecto a la información pública, de carácter público, es que como institución sólo puedes tener una página... no puedes tener un perfil, con lo cual, eso de por si...

el propio empresario, el dueño de Facebook, te impide tener una mayor interacción con los visitantes de tu página» (E6).

Por consiguiente, el indicador participación, basado en la existencia de información e interacción, alcanza niveles satisfactorios, tal y como expresan en su discurso los Gerentes entrevistados, existen vías de participación social activas establecidas por los Consorcios que funcionan bien, e inciden en la realidad del transporte metropolitano. Sus demandas, sugerencias y críticas son consideradas y se implementan, en la medida que lo permite el presupuesto. No obstante, a pesar de estas restricciones presupuestarias se procura, desde los Consorcios, al menos, facilitar el máximo de información sobre las decisiones e iniciativas que se toman desde la Gerencia.

Por último, en el discurso de la gerencia se destaca la eficiencia de los Consorcios en la gestión de los conflictos y la rapidez en la intercomunicación para la gestión cotidiana del transporte respecto a los operadores, lo que redundará en una mejora en la comunicación entre usuario y administración.

7.3.2. Opinión de los miembros de los Consejos de Administración

En cuanto a la opinión de los miembros de los consejos de Administración, y a su valoración sobre la participación, lo que se les preguntó en la encuesta fue sobre si los Consorcios podían ser una fórmula eficaz para la participación, a través de qué cauces, y si los que ya se habían creado tenían repercusión sobre la toma de decisión. En este sentido, el 59 % de las personas encuestadas de este colectivo considera que la fórmula de los Consorcios del transporte metropolitano facilita la participación de todas las administraciones, algo que es esencial para la coordinación entre las mismas, y el 17,8 % entiende que la facilita poco y el 1,8 % nada (tabla 7.30).

Tabla 7.30. Valore el grado en que la fórmula de los Consorcios facilita la participación de todas las administraciones

		Frecuencia	Porcentaje
	Mucho	11	19,6
	Bastante	22	39,3
	Poco	10	17,8
	Nada	1	1,8
	Total	56	100

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

En relación a esta cuestión, se alude a que además, la participación es efectiva en los consorcios, en la medida en que están presentes las diferentes administraciones en un órgano tan decisivo, para la toma de decisión, como es el Consejo de Administración. De ahí que resalten la importancia de la información y la comunicación que se establecen entre todos los miembros y entre estos y la Gerencia. Ante esa cuestión, la comunicación se valora como fluida entre las diferentes administraciones (73 %), lo que facilita la participación de todas. De la misma forma, al preguntar a este colectivo sobre si la frecuencia con la que se reúnen es adecuada, se comprueba en la tabla 7.31, que podría mejorarse.

Tabla 7.31. Valore la frecuencia con la que se reúne su Consejo de Administración

Valoración	Frecuencia	Porcentaje válido
1	5	10,6
2	9	19,1
3	15	31,9
4	13	27,7
5	5	10,6
	47	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

El 38,3 % de los encuestados califica la frecuencia con la máxima calificación (4 o 5). Sin embargo, el 31,9 % cree que es aceptable la frecuencia con la que se reúnen, pero aparece el 29,7 % de los miembros que estiman que deberían celebrarse más reuniones a lo largo del año.

En cuanto a la implicación en los debates de los miembros de los consejos, la proyección que se hace del resto de los miembros es positiva al considerar, el 70,2 %, que de los miembros que se implican en los debates internos, solo el 29,7 % entienden que no. Por tanto, el interés que se detecta y la utilidad que se evidencia, se valora positivamente.

Es muy importante en esta valoración, la consideración positiva de la aportación que conlleva la consistencia de los debates. Si se entendiese que están vacíos de contenido, o que no tienen utilidad alguna, no se alcanzaría, por parte del 36,2 % la máxima calificación (tabla 7.32).

Tabla 7.32. Valore la implicación del resto de los miembros del Consejo en los debates internos de los Consejos de Administración

	Valoración	Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	1	5	10,6
	2	9	19,1
	3	16	34,0
	4	13	27,7
	5	4	8,5
	Total	47	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

Es importante hacer alusión a que en los Consorcios, como se ha visto en sus estatutos, hay prevista la existencia de dos Comisiones que faciliten la participación de los diferentes colectivos implicados y afectados por este servicios. Sin embargo hay una respuesta muy sorprendente al constatar que el 65,9% de los que han respondido el cuestionario no conocen la existencia de la Comisión de Participación.

Este desconocimiento podría responder a que desde los Consorcios no se ha difundido demasiado su existencia, o lo que es peor, que las decisiones no se han llegado a justificar por haber sido demandadas por las diferentes asociaciones de ciudadanos en determinados Consorcios. Aquí se vislumbra cierta laguna en la valoración de la participación ciudadana o de movimientos o asociaciones ciudadanas. No obstante, de entre los que afirman conocerla la valoración es muy positiva (tabla 7.33).

Tabla 7.33. ¿Conoce la Comisión de Participación Social?

Válidos	Si	14	34,1
	No	27	65,9
	Total	41	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

A pesar de no conocer la existencia de esta comisión, cuando se les pregunta si debería haber otros cauces de participación tres de cada cuatro personas encuestadas entienden que sí, lo que fortalece la idea de su importancia, aunque se desconozca su existencia (tabla 7.34).

Tabla 7.34. ¿Cree que podrían existir otros cauces de participación ciudadana?

Valoración		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Si	31	75,6
	No	10	24,4
	Total	41	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

De las encuestas se puede deducir, por las sugerencias que se hacen por parte de los encuestados, y que más abajo se enumeran en el cuadro 7.2, un desconocimiento importante de los recursos de los que se han provisto los Consorcios como figura de colaboración público privada. Sobre todo, porque las sugerencias que hacen para mejorar la participación ciudadana, en la mayoría de los casos, ya existen, por ejemplo, proponen la formación de una comisión equivalente a la de participación ciudadana, que está prevista en los estatutos, o se propone hacer encuestas de satisfacción, cuando, como hemos visto, también se realizan de forma periódica en los Consorcios de mayor ámbito poblacional. O crear buzones de sugerencias y centros de atención al usuario, que son recursos que ya se utilizan desde hace tiempo como vía de participación ciudadana.

Cuadro 7.2. Sugerencias para la mejora de la participación ciudadana

A nivel de municipio consorciado a través de encuestas de satisfacción a los usuarios.
Aumentar la existente, no limitándose a opciones mayoritarias en zona de capitales y contar también con organizaciones de pueblos de la provincia
Buzón de sugerencias, página Web, o cualquier red social para tener un acercamiento al ciudadano.
Buzones telemáticos y físicos en estaciones y apeaderos, y presencia en los consejos de administración de algún representante de usuarios e incluso de trabajadores.
Buzones y canales de participación.
Creación de un Consejo social para la movilidad metropolitana.
Democracia participativa por medio de internet, los referendos, las «puertas abiertas» del consorcio, las jorandas técnicas y ciudadanas de deliberación,...
Encuesta a pie de servicio (6 casos)
Fomento del uso de las quejas y propuestas.
Escuchando las reivindicaciones de los distintos consejeros y no poniendo trabas a las posibles mejoras por motivos económicos (siempre la excusa)
Invitación a asociaciones a los consejos de Administración con voz pero sin voto.
Juntas vecinales y asociaciones de usuarios.
La participación directa de los colectivos sociales a través de un órgano creado al efecto.
La participación directa en el Consejo de las asociaciones de usuarios y de consumo. El conocimiento general de los acuerdos que se toman. La transparencia en la gestión y una gestión de los recursos más adecuada para la mejora de los servicios de transporte al servicio de los vecinos y usuarios y no al servicio de los intereses de los alcaldes.
Las propuestas a través del centro de atención al usuario.
Los existentes a nivel superior.
Mediante otros canales de comunicación.
Menos comisiones, más transparencia en la información que se suministra a través de las webs corporativa, y más encuestas y análisis de servicio público desde una perspectiva del usuario. En el Consorcio en el que se participa, se da la paradoja de liquidar presupuestos con remanentes de tesorería positivo, mientras se decide incrementar las tarifas, con el peregrino argumento de que son propuestas lineales que afectan a toda la Comunidad Autónoma.
Participación activa a través de los medios tecnológicos
Presencia permanente de asociaciones y colectivos en los órganos del consorcio, que hubiera ciudadanos/ciudadanas
Redes sociales (2 casos)
Sondear las necesidades de los vecinos
Tener en cuenta la opinión de los usuarios del servicio, pues muchos de los que componemos el Consejo de Administración no hacemos uso de las líneas, y a la hora de hacer modificaciones de horarios e incluso reducciones de líneas, como ha pasado este año atrás, son muchas las quejas de los usuarios de que a determinadas horas no hay líneas directas. Propongo sondear a los usuarios antes de hacer cambios estructurales en los horarios ordinarios.

Por tanto, la participación, aún siendo un valor reconocido y demandado, en numerosas ocasiones, como acabamos de comprobar, no se traduce en las formas establecidas para hacerla posible, lo que sugiere la necesidad de establecer cauces de información y difusión desde las instancias competentes, sobre las vías o mecanismos establecidos para ello, además de su reivindicación.

Por su parte, en la Comisión Técnica, en la que están presentes los Operadores y los Representantes de las Centrales Sindicales con mayor representación en el Transporte de viajeros, además de la gerencia del consorcio, como está previsto en los estatutos, podemos volver a comprobar que tampoco es conocida por todos, la participación de estos actores externos.

La mayor parte de los miembros conoce la comisión Técnica (63,4 %), aunque sorprende que el 36,6 % la desconozca, más aún cuando se reivindica que lo técnico neutralice los intereses partidistas (tabla 7.35).

Tabla 7.35. ¿Conoce la Comisión Técnica?

		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Si	26	63,4
	No	15	36,6
	Total	41	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

No obstante, el 78 %, de los que declaran conocerla, entiende que se tienen en cuenta sus demandas, algo coherente con la consideración de que los criterios técnicos priman en la toma de decisión de forma considerable sobre los intereses partidistas. Es un aspecto muy importante, el que la mayoría de los encuestados afirmen que se tienen en cuenta las demandas de esta comisión para la toma de decisión, porque se trata de una comisión esencial para la relación público-privada (tabla 7.36).

Tabla 7.36. ¿Cree que se tienen en cuenta sus demandas?

		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Si	32	78,0
	No	9	22,0
Total		41	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

Finalmente, si se considera importante la valoración y el conocimiento de los diferentes mecanismos de participación, y el grado de influencia de la misma en la toma de decisión, lo es mucho más, el que los encuestados entiendan, si es fluida o no, la comunicación entre la Gerencia y las diferentes administraciones que componen el consejo de Administración. En este sentido, como se constata en la tabla 7.37, sólo el 16,3, suspende esa fluidez en la comunicación.

Tabla 7.37. Valore la fluidez de la comunicación entre la Gerencia del Consorcio y las instituciones que lo componen

		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	1	3	6,1
	2	5	10,2
	3	5	10,2
	4	19	38,8
	5	17	34,7
Total		49	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

Por consiguiente, el indicador participación, según los miembros de los Consejos de Administración encuestados, es valorado de forma positiva, aunque se desconozcan la existencia de las comisiones que la propician. Además, esa valoración positiva se ve plasmada en tanto en cuanto, se considera que se tienen en cuenta sus demandas, influyen en la toma de decisión, y lo que es más importante, se valora positivamente la comunicación entre las administraciones locales y la Gerencia como de muy fluida.

En este sentido, los Consorcios serían una institución propicia para impulsar este indicador y por tanto, la Gobernanza local. Lo cual no quiere decir que no haya que mejorarlo por los diferentes motivos ya descritos.

7.3.3. Las web y las nuevas tecnologías como medios eficaces de información y participación

Cómo ya anticipábamos, la participación es una variable que depende en gran medida de la información de la que se dispone. En consecuencia, tan importante es ver si existen canales para ejercer la participación, como que exista información suficiente para que los usuarios, y todos los actores implicados en la gestión del transporte metropolitano puedan ejercer la participación.

Fue esta la razón que nos motivó para hacer una evaluación de las Web de los Consorcios y constatar en qué medida se ofrece información y como establecen canales de interacción entre los ciudadanos y la administración, o entre empresas y administración, y medir así la oportunidad de que haya participación real.

Para realizar la evaluación de las páginas Web, como ya se explicó en la metodología se ha aplicado un cuestionario que está dividido en cinco apartados que se corresponden con los cinco componentes del gobierno electrónico, y que se ha utilizado en diversas ocasiones, para medir el grado en que una web va evolucionando, en lo que

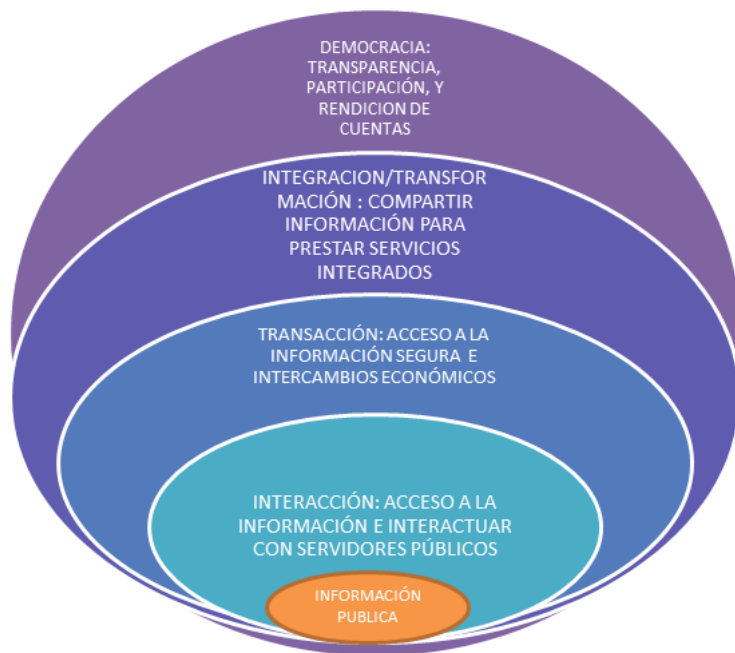
a funcionalidad se refiere, desde sus estadios más primitivos, que se corresponde con ofrecer información solamente, hasta sus estadios más avanzados que coincidiría con un estado de participación plena entre administraciones, entre estas y la ciudadanía y entre estas, los ciudadanos y los operadores. Por ello, se ha elegido el modelo diseñado por Sandoval como uno de los más eficaces para, desde el enfoque evolutivo, medir el éxito en la consecución de la proximidad de la administración a la ciudadanía y al sector privado, mediante el gobierno electrónico (Sandoval y Gil-García, 2009).

En este modelo se parte de cinco indicadores que a continuación describimos, para medir el grado en que la interacción a través de las web propicia, o no, la participación y muy vinculada a la información, como se ejerce esa participación. Los indicadores medidos en cada web han sido los siguientes:

- Información: este indicador se ha medido en base a la disponibilidad de información en cada web (7 puntos).
- Interacción: la esencia de este componente es la posibilidad de interacción entre el gobierno y los ciudadanos, es decir, a la posibilidad de acceder a la información de forma segura y que haya intercambio de la misma (8 puntos).
- Transacción: en este indicador se avanza algo más, en la medida en que además de la interacción se mide la posibilidad de obtener servicios completos incluyendo pagos electrónicos (5 puntos).
- Integración/transformación: este indicador viene descrito por una fase muy importante previa a la consecución de la Democracia Electrónica como una garantía de la participación efectiva. Por ello, se mide el acceso a todos los servicios de diferentes dependencias gubernamentales incluyendo la posibilidad de una forma única de pago para varios trámites y servicios (9 puntos).
- Participación/democracia: en este caso medimos la interacción bidireccional entre los usuarios que acceden a las web y los Consorcios del Transporte Metropolitano (5 puntos).

Al medir todos estos indicadores, según el modelo de Sandoval, tenemos información suficiente como para valorar en qué grado las nuevas tecnologías facilitan la participación de los usuarios. Como puede verse en el gráfico 7.47, a medida que se supera un estadio inferior es posible alcanzar la participación efectiva de todos los afectados por un determinado servicio público.

Gráfico 7.47. Fases para la implementación del Gobierno Electrónico



Fuente: elaboración propia.

Se ha establecido un cuestionario (anexo 3), en el cual se va puntuando cada indicador a partir de los ítem en los que está desagregado. Así hemos podido comprobar en que estadio se encuentran los Consorcios y cómo afrontan el uso de las nuevas tecnologías como medio eficaz para garantizar la participación.

Como puede comprobarse en la tabla 7.38 los resultados de la evaluación de la web de cada Consorcio nos permite avanzar que la página web del Consorcio de Transporte Metropolitano de Almería (23,68 %) es la que muestra un mayor índice de funcionalidad de todos los componentes del instrumento de medida. Le sigue el sitio web del Consorcio de Transporte Metropolitano Metropolitano de Málaga (21,12 %) con una diferencia de casi 5 puntos porcentuales. Las páginas de los Consorcios granadino, gaditano, sevillano y onubense presentan índices similares, 19,79 %, 18,72 %, 18,37 % y 18,16 % respectivamente. Las páginas de los Consorcios de Jaén (14,45 %), Campo de Gibraltar (13,88 %) y Córdoba (13,27 %) puntúan por debajo del 15 %:

Tabla 7.38. Puntuaciones de cada consorcio en los diferentes componentes analizados

	Huelva	Cádiz	Sevilla	Málaga	Granada	Jaén	Almería	C. Gibraltar	Córdoba
Total	18,16	18,72	18,37	21,12	19,79	14,45	23,68	13,88	13,27
Información	49,4	64,69	50,54	61,83	64,2	33,03	70,4	43,8	40,74
Interacción	12,5	-	12,38	14,88	4,13	10,33	12,38	-	-
Transacción	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Integración	20	20	20	20	20	20	30	20	20
Participación	8,92	8,92	8,92	8,92	10,6	8,92	5,6	5,6	5,6

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

Fuente: elaboración propia. Evaluación realizada en Marzo-Abril de 2014.

La evaluación del indicador información, que coincide con la fase más inicial del gobierno electrónico, donde la principal finalidad es incentivar la participación, la colaboración, y la transparencia, nos permite comprobar que en ningún caso se llega al 100 %. La máxima calificación obtenida está en el 70 %, lo que sin duda influye en el resto de la evaluación y por tanto, de la evolución hacia la participación como fase avanzada en ese gobierno electrónico.

En relación a la información presentada en las páginas, se echan en falta una serie de elementos esenciales que faciliten la interacción entre usuarios y gestores del servicio. En concreto, se carece de: un buscador interno, externo, la fórmula para comprobar la coherencia de los resultados de búsqueda, un servicio RSS de información, y en la medida de lo posible, solicitar la evaluación de los contenidos a los usuarios. Además, el acceso a información interna del consorcio, como las cartas de servicio, los documentos de seguimiento en la consecución de objetivos, actas de reuniones, etc., no está previsto, según la información disponible en el periodo analizado.

De todos los Consorcios, sólo en dos casos se tiene acceso a la Carta de Servicios a través de las web.

En cuanto al segundo indicador, la interacción de las personas usuarias con la página web de cada Consorcio se basa tanto en el acceso a documentación en diferentes formatos, como a la posibilidad de contactar con personal de los Consorcios. En la evaluación realizada, los índices alcanzados son muy escasos, sólo en Málaga se obtiene el 14,88 %. Por ello, facilitar la interacción, supondría un gran paso para conseguir un buen nivel de participación. Insertar en las páginas un chat directo con personal de atención al cliente, personalizar la página según preferencias del usuario, o abrir

un foro de debate en los que participen tanto personal del consorcio como usuarios pueden ser ejemplos de mejora en este aspecto.

El indicador de Transacción es nulo, y es un elemento importante en las páginas web para obtener el máximo rendimiento a estas herramientas: el registro de usuarios en la web, recarga de tarjeta de transporte o la compra de billete sencillo online, son ejemplos de maximizar las posibilidades de estos sitios web.

En cuanto al indicador de Integración, al existir la red de Consorcios coordinada desde la Junta de Andalucía se ha propiciado que se alcance una puntuación más alta. En este sentido, los recursos para las nuevas tecnologías de las que disponen la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas es mucho mayor que la que dispone la Administración Local. Por ello, el liderazgo ejercido desde la Junta ofrece un potencial para el aumento de este componente bastante considerable.

Finalmente, el indicador de participación apenas alcanza el 10 sobre 100, de ahí que se deberían buscar fórmulas para mejorar la participación ciudadana utilizando las nuevas tecnologías, no solo porque son la alternativa eficaz para la participación de los ciudadanos, en lo que la mejora del servicio se refiere, sino porque se podrían incentivar otras vías de participación como la opinión de los ciudadanos antes de la toma de decisión. Se dejan de aprovechar fórmulas de participación que acercasen a la ciudadanía a la constante mejora de servicios: realizar encuestas online, abrir foros de propuestas o posibilidad de voto por SMS o publicar vídeos explicando nuevos proyectos de los Consorcios que llamen a la participación de las personas usuarias y al uso del transporte colectivo de viajeros.

Por todo ello, los resultados de la evaluación de las web, sitúan a los Consorcios del Transporte Metropolitano en una posición muy ventajosa en relación a las evaluaciones resultantes de haber aplicado este modelo a web de Ayuntamientos, Administraciones Autonómicas y provinciales, como se ha constatado en otras investigaciones. Sin embargo, queda aún mucho por avanzar hasta alcanzar unos niveles de información que se aproximen al 100 % y esto repercute de forma negativa en la participación.

No obstante, y a pesar de ello, en el indicador concreto de participación resalta la funcionalidad de estas vías para la mejora del servicio, pero no para la influencia de la ciudadanía en la toma de decisión, o en el conocimiento de las razones por las que se implementan una acciones y no otras, o para incentivar la asunción de responsabilidades cuando no se hace un uso adecuado de los recursos públicos, hechos que aproximan o alejan a los ciudadanos a los poderes públicos fortaleciendo o debilitando la transparencia y rendición de cuentas.

Los gobiernos electrónicos son una futura vía para la participación, en este sentido, las Web de los consorcios están en una fase inicial muy apropiada para el despegue y el avance hacia la participación real y directa.

7.4. La transparencia en la gestión de los Consorcios del Transporte Metropolitano

Este indicador lo definimos para medir el *conocimiento público de datos, documentos, procesos de toma de decisiones e informaciones sobre la actividad realizada, y a la vez, incluye la posibilidad de verificar su exactitud por los ciudadanos. Un primer componente de este concepto, entonces, es la necesidad de que todo proceso de toma de decisiones sea público y se encuentre respaldado por un sistema de administración de información que permita su conocimiento y escrutinio por la ciudadanía.*

En cierta medida, la difusión de la información, a través de las web ya ha sido tratada en el indicador de la participación, sin embargo, es imprescindible hacer alusión a esta, por cuanto es la manifestación más evidente de la transparencia.

No cabe duda de que la participación como la transparencia están estrechamente vinculadas entre si, y ambas con la rendición de cuentas, por lo que, aunque los tres indicadores han sido medidos de forma desagregada confluirán en una idea común, ya que tanto la rendición de cuentas, como la transparencia, han de estar al servicio de la participación, esencia de la democracia y de la legitimidad de la acción pública.

7.4.1. Opinión de los directores gerentes

De nuevo, para la medición de este indicador, utilizaremos la opinión de los actores directamente implicados en la gestión del transporte metropolitano, los Directores Gerentes, y los miembros de los Consejos de Administración. En el discurso de los gerentes entrevistados se destacan dos líneas argumentales en relación a la *Transparencia*: por un lado, obtener fácilmente la información por parte de los usuarios y de los organismos implicados, y por otro lado, la comunicación entre las instituciones implicadas porque eso garantiza que todos tengan y dispongan de toda la información que condiciona cualquier decisión en el ámbito del servicio publico que nos ocupa.

No cabe duda de la importancia que tiene la transparencia no solo para la mejora de los servicios que ofrecen los Consorcios, en la medida en que al solucionar a los ciudadanos sus problemas se aumenta la confianza en lo público y también en la política, sino por

ser un servicio gestionado por una institución que se mueve a caballo entre lo local y lo regional. Y en ese caso, la transparencia y la participación son la clave para que la posible colaboración público privada sea eficaz y por ende contribuya a la Gobernanza local.

En la construcción de la Gobernanza local, al igual que para los países que forman la alianza para los Gobiernos Abiertos, la colaboración no es posible sin la transparencia. Por lo que la evaluación de este indicador y el de la participación, nos ha permitido comprobar la distancia que existe entre el discurso que las reivindica, y la cultura que las promueve e impulsa para alcanzarlas con éxito. Los Directores Gerentes señalan la estrecha relación que existe entre el acceso a la información y la transparencia.

«...el principal problema que existe, ya te digo en la sociedad, no solamente en el transporte, es la falta de información, y la falta de claridad mostrando información. Entonces, si lo haces y te esfuerzas en hacer esa distribución de la información, es mucho más fácil... mucho más fácil...» (E4).

Aluden a la importancia que tiene el que se expliquen las decisiones para que convivan, el interés general, defendido desde la capacitación técnica y política, y el interés particular, como necesidad de cada usuario por sus circunstancias personales y territoriales.

«...es muy difícil el equilibrio entre la idea que tú quieres hacer y el miedo que puedas tener porque si le trasladas a la ciudadanía lo que quieres hacer, te lo impidan hacer... te lo impidan hacer... eso hace que se actúe con imperio. Es decir, este es mi programa, voy a llevar a cabo mi programa» (E9).

Se valora como muy útil para la mejora de la transparencia la existencia de las comisiones técnicas y de participación social. Es relevante que se manifieste la idea de que aunque no tienen carácter decisorio, son tenidas en cuenta, por parte de los Gerentes, a la hora de tomar decisiones.

«...aún cuando no tienen carácter decisorio... lo que hago es que les presento, una vez finalizado el presupuesto que yo voy a presentar en el Consejo de Administración, tienen conocimiento previo y me dan su aprobación. Que hasta ahora siempre ha sido favorable» (E7).

«...siempre convocamos a las comisiones técnica y a la comisión de participación previo a someter al Consejo de Administración el presupuesto. Por lo tanto, informamos sobre la situación del sistema de transporte metropolitano con carácter general, estudiamos las necesidades, infor-

mamos sobre el presupuesto, sobre la situación económica, movilidad y demás...» (E1).

«...vamos realizando reuniones en las que tiene que estar los miembros de las comisiones, y ahí es donde exponemos tanto la elaboración del presupuesto» (E4).

El eje transversal en los discursos de los Gerentes es que hay total sensibilidad y convencimiento de la necesidad de difundir y explicar la toma de decisión, y se destaca la importancia de la existencia de las comisiones para llevar a cabo esta difusión que al final se traduce en transparencia. Es verdad que los presupuestos son la la decisión más importante, y esta se difunde con toda claridad a los miembros de los Consejos de Administración, y así lo explican los Gerentes en sus entrevistas, sin embargo, se detecta, como ya lo hizo la Cámara de cuentas en 2010, la falta de definición y publicidad de los objetivos concretos de cada consorcio, para su evaluación y seguimiento, lo que impide una valoración más óptima de este indicador.

Las Cartas de Servicios son un instrumento muy válido tanto para la participación, como ya veíamos, como para la transparencia y rendición de cuentas, y en muchos casos no se contempla que puede ser un factor multiplicador de las mismas.

En una búsqueda por todas las páginas Web de los consorcios, sólo Bahía de Cádiz y Granada disponen de ella, si bien en la primera se priorizan los componentes de información, atención al cliente, transparencia y calidad, y en la segunda, la participación ciudadana y los compromisos con Granada. Es por ello que en el discurso analizado, se refuerza la idea de la separación entre el discurso que la reivindica y la acción positiva para alcanzarla.

7.4.2. Opinión de los miembros de los Consejos de Administración

Diferenciamos en este caso, la información que se les facilita a los miembros del consejo de Administración, previa a la celebración de un Pleno, de la que se les ofrece a la ciudadanía o a las personas usuarias, a través de los diferentes medios ya analizados.

En relación a la primera, la información que se facilita a los miembros es valorada por el 80 % de las personas encuestadas de suficiente, notable o sobresaliente. Sólo dos de cada diez encuestados estima que no es suficiente (tabla 7.39).

Tabla 7.39. ¿Cómo valora la información que se facilita para el desarrollo del Consejo?

	Valoración	Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	1	2	5,0
	2	6	15,0
	3	12	30,0
	4	15	37,5
	5	5	12,5
	Total	40	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

En cambio, cuando la difusión es con los ciudadanos, la percepción es menos positiva. Parece no haber una política de difusión de los acuerdos demasiado efectiva ya que al preguntarle a los encuestados sobre ello, el 56,4 % suspende la difusión de los acuerdos del Consejo a la ciudadanía, el 30,8 % lo aprueba, y sólo un 12,9 % lo califica con sobresaliente (tabla 7.40).

Cabría decir que hay bastante unanimidad en que es un aspecto que habría que mejorar en los Consorcios y también por parte de cada uno de los representantes locales en sus respectivos municipios porque la información a los usuarios de las decisiones que se toman y de lo que la justifica, es lo que legitima las actuaciones implementadas en el ámbito de cualquier servicio público.

Tabla 7.40. Valore la política de difusión de los acuerdos y medidas adoptadas por los Consorcios a la ciudadanía

Valoración		Frecuencia	Porcentaje
Válidos	1	11	28,2
	2	11	28,2
	3	12	30,8
	4	3	7,7
	5	2	5,2
	Total	39	100

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

Hay, por tanto, una valoración diferente en este indicador. En la transparencia interna la valoración es muy positiva, no lo es tanto en difusión de los acuerdos a la ciudadanía. Claro que aquí habría que matizar que muchos de los encuestados han realizado sugerencias que ya existían según la legislación aplicable a este ámbito pero que la desconocen.

7.5. La rendición de cuentas en la gestión de los Consorcios del Transporte Metropolitano

En este indicador, muy relacionado con el resto de los indicadores, que ya han sido valorados, encontramos los cimientos de la participación, por cuanto es la base del actuar de los poderes públicos, y del conocimiento que la ciudadanía tiene del mismo. De sus efectos y consecuencias, y lo que es más importante, de a quien sirven los intereses que se defienden. Es así, un indicador que nos permite conocer Cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, gobernantes y gobernados preservando claras diferencias entre las autoridades políticas, las administrativas, las empresas privadas, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Debe estar muy claro qué se puede y debe controlar; quién controla o debe controlar; cómo controlar, qué misiones y funciones o temas se pueden controlar y por cuánto tiempo. El empleado público debe fundamentar la base jurídica que justifica sus actos y el político debe hacerlo de sus decisiones. Sin embargo, los consorcios no son una institución, por su forma de constitución, que pueda rendir cuentas, de forma directa, a los ciudadanos, si no es a través de la información de sus actividades y su interacción mediante las Comisiones Técnicas y de participación ciudadana, y las Nuevas Tecnologías. Porque no son elegidos por ellos, en este sentido, ya hemos evaluado los indicadores de información y participación, por lo que la rendición de cuentas, o mejor, el control que exige darlas, viene establecido por la propia norma, al tener que justificar sus acciones ante el con-

sejo de administración, ante la Administración que subvenciona la mejora de servicios e infraestructuras, y la Cámara de cuentas de Andalucía como órgano de control.

En este sentido, como veíamos en páginas anteriores, en 2010, la Cámara de Cuentas realizó un análisis comparativo de los cuatro consorcios de más presupuesto. Al analizar la eficacia lo hizo basándose en el grado de cumplimiento de objetivos e implantación de mandatos, y sobre la planificación y control. Del informe emitido se puede extraer la conclusión de que no existe un modelo eficaz de control, lo que impide la evaluación y seguimiento de los logros alcanzados por los consorcios, tras su constitución. Por ello, para rendir cuentas, una de las bases de partida es que es fundamental establecer de forma explícita qué objetivos se proponen cada año, y que nivel de consecución se alcanza. Es este el aspecto en el que los consorcios deberán mejorar, según la Cámara de Cuentas, y en lo que no hemos profundizado más en nuestra investigación.

No obstante, y partiendo de que la exigencia de dar cuentas a los ciudadanos no es obligada, en este caso, desde la rendición de cuentas se puede generar un acercamiento entre la ciudadanía y los gestores del transporte, para que los primeros aprueben a los segundos, al valorar qué es lo que prima en sus decisiones, si está justificada la inversión pública que conlleva el mantenimiento de este servicio, y si todo eso se explica mediante las políticas públicas implementadas, o la mejora de la calidad del servicio que en definitiva es lo que puede generar confianza política y por ende, contribuir a la gobernanza local. Es fundamental, en este indicador, aclarar que la rendición de cuentas no es directa a los ciudadanos sino de la Gerencia a los miembros que componen el Consejo de Administración.

7.5.1. Opinión de los directores gerentes

De igual forma, hemos tratado de medir este indicador a partir de la opinión de los Gerentes y de los miembros de los Consejos de Administración. En la mayor parte de los discursos de los Gerentes, para acercarnos a este indicador lo hemos hecho aludiendo a la pregunta: ¿Qué es lo que realmente han aportado los Consorcios en la gestión del transporte interurbano? ¿Se han cumplido los objetivos para los que fueron creados? ¿Lo sabe la ciudadanía para reiterar o retirar la confianza en sus representantes políticos?

Desde el discurso de los Gerentes, se destaca cómo la especialización en la gestión del transporte, ha proporcionado beneficios sociales en general, que podrían concretarse en la atención al público, la información, el sistema tarifario integrado, el acceso a los

equipamientos como factor multiplicador de la igualdad de oportunidades, etc., y los efectos positivos sobre el medioambiente.

«...yo creo que los Consorcios se dedican a gestionar transportes de una manera especializada» (E2).

«...hay un beneficio directo económico, que es lo que más interesa muchas veces a los usuarios, pero también hay una única imagen del transporte, hay una gestión coordinada, hay una imagen corporativa común, se le da mucha importancia a la gestión de la calidad, a la atención al público, a la información... es decir, que los usuarios potenciales y reales del transporte tienen bastante rendimiento desde la existencia del consorcio» (E5).

«Evidentemente esto es muy rentable. La rentabilidad social, al final repercute sobre la rentabilidad económica del conjunto» (E4).

La gestión del transporte es percibida como una actividad fundamental para el desarrollo social y económico. La importancia del transporte público y su correcta gestión para el flujo de capitales, trabajadores, turistas, estudiantes, pensionistas, etc., es esencial para comprender la rentabilidad social de estos servicios que a priori son deficitarios económicamente. En este sentido, cumplen la función social de reducir las desigualdades sociales en el acceso al transporte y la movilidad y por ello, los Gerentes justifican la subvención a este servicio.

«...no existe ninguna actividad económica que no esté relacionada con el transporte, no existe ninguna... entonces, como eliminemos eso o vayamos en deterioro de ello, estamos contribuyendo de alguna manera a su desaparición, y lo que tenemos que hacer es ir al incremento. Asegurar, a lo largo del tiempo, la continuidad de los servicios. E incluso incrementarlos... que es lo que estamos intentando hacer» (E4).

«Sabemos que el transporte público es deficitario, y eso habrá que atenderlo... porque muchas veces se atienden necesidades del servicio público... ir a los hospitales no genera demanda, ir a un pueblo pequeño no es rentable, el caso es que eso hay que atenderlo porque todos los ciudadanos tienen derecho a moverse de un lado a otro... eso es una cosa, y es otra cosa tener una estructura de personal absolutamente desproporcionada o tener unos gastos de explotación o tener decisiones empresariales mal tomadas» (E9).

Como vemos, la cuestión económica determina tanto la gestión como, si nos centramos en los usuarios, el uso que se realiza del transporte público. El beneficio directo del sistema consorcial es la reducción de tarifas, uno de los objetivos prioritarios en la constitución de los consorcios, que ha sido alcanzado y por ende, justifica la acción y la decisión política y la creación de un sistema tarifario común ha beneficiado enormemente a los usuarios directamente en su economía.

«...el hecho de que exista un área tarifaria integrada común, en la que con la tarjeta se permita el trasbordo a otros medios, como en este caso, al urbano con un precio bonificado... pues es un beneficio directo sustancial» (E5).

«...las ventajas es que también tienen un nivel de administración mucho más directo y luego, pues se ha conseguido, digamos, abaratar el costo del servicio público con las aportaciones que los entes consorciados aportan además del coste del transporte» (E7).

«...las ventajas son un porcentaje de reducción sobre el precio que legalmente corresponde percibir según establece la normativa a las concesiones que fueron adjudicadas en su momento, ahora mismo las rebajas... importantes rebajas y pues una continua mejora permanente, de servicios a través de... mejora de parrilla, mejora de frecuencia, de acuerdo con los operadores» (E1).

«...es un ahorro considerable con respecto a las tarifas concesionales que estaban establecidas con respecto al billete, y desde que iniciamos ahora ya más de la mitad de los usuarios utilizan... más de la mitad de los viajes se hacen pagando con tarjeta» (E3).

«...el consorcio cumple un papel de estabilizador dentro del área metropolitana favoreciendo la movilidad de las personas que viven más lejos» (E5).

«...yo me pregunto, si no está el Consorcio mañana... como todo... nunca pasará... si pasa... el usuario va a perder una calidad impresionante, o sea, dónde va a acudir una agencia centralizada, un sitio centralizado, una capital puede atender a toda una Comunidad Autónoma... es imposible... quién va a estar para coger el teléfono cuando te llama el alcalde y te dice vente para acá que se me ha caído una marquesina» (E8).

«El usuario, claramente, es el objeto final de los Consorcios... evidentemente, no tenemos nosotros ninguna razón de ser sin los usuarios. Los usuarios son los que nos dan a nosotros la razón» (E4).

En todas las afirmaciones citadas, se comprueba la preocupación constante de los gerentes por ofrecer una gestión que esté al servicio de los ciudadanos. También se insiste en el convencimiento de que se trata de un sistema de gestión eficiente porque con los recursos invertidos se realiza una importante labor de coordinación, información y gestión integrada del transporte metropolitano, que redundará en el beneficio de la ciudadanía. Aluden que continuamente se realizan mejoras en los servicios que se ofrecen, se actualiza la información y se diseñan nuevas líneas de trabajo. La gestión de los Consorcios de Transporte Metropolitano la describen como útil, a pesar de los pocos recursos humanos de los que se disponen.

«Por eso nosotros siempre hemos defendido, lógicamente porque estamos en ellos, pero también porque creemos que es real, que es un sistema de gestión del transporte más útil de todos, más práctico y más económico. Como te digo, con cinco personas llevamos adelante todo esto» (E6).

Es importante destacar cómo en el discurso de los Gerentes se deben a la necesidad de tener informados a las personas usuarias, como fórmula eficaz de rendir cuentas y de evidenciar que el control externo al que están sometidos los presupuestos garantizan la legalidad de las acciones y el buen uso de los recursos invertidos. La obligatoriedad de rendir cuentas al Consejo de Administración, a la Administración que subvenciona las mejoras de servicios y a la Cámara de Cuentas de Andalucía, se queda en el ámbito legal, que no es baladí, y los Gerentes, además, consideran la importancia de rendir cuentas a los ciudadanos a través de las diferentes fórmulas de difusión de toda la información, que ya se ha citado.

«Yo creo que además más la información a nivel de conjunto, de trasladar la información y bueno, en el último año sí hemos ampliado la información gráfica, hemos intentado que toda la información esté disponible en todos los postes y marquesinas, la página web se ha actualizado hace poco, y aún así hemos actualizado sólo la parte local, para que la información sea más... lo más amplia posible...» (E3).

«...el control sobre el gasto es muy riguroso, todo va dedicado fundamentalmente al pago de operadores a compensaciones como consecuencia del uso de la tarjeta y al funcionamiento del sistema de transportes, es

un presupuesto que a día de hoy no tiene déficit. Tiene superávit. Se ha cerrado el ejercicio 2013 con superávit. A pesar de la deuda que los ayuntamientos consorciados tienen con el consorcio» (E1).

Las situaciones de deuda pública en cada consorcio, según los discursos, no son por el mal uso de los recursos, sino por la situación de crisis financiera por las que pasan las administraciones públicas en general.

«Entonces... este Consorcio no tiene deudas, no tiene ninguna deuda. Va bastante bien económicamente» (E7).

«En esta situación dramática de crisis que estamos viviendo, pues hay ayuntamientos que pagan, y hay ayuntamientos que no pagan. Y en ese difícil equilibrio nos movemos ¿no?» (E6).

«...te limita el presupuesto, te limita muchísimo, te limita una barbaridad. Y hay acciones que entiendes que deberían hacerse y no las haces porque no se pueden» (E2).

Así pues, esta figura de colaboración público privada, de carácter voluntaria, se muestra como una vía eficaz para la rendición de cuentas, según el discurso de los gerentes, al entender estos la justificación social que tiene esta inversión pública de la que depende el éxito de muchos otros servicios. En su discurso, los Gerentes dan por hecho el papel que ejercen los órganos de control, pero señalan la importancia de ir más allá, informando a los ciudadanos de los beneficios de la gestión especializada de un servicio público como el transporte colectivo de viajeros.

7.5.2. Opinión de los miembros de los Consejos de Administración

Los miembros de los Consejos de Administración consideran que las explicaciones que se dan a la ciudadanía son escasas, sobre todo al constatar que los acuerdos que se consensuan en los Plenos no trascienden a los usuarios, y se insiste en la necesidad de mejorar los cauces de participación para la ciudadanía porque se la percibe como alejada de las decisiones políticas.

No obstante, como indicábamos previamente, la Rendición de cuentas estaría enmarcada en la relación entre la Gerencia y los miembros del Consejo de Administración. En ese sentido, se ha preguntado a los miembros de los Consejos de Administración, si lo que priman, en cuanto al grado de libertad, en la toma de decisiones, son criterios

políticos con finalidad electoralista, o por el contrario, se trata de criterios basados en la profesionalidad de los que gestionan el transporte y tratan de dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos desde su capacitación técnica y buscando el interés de los usuarios.

Por ello, cuando hemos insistido en la libertad que sienten a la hora de tomar decisiones y se les ha preguntado a los miembros del consejo, si son autónomos a la hora de votar, y por tanto refrendar las decisiones tomadas desde la gerencia, el 86,5 % consideran que son bastante o muy autónomos a la hora de tomar las decisiones (tabla 7.41).

Tabla 7.41. Valore el grado de autonomía e independencia de sus decisiones en las votaciones que usted realiza

	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	17	37,7
Bastante	22	48,8
Poco	4	8,8
Nada	2	4,4
Total	45	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

Es más, se reafirman cuando se les pregunta a los miembros de los Consejos de Administración si el voto tendría que ser secreto, el 60 % entiende que no, porque se sienten con plena libertad al votar a mano alzada (tabla 7.42).

Tabla 7.42. ¿Considera que las votaciones en los Consejos deberían ser con carácter general con voto individual, directo y secreto?

		Frecuencia	Porcentaje
Válidos	Si	18	40,00
	No	27	60,00
Total		45	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

Así, si los miembros de los Consejos de Administración se consideran autónomos, y además no temen que públicamente se identifique su voto, se entiende que a la hora de dar explicaciones a la ciudadanía no pueden ocultarse en el anonimato y, por tanto, podría entenderse como una posible manifestación de la Rendición de cuentas.

En relación a la segunda cuestión, las respuestas de los encuestados, al preguntarles sobre qué criterios son los que entienden que priman en la toma de decisiones, si políticos, identificados con los intereses que defiende del partido, conforme a un proyecto político concreto, o técnicos, identificados con los que responden con la cualificación técnica suficiente como para primar los intereses de los ciudadanos y su calidad de vida, a la hora de establecer las alternativas y soluciones a los problemas de los usuarios del transporte público colectivo, las respuestas confirman que el 66,8 % de los miembros que han respondido a la encuesta entiende que las decisiones se toman en base a criterios técnicos, y el 33,2 % considera que poco o nada. Algo en lo que se reafirman si relacionamos esta cuestión con la misma pregunta, pero en este caso con la toma de decisión por criterios políticos. De igual forma, los porcentajes refuerzan la consideración de que priman criterios técnicos, aunque también políticos (tabla 7.43 y 7.44).

Tabla 7.43. Valore en qué grado en la toma de decisiones de su Consejo de Administración priman criterios técnicos

	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	6	13,4
Bastante	24	53,4
Poco	13	28,8
Nada	2	4,4
Total	45	100

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

El 58,2 % entiende que los criterios que priman mucho o bastante son políticos, y el 41,8 % considera que poco o nada dando fuerza a la valoración de los criterios técnicos.

Tabla 7.44. Valore en qué grado en la toma de decisiones de su Consejo de Administración priman criterios políticos

	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	9	16,4
Bastante	23	41,8
Poco	13	23,6
Nada	10	18,2
Total	55	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

Así pues, en las respuestas de los miembros de los consejos de administración, si los criterios que priman son más técnicos que políticos, esta fórmula se presenta como positiva para la búsqueda de las soluciones de los problemas de los ciudadanos, y menos politizada que otras. Es interesante destacar cómo el perfil en cada caso es muy diferente y se manifiesta coherente con el puesto que desempeña. Mientras los Gerentes, en el epígrafe anterior, entendían que se consideraban dirigidos por los políticos, los alcaldes o concejales, que si son políticos, se consideran autónomos en sus decisiones y valoran la gestión técnica como prioritaria sobre la política, aunque no rechazan los intereses políticos.

El modelo responde con lealtad a los criterios de legitimidad política y democrática, por cuanto quienes tienen que decidir son los elegidos por los ciudadanos, sus representantes, y los técnicos, son los que deben buscar las mejores soluciones a la problemática, según las prioridades de la agenda política.

Por tanto, el indicador de Rendición de Cuentas parte de una realidad en la que aún no está implantada una cultura de dar explicaciones a los ciudadanos y de asumir las responsabilidades que se deriven de las decisiones tomadas por los poderes públicos. Sin embargo, los Consorcios de Transporte parten de una situación de privilegio por cuanto el servicio está muy centralizado en estos, en lo que a transporte metropolitano se refiere y esto facilita en gran medida la posibilidad de establecer fórmulas eficaces de control sobre la acción pública que aproxime a la ciudadanía a los poderes públicos y estos puedan confiar más en ellos. No sólo por la resolución puntual de los problemas de los usuarios al facilitar la resolución de los mismos por la proximidad de quien gestiona el servicio, sino porque ofrece, mediante la coordinación interinstitucional, la posible supresión de duplicidades y gastos innecesarios que la coincidencia de administraciones en un mismo servicio, ha demostrado provocar hasta ahora.

7.6. La capacidad de gestión social y medio-ambiental en los Consorcios del Transporte Metropolitano

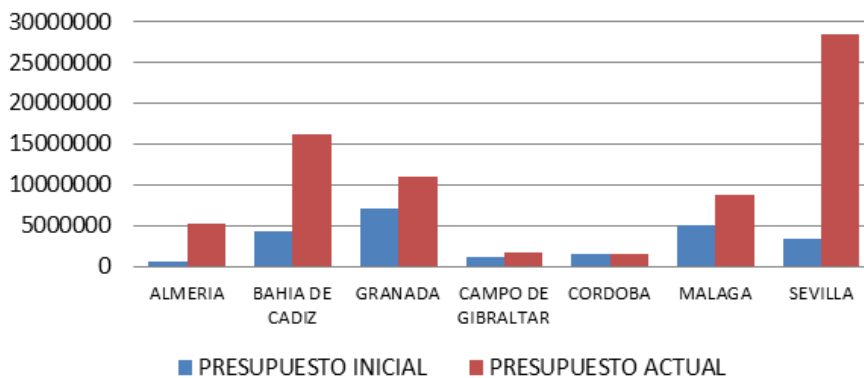
En este último epígrafe describiremos los resultados obtenidos para la medición de los indicadores de capacidad de gestión social, y de gestión medioambiental.

La capacidad tanto de gestión social como medioambiental se expresa a nivel de desarrollo de recursos humanos (sistemas y proceso de personal), fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión), y de la reforma institucional a través de la evidencia de su desempeño o implementación para un servicio novedoso en el que esté implícito el uso sostenible de los recursos.

Por consiguiente, los Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía, desde su implantación, han demostrado un incremento presupuestario que justifica su consolidación y su capacitación en la Gestión del Transporte. Las diferencias observadas en los cuatro consorcios de mayor cobertura, en lo que a nivel presupuestario se refiere, son mayores que las detectadas en el resto, debido a que los más recientes han contado con el asesoramiento de los cuatro primeros y partieron de una idea aproximada de lo que realmente sería el presupuesto ordinario.

En este sentido, de los datos disponibles, facilitados por los consorcios señalados en la gráfica, se puede comprobar el aumento presupuestario tan significativo que se produce en Sevilla, Bahía de Cadiz y algo menos en Granada y Málaga. No obstante, dicho aumento justifica con creces la capacidad de gestión económica, porque de no haberse tenido, no habrían aumentado como lo han hecho (gráfico 7.48)⁷.

Gráfico 7.48. Evolución del Presupuesto Ordinario en cada Consorcio

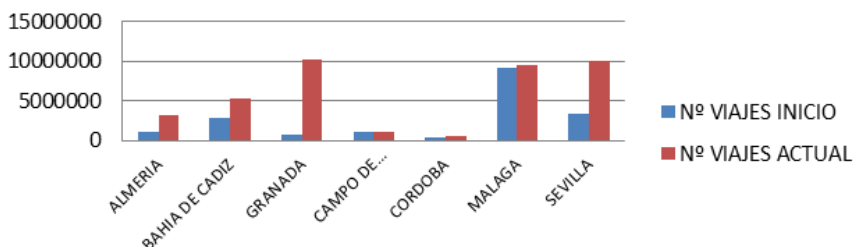


Elaboración propia. Fuente: Consorcios del Transporte Metropolitano.

Además, el número de Viajes ha aumentado en todos ellos, aunque desde 2008 se haya disminuido por motivos diversos, y se haya experimentado una evolución diferente en cada Área Metropolitana.

⁷ Los datos de los Consorcios que no aparecen no han sido aportados por los respectivos Consorcios.

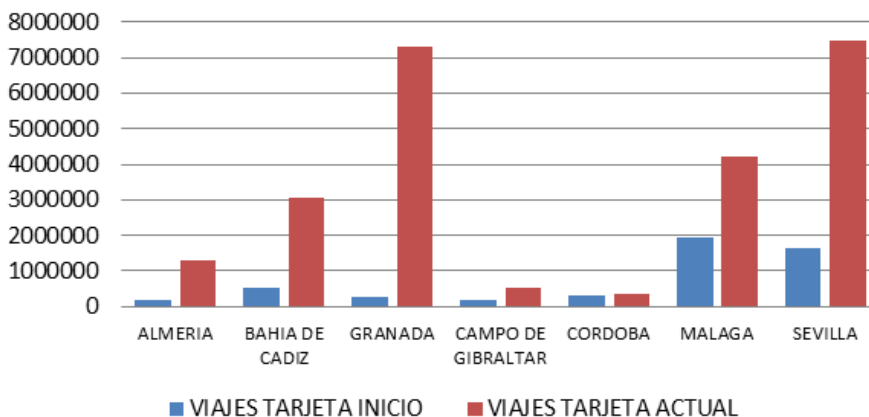
Gráfico 7.49. Evolución del número de viajes en cada área



Elaboración propia. Fuente: Consorcios del Transporte Metropolitano.

No obstante, lo que fundamentalmente puede demostrar la capacidad de gestionar este servicio, han sido la evolución y penetración del uso de la tarjeta, con los beneficios que esto supone para las personas usuarias, por la reducción económica en el coste del viaje y el cambio en el uso de otros modos de transporte que no perjudican tanto al medio ambiente.

Gráfico 7.50. Evolución del número de viajes con tarjeta en cada área



Elaboración propia. Fuente: Consorcios del Transporte Metropolitano.

Así, se manifiesta por un lado la consecución de muchos de los objetivos que justificaron la creación de los consorcios, y se ha demostrado que dicha capacidad de Gestión social y medioambiental, se ha consolidado y crece en función del aporte al bienestar de la sociedad en su conjunto a través de medidas como: la mejora de las tarifas y la movilidad,

la seguridad en el transporte, la accesibilidad del servicio, la atención a colectivos con especiales necesidades, como las familias numerosas, y sobre todo, las acciones que tratan de proteger el medio ambiente. Se ha de recordar que uno de los objetivos para los que fueron creados los consorcios, aun a sabiendas del costo económico que supondría para la hacienda pública, ha sido el aumento del transporte colectivo en detrimento del uso del vehículo privado para reducir las emisiones de gases contaminantes.

En ese sentido, a medida que la gestión social y ambiental ha justificado la inversión económica, se ha mejorado la gestión económica en tanto que al ser más rentable para los empresarios del transporte, por el aumento de viajeros producido, han invertido en renovar la flota y mejorar su combustión, o incluso optar por vehículos menos contaminantes.

Además, como veremos en el discurso de los Gerentes y de los miembros de los consejos de administración, esa capacidad de gestión social y medioambiental ha repercutido en la efectividad de las políticas del transporte, uno de los elementos fundamentales de la gobernanza.

7.6.1. Opinión de los directores gerentes

En el discurso de los Gerentes, la capacidad de gestión para la consecución de los objetivos ya quedó explicitada en la medición de la eficacia. No obstante, aquí se hace explícita la relación de esa eficacia, en términos de consecución de objetivos, con búsqueda de la igualdad de oportunidades, del bienestar para el ciudadano y de la atención a colectivos con peculiaridades que necesitan medidas específicas para su situación, como fórmula para medir la capacidad de gestión social.

Por ejemplo, se insiste en que el ahorro que supone para las familias la creación de los Consorcios, queda plasmado en el discurso de los mismos:

«...el consorcio, per se, es una ayuda a las familias. Ten en cuenta que el consorcio en supone, desde su puesta en marcha, o sea, su puesta en marcha tarifaria con el operador supone de media un 26 % de ahorro con respecto al billete, anterior a la puesta en marcha del sistema» (E6).

«...la media de ahorro es de un 30 % con respecto a lo que había... o sea, si no existiese el consorcio» (E3).

«...nosotros sí intentamos en la gestión que hacemos de servicios y de líneas, siempre distinguimos mucho lo que es el usuario cautivo del que es el usuario ocasional o el turista» (E8).

No obstante, se alude a que las limitaciones presupuestarias, no siempre permiten a los Consorcios realizar determinadas actuaciones que mejorarían aún más el acceso y uso del transporte público generalizado.

«...una asociación de discapacitados... que se adecuaran los autobuses a sus necesidades... es que... sinceramente... esas comisiones son las que me producen más impotencia... porque me es imposible atender esas necesidades, que me parecen tan lógicas y justas...» (E6).

A pesar de ello, la atención a colectivos con necesidades concretas está en el imaginario colectivo del discurso de los Gerentes.

«...está el billete de familia numerosa que eso abarata muchísimo... y luego tenemos el de la Junta de Andalucía para las personas jubiladas, que es el 50 %. Yo creo que en ese aspecto, en la Administración Pública en general, está muy bien...» (E7).

«...somos el único Consorcio de la provincia de Andalucía que ha establecido ya un procedimiento en nuestras tarjetas con el sistema braille» (E7).

«...mejor es subvencionar al que tiene que venir al colegio y no tiene otra manera, al estudiante, no te digo al que ya está cubierto con la Consejería de Educación, te digo al universitario... que es que no tiene cómo venir a X si no tiene un vehículo que lo trae, un transporte público...» (E8).

Se plantea, además, por parte de los Gerentes que el beneficio es generalizado para los ciudadanos y que esto, a veces, plantea dudas sobre la justificación de la inversión pública si se trata de colectivos que no tienen necesidades económicas o utilizan el transporte para fines como el ocio. Por ello, a veces se manifiesta la preocupación por establecer fórmulas eficientes para que se subvencione a los usuarios que no tienen una situación económica holgada, o al usuario cautivo, cuya forma de moverse depende de la subvención. También se manifiesta la necesidad de que se invierta en medidas que diferencie a los usuarios según su situación personal, porque subvencionar con la misma cuantía el transporte nocturno para la diversión, no parece estar tan justificado como el transporte para el acceso a servicios como la educación, la sanidad, etc.

«...yo te hablaba al principio de ventajas económicas que la situación... una situación de crisis que puede tener una familia, y no crisis, es decir, a

todos nos gusta desplazarnos de manera más económica, entonces, eso claro que ayuda porque el coste del viaje al usuario es más barato» (E2).

«...si tu personalizas la tarjeta tú ya puedes hacer una criba, que ya podrías empezar a pensar en tipos de bonos de transporte por tipos de rentas y demás... lo que pasa es que no hemos seguido avanzando en ese tema porque no hemos podido. Porque te digo otra vez, estamos parados por todos los proyectos comunes» (E8).

«Y también estamos intentando implantar un sistema que llamamos a demanda, y es que cojan, pues que donde solamente... cogen el autobús, pues eso, como he dicho antes, 4 o 5 personas y no todos los días, pues que el autobús más cercano que pasara por ahí pues con una llamada, a demanda, ese día pasara a recogerlos y no tiene por qué pasar todos los días y venirse de vacío» (E7).

«...entonces, ahí es donde están los puntos claves, no solamente del descuento del 50 %, que digamos, que mitiga la situación tan crítica de las familias. Sino también apoyar al sistema de transportes con una visión a largo plazo» (E5).

Sin embargo, en las entrevistas a los Gerentes, queda clara la doble visión que hay que hacer de esta subvención, por un lado la gestión social y de atención a usuarios con circunstancias concretas, y por otro lado, el incremento y la calidad del servicio que aumente su uso, para proteger el medio ambiente y para afrontar otras carencias que los propios Ayuntamientos tienen por su capacidad técnica o por el tamaño de su población. Por ello, se trata de una política re-distributiva, pero también medioambiental por cuanto el incremento del uso del transporte colectivo redundará en una disminución del transporte privado, con el consiguiente beneficio para el medio ambiente.

«...seguridad en paradas, seguridad en las infraestructuras, es fundamental. Seguridad y luego, procurando que todas nuestras actuaciones tengan dos referentes: accesibilidad y cuidado o mantenimiento, o mejora de la situación en el medio ambiente» (E1).

«...el consorcio, está a lo que marca la ley... no tenemos otra capacidad... y lo que hacemos es recordarle a las empresas operadoras lo que le exige la legislación, en cuanto a la dotación de vehículos accesibles para personas con movilidad reducida, como un porcentaje de vehículos que tienen que repostarse con biodiesel...» (E5).

«...la mayoría de los municipios no tienen transporte urbano, con lo cual, adaptamos nuestro interurbano para que haga de urbano e interurbano» (E8).

«...el consorcio, está a lo que marca la ley... no tenemos otra capacidad... y lo que hacemos es recordarle a las empresas operadoras lo que le exige la legislación, en cuanto a la dotación de vehículos accesibles para personas con movilidad reducida, como un porcentaje de vehículos que tienen que repostarse con biodiesel...» (E5).

Los Gerentes insisten en que las mejoras que se han llevado a cabo en los servicios por parte de los Consorcios del Transporte metropolitano en Andalucía han sido múltiples desde la creación de los mismos. La movilidad en las diferentes provincias andaluzas, el acceso al transporte público y la seguridad en el mismo son cuestiones que van mejorando paulatinamente, a pesar de las limitaciones presupuestarias, que como podemos apreciar en el discurso de los gerentes, es el obstáculo fundamental que se encuentran en el desarrollo de sus actividades.

Además, desde el discurso de los gerentes se pueden extraer propuestas de actuación que mejorarían la gestión social del transporte metropolitano en Andalucía, como por ejemplo personalizar tarjetas según el nivel de renta del usuario o implantar el transporte público a demanda, como fórmulas para garantizar su sostenibilidad.

Por otro lado, en cuanto a la gestión medioambiental es fundamental aclarar que aunque en este ámbito se está supeditado a las políticas de otras consejerías, porque los consorcios no tienen competencias, en materia medioambiental, una de las razones que mejor justifican la subvención al usuario para desincentivar el uso del vehículo privado, con la trascendencia que eso tiene para las reducción de emisiones de CO₂ y partículas en suspensión contaminantes, y la reducción de ruidos al hacer más fluido el tráfico, es el aumento del uso del transporte colectivo de viajeros. Desde el discurso se detecta que se conoce la legislación, y se insiste de forma continua en recomendar a los operadores o empresarios del transporte, estrategias de mejora medioambiental y, en general, reconocen que cooperan con las administraciones competentes para la protección del medio ambiente.

Manifiestan los Gerentes en sus discursos, que a pesar de no tener competencia en este tema, se trabaja en que para las nuevas adjudicaciones se contemple con carácter obligatorio, que estén adaptados los vehículos a la normativa medioambiental y se haga de forma rigurosa. Así, la política de transporte se vincula de forma real, no sólo a lo social, sino a la protección del medio ambiente.

«...muy pocas... muy pocas porque no tenemos competencias...» (E6).

«El control, por otra parte, de emisiones y demás, vendrá mejorado o regulado con los nuevos períodos de adjudicaciones, que se cumpla de forma rigurosa la legislación. No olvidemos, como he dicho antes, que estas concesiones se adjudican en un tiempo determinado, en unas condiciones determinadas, y que desde ese tiempo hasta ahora ha ido cambiando la legislación, procurando que esta legislación pueda ser de aplicación... no que pueda, sino que se aplique, se controle y se cuide» (E1).

«...en el proceso de renovación de flota, siempre se ha procurado que los nuevos autobuses se adaptaran a las normas euro de reducción de emisiones contaminantes» (E9).

«...sí podemos es velar por convencer a los operadores de que utilicen aquéllos vehículos que, según la normativa vigente en cada momento, estén más adecuados al respeto medioambiental» (E6).

Se explica que se han llevado a cabo diversas campañas del uso de combustibles alternativos como iniciativas para la mejora del medio ambiente. El éxito económico de estas campañas es relativo pues, según la gerencia de los Consorcios, no es rentable pero si tienen efectos positivos en la lucha contra la polución.

«Estuvimos subvencionando el biodiesel, y le subvencionamos también el depósito... lo hicimos con dos operadores aquí Lo que pasa que igual que por tema presupuestario lo tuvimos que dejar» (E8).

«...se hizo un programa de implantación de uso de biocombustible, que luego al final, se demostró que lo que consumía de más no era tan... no era tan eficiente, se puede decir, como se pensaba. Al utilizar biocombustible, perdía la garantía del fabricante, sobre todo es que consumía un 10% más aunque luego emitía menos...» (E3).

Por otro lado, la promoción de la bicicleta como un medio de transporte alternativo y complementario al autobús, al metro o al tranvía, por ejemplo, es una línea de actuación que comienza a extenderse en todos los Consorcios. En algunos Consorcios está más consolidado su uso, también por las peculiaridades geográficas, pero ha servido para firmar acuerdos de colaboración con los Ayuntamientos, demostrando que además son una vía eficaz para la colaboración con los ayuntamientos de las capitales de provincia.

«Nosotros, desde la red del consorcio, fuera del Plan Andaluz de la Bicicleta, pero complementario al mismo, tenemos un sistema de utilización gratuita que se llama, en algunos Consorcios +BICI y en otros BUSBICI, que consiste en que el usuario del transporte metropolitano que pague con tarjeta, tenga derecho a la utilización gratuita de una bicicleta durante todo el día» (E6).

«...ya tenemos integrada la bicicleta pública del ayuntamiento... ese es otro acuerdo de colaboración ...» (E8).

La creación de un Plan Director de la Bicicleta ha permitido a los Consorcios diseñar las acciones dirigidas a la promoción del uso de la bicicleta de una manera eficiente y planificada. Estos planes requieren de la máxima coordinación y colaboración entre las distintas administraciones y entes consorciados. Insisten, por ello, en que se ha demostrado una vez más la eficacia de esta figura para la colaboración entre administraciones.

De forma indirecta, y a pesar de no tener competencias en materia medioambiental, los Consorcios han sido una figura eficaz para promover usos del transporte no convencional, y para ejercer un liderazgo activo en el uso de energías renovables, como lo ha demostrado la implantación de la bicicleta, en algunas ciudades andaluzas.

«...se hizo un plan director de la bicicleta, se diseñaron unas redes de carriles bici, se creó una oficina para la bicicleta, se creó la ordenanza de ciclistas y peatones, se creó el sistema de bicicleta pública. En fin, una serie de medidas... se llenó la ciudad de aparcamientos para ciclistas. Se hicieron una serie de medidas, perfectamente planificadas que ha hecho que se halla revolucionado...» (E9).

«...por nuestra parte hemos aprobado, justo el año pasado, un plan director de bicicleta en la, vale. En el que se contemplan acciones de carril bici en los siete municipios de pleno derecho del consorcio» (E2).

En los Consorcios, además, se han gestionado diferentes campañas con el fin de promover la movilidad sostenible en el entorno, e incentivado la firma de convenios con centros de investigación que mejoren el uso de las energías, para beneficio del medio ambiente.

«Estamos promocionando las rutas, las rutas en los pueblos, a través de utilizar transportes... en lugar de hacerlo en coche privado, pues estamos organizando algunas líneas... sobre todo los sábados y los domingos...» (E8).

«...no tenemos a pesar de que la Universidad de... es pionera en la investigación sobre biocombustible y demás, pero la propia transformación de vehículos, el traslado de esa investigación es complejo y, todavía hoy por hoy, pues estamos... nos gustaría y nos encantaría que los estudios de la Universidad de..., pudieran tener un mayor traslado... pero en fin... estamos en ello» (E1).

Así pues, desde la Gerencia, la capacidad para la Gestión tanto social como medioambiental queda avalada por los logros alcanzados.

7.6.2. Opinión de los miembros de los Consejos de Administración

Finalmente, la valoración de la capacidad de gestión social y medioambiental, según los miembros de los consejos de Administración, están en correspondencia con el grado de consecución de los objetivos para los que se crearon. Así, el 72 % entiende que los Consorcios han alcanzado los objetivos para los que fueron creados (tabla 7.45).

Tabla 7.45. Valore el grado en que se han alcanzado los objetivos para los que fueron creados los Consorcios

		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	1	2	5,1
	2	9	23,0
	3	15	38,5
	4	12	30,8
	5	1	2,6
	Total	39	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

Sin embargo, estos manifiestan que en lo que a medio ambiente se refiere, no hay unanimidad porque están prácticamente divididos en dos: el 51,3 % considera que los Consorcios han aportado medidas eficaces para el cuidado, la protección y la mejora del medio ambiente, y el 48,7 % entiende que no.

Tabla 7.46. ¿Cree que se están llevando a cabo medidas eficaces de gestión medioambiental?

		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Si	20	51,3
	No	19	48,7
	Total	39	100,0

(1: mínima calificación; 5: máxima calificación).

Al comprobar las sugerencias que todos ellos hacen para mejorar la gestión medioambiental se comprueba que la diferencia estriba en la ambición y sensibilidad que cada sujeto tiene en relación a la gestión medioambiental, porque en su mayoría las propuestas vienen de la mano de propuestas como: renovación en la flota, de tal forma que se utilicen energías limpias, autobuses de energías mixtas, o con electrogenerador, etc. Es importante destacar que se explicita la reivindicación de que si se cumpliera la normativa vigente no se contaminaría tanto, y sobre todo, se hace una llamada a la responsabilidad de los ciudadanos en cuanto a cambiar sus hábitos y adoptar una cultura de uso del transporte público y no contaminante, como por ejemplo la bicicleta, autobuses eléctricos, mejorar la flota de autobuses.

En sus propuestas se detecta también que se apuesta por un mayor desarrollo de plataformas reservadas que aumenten la velocidad comercial, frente al vehículo privado. El aumento de plataformas que permitan incentivar la intermodalidad, etc. En el siguiente cuadro se recogen taxativamente las sugerencias de los miembros de los Consejos de Administración, donde queda plasmada la preocupación que estos manifiestan sobre la protección del medio ambiente (cuadro 7.3). No así, por la capacidad para la Gestión Social, como queda reflejado en las tablas 7.27 y 7.28.

Cuadro 7.3. Sugerencias de mejora de la gestión medioambiental en su Consorcio

Adaptación de flotas a energía eléctrica o asimilables
Aplicación de la normativa vigente.
Apoyo a la introducción de vehículos movidos con energías limpias (electricidad, nitrógeno, gas).
autobuses ,en la medida de lo posible, menos contaminantes
Autobuses con electrogenerador
Autobuses que no contaminen tanto; más autobuses limpio de co2
bus de tecnología mixta fuel y electrica
Control integrado de la política medioambiental con la de transportes

Creo que si se toman medidas de cara a la mejora de la gestión medioambiental del transporte colectivo, buen ejemplo de ello el servicio de bicicletas que ofrece el Consorcio a los usuarios/as pero con el aumento del precio de los billetes, la falta de inversión de las empresas consorciadas y del consorcio como institución dada la merma de sus ingresos y la situación de crisis, en general han hecho que la implantación de medidas de gestión medioambiental se hayan parado e incluso que no se siga mejorando en este aspecto.
Dependería de la empresa propietaria de la flota de vehículos
Desarrollo de plataformas Reservadas y Ejecución de Metro
Desconozco en detalle lo realizado en este apartado en la actualidad
Eso lo tendrá q valorar los técnicos.
facilitar al los ciudadanos poder combinar el uso de los distintos medios de transportes público, con el uso de bicicletas, por ejemplo
Habría que analizar la flota de autobuses de las empresas concesionadas por el Consorcio, ver si cumplen las normas de emisión, la vida útil, el periodo de amortización que resta y, sobre todo, exigir en los nuevos pliegos de condiciones un mayor compromiso.
Habría que estudiar el uso de vehículos eléctricos cuyo consumo es inferior al actual y mas limpio medioambientalmente hablando.
incrementar el número de apeaderos en zonas estratégicas, impediría trasbordos y ahorro energético
Más campañas de sensibilización con asociaciones, colegios, etc. y mejora de los vehículos desde el punto de vista medioambiental.
Más fomento del transporte público
Mayor eficacia de los planes de movilidad sostenible
Mayor número de Vehículos eléctricos .ampliar el servicio de bici gratuita a otras líneas que no lleguen a la estación principal .
mejora de la flota de autobuses en los casos de que sean muy antiguos tener a punto la mecánica de los autobuses
Mejora de los vehículos
Mejorar la política, los procedimientos y creer en ello
Modernizar la flota de autobuses
nada
Necesaria la participación directa de los Consorcios en la elaboración de los planes de movilidad, especialmente a través de apoyo técnico y especializado pues los Ayuntamientos pequeños tienen difícil el acceso a estos técnicos
Ninguna
No lo se (4 casos)
Para comenzar, la flota de autobuses debe ser mejorada ostensiblemente. Con ello se mejoraría mucho la emisión de gases de efecto invernadero
Potenciación del uso de las energías renovables en la propulsión de los vehículos, electrificando los motores, alimentando de energía eléctrica a los vehículos sobre la marcha, generando la electricidad con energías renovables, abandonando los combustibles fósiles y abandonando el llevar la energía como carga dentro del vehículo (eliminar depósito de combustible, batería o acumulador de energía eléctrica, etc.)
Que haya más influencia técnica que política
Transporte ecológico
Uso de energías renovables
Vehículos con menos emisiones

8. Conclusiones generales

Las conclusiones a las que hemos podido llegar con este proyecto de investigación, han sido el resultado de la recopilación documental, el análisis y la evaluación de los efectos e impactos generados, tras la constitución y puesta en marcha de los Consorcios del Transporte Metropolitano, utilizando como fuente principal de información: la opinión de los directores gerentes y la de los miembros de los Consejos de Administración como representantes directos de la gestión de este servicio, y la de los ciudadanos como usuarios del mismo, además de los datos facilitados por los propios consorcios, y las memorias económicas de la Junta de Andalucía.

En primer lugar, se ha constatado, como en toda España, que el transporte metropolitano se gestiona de forma mayoritaria desde el ámbito supramunicipal al necesitar los municipios una fórmula de colaboración que pueda cubrir con éxito las demandas de transporte de los ciudadanos.

Todos los Consorcios no andaluces analizados: Madrid, Barcelona, Vizcaya, Asturias y Valencia, al igual que los andaluces, surgen con los mismos fines: la coordinación y gestión del transporte público de viajeros en un territorio determinado, y mediante la delegación de competencias en materia de transporte de viajeros de las administraciones titulares.

Así mismo, en todos los casos, el ámbito territorial inicial, que surge en torno a una zona con relaciones y características propias de áreas metropolitanas, se ha ampliado a ámbitos supra metropolitanos, provinciales, o incluso, como el CRTM (Madrid), que ha abarcado varias provincias de comunidades autónomas distintas.

Los consorcios, con este nombre o con el de autoridad del transporte, conservan su estructura original, salvo Valencia que integra las funciones del transporte en la entidad EIGE con otras competencias diversas, ajenas al transporte, con plena supeditación político-administrativa a la Consejería correspondiente, y la consecuente pérdida del carácter autónomo consorcial.

La composición de los Consejos de Administración de los Consorcios Metropolitanos del Transporte, es diferente en cada consorcio, si bien se pueden diferenciar dos claros modelos. Por un lado, el caso de Madrid y Asturias, a los que se les da un carácter participativo, formalmente hablando, con presencia de las administraciones, empresarios, sindicatos y consumidores, aunque realmente el poder de decisión recae en las administraciones públicas (Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, en el caso de CTM, y el Principado de Asturias, en el caso del CTM Asturias). Por otro, el caso del resto de los Consorcios, incluidos los andaluces, en los que la representación en los Consejos de Administración es únicamente de las Administraciones que subvencionan el transporte metropolitano.

En ninguno de los Consorcios no andaluces existen Comisiones previstas como instrumentos asesores para la Gerencia, como la Comisión Técnica, en la que están presentes los operadores y los Sindicatos, y la Comisión de Participación Social, donde están presentes ciudadanos y asociaciones vinculadas a la defensa de sus intereses.

En todos los Consorcios, la colaboración público privada se regula mediante Contratos Programa, por los que los Consorcios garantizan unos ingresos a los Operadores en función del número de viajeros y las tarifas por km de cada línea. Los operadores, a cambio, aportan su flota y personal, sujetos a las estipulaciones y requisitos a la que la legislación aplicable les obliga, propiciando una colaboración público-privada eficaz.

La regulación aplicable a esta figura, creada como entidad de derecho público de carácter asociativo, dotada de personalidad jurídica independiente de la de sus miembros, patrimonio propio, autónoma y con amplia capacidad jurídica de derecho público y de derecho privado como requiera la realización de sus fines, está supeditada a la tensión que genera el considerarla a veces como ente local, como administración local, o como administración no local, a caballo entre lo municipal y lo autonómico, en función de

quién y cómo se interprete la ley aplicable. Si bien propicia un claro entendimiento entre los sectores privados u operadores y la Administración Pública.

Los consorcios del Transporte Metropolitano en Andalucía, como experiencia de colaboración público privada, ha mejorado la prestación de un servicio tan trascendental como el transporte metropolitano para la mejora de la movilidad y la accesibilidad, lo que ha demostrado su eficacia.

Los Consorcios del Transporte Metropolitano en Andalucía, son claramente una oportunidad, por sus resultados e impactos, según los responsables de la gestión en los consorcios, para implantar una nueva forma de gobernar bajo unos criterios de coordinación y colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y gestión social y medioambiental, y por la eficacia medida en términos de satisfacción de sus usuarios.

Con los Consorcios del Transporte Metropolitano se han mejorado los cauces de participación de forma progresiva adaptándose a los potenciales de las Nuevas Tecnologías, sin olvidar que han propiciado una relación próxima y directa entre las administraciones públicas, la ciudadanía y los empresarios u operadores del transporte.

Se ha demostrado en ésta fórmula de gestión supramunicipal un espacio propicio para la coordinación, la comunicación, el consenso y la colaboración entre administraciones. Y se presenta como un espacio potencial para experimentar la rendición de cuentas en la medida en que la interacción entre administración y ciudadanía aumente. En la actualidad, los canales que progresivamente se están utilizando más, para ejercer la participación son: las redes sociales, las web, el Centro de Atención al Usuario y la propia sede de los Consorcios. Está proximidad generará la necesidad no sólo de dar cuentas, sino de pedir las, al sentirse el ciudadano más implicado en la resolución de sus problemas.

En los consorcios del Transporte Metropolitano, en general, han primado las decisiones en base a los argumentos técnicos y sólo en excepciones, como proximidad a unas elecciones, se han introducido intereses electoralistas que han condicionado la unanimidad en los acuerdos de los Consejos de Administración. La presencia de representantes de todo tipo de ideología y sensibilidades, garantiza la búsqueda del consenso que es más factible y próximo a argumentos técnicos que políticos.

La Coordinación Interinstitucional ha dado sus frutos ofreciendo la oportunidad de aplicar el principio de subsidiariedad y de que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano para mejorar la eficacia de las mismas. En este sentido, el liderazgo lo ha ejercido la Administración autonómica, responsable en última instancia de la competencia del trans-

porte interurbano, que en muchas ocasiones han priorizado los intereses regionales por encima de lo local, coartando la autonomía de cada consorcio en base a priorizar la garantía en la igualdad entre todos los andaluces, sin caer en que unos andaluces, por estar ubicados en uno u otro territorio, tengan mayores o menores ventajas. Por ello, se cruzan fortalezas y debilidades que han de luchar por alcanzar un equilibrio, y para que ese liderazgo no vaya en detrimento del avance de la autonomía local y de dar respuestas diferentes a territorios con características singulares que sólo pueden ser tenidas en cuenta desde fórmulas intermedias entre lo local y lo regional.

La *Transparencia* alcanzada por los Consorcios está en fase inicial, se destacan dos ideas fundamentales: por un lado, el acceso y difusión de la información a la ciudadanía, que aún está por afianzarse, y, por otro lado, la fluidez de la comunicación entre los diferentes organismos que colaboran en los Consorcios, que goza de mejor salud.

La *Rendición de cuentas* está condicionada a la arquitectura funcional, y a los modos de organización de los Consorcios, sobre todo, que se explicita en la necesidad de acordar por mayoría las decisiones más importantes de los Consorcios, como son la memoria de gestión y los presupuestos, y que por norma, obligan a rendir cuentas a la propia Gerencia ante el Consejo de Administración. Sin embargo, la cultura de rendición de cuentas a la ciudadanía, aún no está implantada en los Consorcios del Transporte Metropolitano por cuanto no existen mecanismos de control y seguimiento homogéneos en todos los Consorcios, sino que dependen de los objetivos concretos que cada uno se marca, y de la forma de medir su consecución. En este sentido, y ante este vacío, las cartas de servicio serían un instrumento que incentivaría dicha rendición hacia la ciudadanía.

En relación a la *Capacidad de Gestión Social y Ambiental* de los Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía, se destaca la capacidad demostrada por los Consorcios por su repercusión y mejora económica de las familias que son usuarias del mismo. La reducción de las tarifas a través de la tarjeta, y la aplicación de descuentos a personas con circunstancias concretas, a sabiendas de que el usuario es fundamentalmente cautivo, por un lado, y por otro, la mejora de la movilidad en general, la seguridad en el transporte y la accesibilidad del servicio, ha consolidado un aumento en el uso del transporte público que además de repercutir en la equidad, ha impulsado la competitividad del sector privado que presta el servicio y su sostenibilidad económica. Todo ello ha repercutido en el medio ambiente al incentivar la renovación de la flota menos contaminante, la eficiencia y aumento de las líneas y en el incremento en el uso del transporte colectivo.

En consecuencia, los Consorcios de Transporte Metropolitano en Andalucía, a pesar de sus carencias y las posibles mejoras que han de afrontar para mejorar los sistemas de seguimiento y control, se presentan como un espacio y fórmula propicia para la Nueva Gobernanza Local.

9. Lecciones aprendidas

La experiencia de colaboración público privada de los Consorcios del Transporte en Andalucía contribuye a la Gobernanza Local en la medida en que:

1. La prestación de servicios de carácter supramunicipal a través de la figura de colaboración público privada de carácter voluntaria, para la mejora de la movilidad y accesibilidad a los equipamientos, ha demostrado ser una experiencia positiva para la ciudadanía, las administraciones públicas y los empresarios del transporte, porque ha sido eficaz y ha alcanzado sus objetivos, en gran parte debido a la coordinación entre instituciones, empresas y ciudadanos.
2. En un contexto de desafección ciudadana, y de desconfianza hacia las instituciones públicas, la satisfacción de las personas usuarias respecto a la gestión de los Consorcios y sus servicios, son una clara evidencia de eficacia.
3. La equidad es un efecto indirecto del transporte público y de la gestión del mismo a través de los Consorcios, por cuanto la mayor parte de sus usuarios son cautivos y el acceso a los equipamientos o a los centros de trabajo dependen casi en exclusiva de su existencia, permanencia y calidad, por ello es fundamental buscar su eficiencia y mejorar su estructura de financiación para garantizar su sostenibilidad.
- 4.- La calidad de la regulación normativa del transporte y de las normas que regulan tanto su funcionamiento como su organización, son un factor imprescindible para evi-

tar la discrecionalidad, la ruptura del principio de universalidad y la generación de la desconfianza en lo público. Por ello se debería clarificar, en la medida de lo posible, para garantizar la autonomía local, justificada en la necesidad de aproximar la toma de decisión a la institución pública más cercana a la prestación del servicio.

5. La existencia de las Comisiones Técnicas y las Comisiones de Participación Social en los Consorcios del Transporte Metropolitano y su asesoramiento a la Gerencia, para la toma de decisión, son un indicador clave de la apertura a la participación de todos los implicados en el proceso y de su potencial para contribuir a la Gobernanza Local.

6.- Existe una correlación directa entre participación ciudadana y calidad en la prestación del servicio de transporte metropolitano. Los Consorcios propician un espacio idóneo para crear estos espacios sin incrementar el costo, debido a que se amplía la cobertura de población con la misma infraestructura por la colaboración entre Administraciones Públicas y Operadores.

7. La proximidad de la gestión de los servicios a cada territorio garantiza la transparencia y la rendición de cuentas siempre que la difusión y el acceso a la información esté garantizada mediante instrumentos útiles que ofrezcan la posibilidad a los ciudadanos de conocer cuales son sus derechos y cuales las obligaciones de las administraciones responsables en la prestación de sus servicios públicos. Sirvan como ejemplo las Cartas de servicios o Planes estratégicos.

8. El fenómeno de la politización de las instituciones públicas por intereses electorales es atemperado, en esta experiencia de colaboración público privada, en la medida en que en sus estatutos se garantiza la presencia de todas las administraciones públicas, y el pluralismo político existente en los Consejos de Administración, impone la necesidad de buscar al consenso para la toma de decisión. El poder impuesto de las mayorías se debilita y se facilita la búsqueda del consenso que posiciona el criterio técnico por encima del partidista.

9. La colaboración que se propicia en los Consorcios entre Administraciones locales, Administración Autonómica, Gerencia y Operadores ha impulsado la implantación de modelos alternativos de transporte en función de las peculiaridades de cada territorio, de sus usos y costumbres disminuyendo el uso del vehículo privado.

10. La capacidad de Gestión ambiental de los Consorcios del Transporte depende en gran medida del cumplimiento y la exigencia por parte de las autoridades competen-

tes de la aplicación de las normas que regulan la contaminación por emisión de gases contaminantes, pero también porque al aumentar el uso del transporte colectivo, las empresas del transporte han renovado sus flotas y con ello los efectos contaminantes de los viejos autobuses.

10. Referencias bibliográficas

ALGUACIL GOMEZ, J. (2012): «Administración relacional, en Eonomía», *Revista en Cultura de la Bibliografía: Administración relacional*.

ALONSO, L. E. (1998): *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.

ARKO COBBAN, A. (2007): *Civil society and good governance challenges facing public*.

ASENSIO, J.; MATAS, A. (2007): «Equidad en el acceso a la movilidad metropolitana», en *Anuario de Movilidad 2007*, RACC Automóvil Club, pp. 9-24.

ASENSIO, J.; MATAS, A. y DAYMOND, J. L. (2003): «Redistributive effects of subsidies tourban public transport in Spain», *Transport Reviews*, 23, 4, pp. 433-452.

ATM (2006): *Informe de Actividad*, Barcelona: Autoritat del Transport Metropolità.

BANCO MUNDIAL (2000): *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*.

BARREDA, M. (2006): «Los indicadores internacionales de gobernabilidad a examen: algunos pros y contras», *Gobernanza, Revista Internacional para el Desarrollo humano*, n.º 39.

BEL, G.; DIJKGRAAF, E.; FAGEDA, X. y GRADUS, R. (2010): «Similar problems, different situations comparing refuse collection in the Netherlands and Spain», *Public Administration*, vol. 88, n.º 2, pp. 479-495.

BEL, G. y FAGEDA, X. (2008): «Reforming the local public sector: economics and politics in privatization of water and solid waste», *Journal of Economic Policy*, vol. 11, n.º 1, pp. 45-65.

BUREAU, B. y GLACHANT, M. (2011): «Distributional effects of public transport policies in the Paris Region», *Transport Policy*, 18, pp. 745-754.

CARPINTERO, S. y PETERSON, O. H. (2014): «PPP projects in transport: evidence from light rail projects in Spain», *Public Money & Management*, vol. 34, n.º 1, pp. 43-50.

CASTILLO MARTÍN, F. (2011): «La cooperación territorial», en ZAFRA, V. (coord.): *Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la Ley de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*.

CEA D'ANCONA, M.^a A. (1996) Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social. Madrid, Síntesis.

CEA D'ANCONA, M.^a A. (2004): *Métodos de encuesta. Teoría y práctica, errores y mejora*. Madrid: Síntesis.

EMTA (2012): *Barometer of Public Transport in the European Metropolitan Areas (2009)*, European Metropolitan Transport Authorities y el Consorcio Regional de Transportes de Madrid.

FACUA Andalucía (2010): *Guía sobre los Consorcios Metropolitanos de transporte*. Sevilla.

FERIA TORIBIO, J. M. (coord.) (2006): *Los procesos metropolitanos: Materiales para una aproximación inicial*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

FUNDACIÓN CETMO (2008): *Calidad y responsabilidad en el transporte público de viajeros por carretera*. Barcelona: Fundación CETMO.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2013): *Guía práctica sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*.

ISEKI, H. y TAYLOR, B. (2010): «The Demographics of Public Transit Subsidies: A Case Study of Los Angeles», Paper submitted for presentation at the 81th Annual Meeting of the Transportation Research Board, noviembre de 2001.

JIMÉNEZ BLANCO y CARRILLO DE ALBORNOZ (1993): «De las administraciones Públicas y sus relaciones», en AA.VV.: *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/92 de 26 de noviembre)*. Madrid: Carperi.

KAUFMANN, D. (2003): *Replantando la gobernabilidad: Las lecciones empíricas desafían a los convencionalismos*. Borrador preliminar. Instituto del Banco Mundial <http://www.worldbank.org/wb/governance/pdf/rethinking_gov-e.pdf>.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A y MASTREZI, M. (2006): *Governance matters III, IV y V. Governance indicators for 1996-2005*. The World Bank, Washington.

- KELLY, J. (2007): «The Curious Absence of Inter-municipal Cooperation in England», *Public Policy and Administration*, vol. 22, n.º 3, pp. 319-334.
- KOOIMAN, J. (2005): «Gobernar en Gobernanza», en CERRILLO, A.: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP, pp. 57-81.
- LECRER, S. (2002): *Organización del Transporte Público en las áreas metropolitanas europeas*. Madrid: EMTA.
- MARKOVICH, J. y LUCAS, K. (2011): «The Social and Distributional Impacts of Transport: A Literature Review», *Working Paper*, n.º 1055, agosto de 2011. Transport Studies Unit, University of Oxford.
- MARTÍN MATEO, R. (1970): «El consorcio como institución jurídica», *Revista de Administración Pública*, n.º 61.
- MARTÍN MATEO, R. (1992): «Los Consorcios locales. Una institución en auge», *Revista de Administración Pública*, n.º 129.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. e YSA FIGUERAS, T. (2003): *Las personificaciones instrumentales en Cataluña: organismos autónomos, Consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Madrid, Barcelona.
- MAYNTZ, R. (2000): «Nuevos desafíos de la Teoría de la Governance», *Instituciones y Desarrollo*, n.º 7, pp. 35-51.
- MAYNTZ, R. (2001): «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», *Revista Reforma Democracia*, CLAD, n.º 21, Caracas.
- MAYNTZ, R. (2005): «Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza», en CERRILLO, A.: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP, Madrid, pp. 83-98.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2012): «Observatorio de la Movilidad Metropolitana», Informe OMM-2010. Gobierno de España.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO Y MINISTERIO DE FOMENTO (2008): «Observatorio de la Movilidad Metropolitana», Informe OMM-2008. Gobierno de España.
- MONTOYA MARTÍN, E. (2014): «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 26. Madrid, Iustel.

NATERA PERAL, A. (2005): «La Gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública», *GAPP*, n.º 33-34, mayo-diciembre.

NATERA, A. (2006): «Gobernanza Local, Gestión de Redes y participación ciudadana», en ALGUACIL, J. (ed.): *Poder local y participación democrática*, Barcelona: El Viejo Topo, pp. 123-153.

NIETO GARRIDO, E. (1996): «El Consorcio como instrumento de cooperación administrativa», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 270.

NIETO GARRIDO, E. (1997): *El Consorcio administrativo*, Barcelona: Cedecs, 1997.

NIETO GARRIDO, E. (2001): «La naturaleza jurídica del Consorcio administrativo a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 2001.

NIETO GARRIDO, E. (2007): «Comentario al artículo 87 LBRL», en REBOLLO PUIG, M. (dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, M. (coord.): *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local. Tomo II*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

NZONGOLA-NTALAJA, G. y EVERAERS, P. (2004): *Governance indicators: A users` guide*. The United Nations Development Programme and the European Commission New York. Luxembourg.

ORTI, A. (1989): «La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo», en GARCÍA FERRANDO, M. e IBÁÑEZ, J. (comps.): *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Alianza Universidad.

PANO, E. y LUACES, P. (2009): «Desarrollo de los mecanismos de cooperación supramunicipal en la prestación de servicios públicos locales: mancomunidades y Consorcios en Andalucía, Galicia y Cataluña», ponencia presentada en el *IX congreso español de Ciencia Política y de la Administración*.

PARRY, I. y K. SMALL. (2009): «Should Urban Transit Subsidies Be Reduced?», *American Economic Review*, 99, pp. 700-724.

PASCUAL ESTEVE, J. M. (2006): «Nuevos enfoques al gobierno de las metrópolis: el gobierno red o gobernanza metropolitana», en FERIA TORIBIO, J. M. (coord.): *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

PASCUAL ESTEVE, J. M. (2008): «Diez tesis sobre Gobernanza Local: Los ayuntamientos son la clave de la modernización de las ciudades, las regiones y los países», en AERYC, PASCUAL ESTEVE y FERNÁNDEZ PARICIO: *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales*, Sevilla: Junta de Andalucía.

PÉREZ TORRENTE, J. A. (1996): «Los Consorcios», *Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 21.

PRATS, J. (2005): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid: INAP.

PRATS, J. (2006): *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, Madrid: INAP/Editores Plural.

PRATS, J. (2007): «Aproximación al concepto de gobernanza», en DÍAZ MÉNDEZ, A. y CUÉLLAR, E. (coords.): *Administración Inteligente*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 119-166.

RAMIÓ, C. (2001): «Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional», *CLAD Reforma y Democracia*, n.º 21, pp. 2-17.

RAMIÓ, C. (2005): «Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial», *Sistema: Revista de ciencias sociales*, n.º 184-185, pp. 87-106.

RAMIÓ, C.; MAS, J. y SANTOLARIA, J. (1999): «L'Impacte de les Noves Tecnologies de la Informació sobre les Models de Gestió Pública Emergents: La Gestió Orientada als Clients i la Gestió Orientada las Ciutadants», en SALVADOR, E. (ed.): *Catalunya Davant la Societat de la Informació: Nous Actors i Noves Polítiques*, Barcelona: Mediterrània, pp. 13-36.

REBOLLO PUIG, M. (1995): «Los Consorcios entre entes locales como forma de cooperación», en FONT I LLOVET, T. (dir.): *Anuario del Gobierno Local 1997*, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, Instituto de Derecho Público, Madrid, 1997.

REBOLLO PUIG, M. (1995): «Creación y régimen jurídico de los Consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)», en AA.VV.: *Jornadas de estudios sobre Consorcios locales*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.

RÍOS SANAGUSTÍN, J. A. (2006): «Los Consorcios locales: una aproximación a su naturaleza y régimen jurídico», *El Consultor*, n.º 23, pp. 4137-4149.

SANDOVAL ALMAZAN, R. y GIL-GARCIA, R. (2009): «Propuesta de evaluación para portales de Gobierno electrónico basada en el enfoque teórico evolutivo», *Revista Chilena de Administración Pública*, n.º 14, diciembre, Chile.

SEREBRISKY, T.; GOMEX-LOBO, A.; ESTUPIÑÁN, N. y MUÑOZ-RASKIN, R. (2009): «Affordability and Subsidies in Public Urban Transport: What Do We Mean, What Can

Be Done?», *Transport Reviews*, 29, 6, pp. 715-739.

SOSA WAGNER, F. y FUERTES LÓPEZ, M. (2008): «La Ley de contratos del sector público y el murciélagos», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 743.

STREN, R. y CAMERON, R. (2005): «Metropolitan governance reform: an introduction», *Public Administration and Development*, 25, pp. 275-284.

SUBIRATS, J. (2006): «La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada», en TARROJA, A y CAMAGNI, R.: *Una nueva cultura del territorio*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

TORRES MELO, J. (2007): «Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: Aproximación conceptual» en ZORRO SANCHEZ, C. (2007): *El desarrollo: Perspectivas y dimensiones. Apuntes interdisciplinarios*. Universidad de los Andes, Embajada del Reino de los Países Bajos.

TOSANO GIL, F. (2011): *Los Consorcios Metropolitanos*. Sevilla: IAAP y Fundación Democracia y Gobierno Local.

TOSCANO GIL, F. (2010): *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*. Madrid: Iustel.

TSCHARAKTSCHIEW, S. y HIRTE, G. (2012): «Should subsidies to urban passenger transport be increased? A spatial CGE analysis for a German metropolitan area», *Transportation Research Part A*, 46 (2012), pp. 285-309.

VAN WEE, B. y GEURS, K. (2011): «Discussing Equity and Social Exclusion in Accessibility Evaluation», *EJTIR*, 11 (4), septiembre de 2011, pp. 350-367.

VASSALLO, J. M.; PÉREZ DE VILLAR, P.; MUÑOZ-RASKIN, R. y SEREBRISKY, T. (2008): «Public Transport Funding Policy in Madrid: Is There Room for Improvement?», *Transport Reviews*, 2008, pp. 1-18.

WARNER, M. E. y BEL, G. (2008): «Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the US and Spain», *Public Administration*, vol. 86, n.º 3, pp. 723-735.

YSA, T. (2007): «Governance Forms in Urban Public-Private Partnerships», *International Public Management Journal*, 10 (1), pp. 35-57.

ZORRO SANCHEZ, C. (2007): *El desarrollo: perspectivas y dimensiones, aportes interdisciplinarios*. Universidad de los Andes, CIDER.

11. Anexo 1. Entrevista directores gerentes

11.1. Guión de entrevista

1. ¿Cuáles son las principales ventajas que cree ha tenido la creación del consorcio metropolitano del transporte de...?

- a. Para el usuario
- a. Para la autoridad del transporte
- a. Para la mejora de la movilidad (que depende de que el ciudadano quiera usar el transporte público)
- a. Para la accesibilidad (como obligación que la Administración tiene de acercar al ciudadano a los servicios y equipamientos)

2. Los estatutos de los consorcios dicen que son autónomos e independientes de la adscripción de sus miembros. ¿cómo lo ve? ¿realmente es así?

3. Las competencias que tiene el consorcio son por delegación de las competencias que la Junta de Andalucía tiene en transporte interurbano dentro del ámbito metropolitano, ¿cómo cree que los ayuntamientos consorciados con competencia en materia de transporte han gestionado sus competencias?

4. ¿Qué mecanismos se utilizan desde la gerencia para elaborar los presupuestos anuales y las actuaciones que han de acometerse? ¿son participativos?

a. ¿Cómo catalogaría las relaciones de los consorcios con el resto de las administraciones públicas que intervienen en el transporte?

- Con la Administración local
- Con la Administración provincial (Diputaciones)
- Con la Administración regional
- Con la Administración central

5. ¿Considera suficientes los canales de información de los consorcios al ciudadano? ¿web, publicidad, el boca a boca, día de la movilidad, campañas...? ¿cómo cree que han influido en el incremento del uso del transporte público? ¿disponen de algún medio más, además de los buzones de quejas y sugerencias, para que le lleguen opiniones de los usuarios y ciudadanos en general? ¿cómo repercuten estas opiniones, quejas, sugerencias en la mejora de los servicios?

6. ¿Cómo son las comisiones de participación en sus competencias y en su funcionamiento?

7. ¿Cómo influyen dichas comisiones en la toma de decisión? En todos los casos es igual, depende de los temas que se traten... ¿de qué depende?

8. ¿Cómo considera que la financiación del transporte público está garantizada lo suficientemente partiendo del déficit que genera un servicio como este? ¿Sería posible la autofinanciación? ¿Cómo?

9. ¿Qué actuaciones realiza el consorcio que incidan en la mejora económica de las familias? recurrencia, familia numerosas, etc.

10. ¿Qué actuaciones realiza el consorcio para mejorar la sostenibilidad medioambiental del transporte público?

11. Por tu experiencia, ¿hay algún elemento que consideras fundamental para la mejora de la gobernanza en Andalucía a través de los consorcios del transporte metropolitano, que no hayamos considerado en esta entrevista?

12. Anexo 2. Encuesta de Valoración Consortios de Transportes Andaluces Miembros Consejos de Administración

Agradecemos su participación y le recordamos que toda la información que facilite es completamente anónima.

El proyecto “La Gobernanza local a través de los Consortios: un estudio de caso de colaboración público privada de Transporte metropolitano en Andalucía” se realiza en el marco de la VIII Convocatoria de Ayudas a proyectos de Investigación de la Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. Con él pretendemos corroborar cómo la articulación territorial y la movilidad dentro de esta supone un elemento de cambio social importante, siempre que se haga mediante instrumentos que garanticen la calidad de los servicios y la gestión eficaz de los recursos. En este sentido, se pretende evaluar la contribución que los Consortios Metropolitanos del Transporte, como instrumento de colaboración público privada y participación, han tenido sobre la mejora de los servicios, por un lado, y en qué medida facilitan el fortalecimiento de la gobernanza local.

Hay 35 preguntas en esta encuesta.

Valoración General de los Consorcios

[[Valore la fórmula de los Consorcios como experiencia de colaboración público-privada *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

En una escala de 1 a 5, donde 1 representa la mínima valoración y 5 la máxima

[[Valore, en concreto, el Consorcio al que pertenece como experiencia de colaboración público-privada. *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

En una escala de 1 a 5, donde 1 representa la mínima valoración y 5 la máxima

[[Valore la fluidez de la comunicación entre la Gerencia del Consorcio y las instituciones que lo componen. *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

En una escala de 1 a 5, donde 1 representa la mínima valoración y 5 la máxima

Coordinación Interinstitucional

[]Valore la frecuencia con la que se reúne su Consejo de Administración *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

En una escala de 1 a 5, donde 1 representa la mínima valoración y 5 la máxima

[]Valore la implicación del resto de los miembros del Consejo en los debates internos de los Consejos de Administración *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

En una escala de 1 a 5, donde 1 representa la mínima valoración y 5 la máxima

[]Valore la utilidad de las reuniones del Consejo de Administración al que pertenece

¿Cree que son útiles las reuniones del Consejo de Administración al que pertenece? *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Mucho
- Bastante
- Poco
- Nada

[]¿Qué mejoraría de las reuniones del Consejo de Administración al que pertenece? *

Por favor, escriba su respuesta aquí:

Planificación/evaluación

[] ¿Cree que la fórmula del Consorcio mejora la gestión del transporte público? *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Sí
 No

Participación

[] ¿Considera que las votaciones en los Consejos deberían ser con carácter general con voto individual, directo y secreto? *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Sí
 No

[] Valore el grado de autonomía e independencia de sus decisiones en las votaciones que usted realiza.*

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Mucho
 Bastante
 Poco
 Nada

[] Valore en qué grado en la toma de decisiones de su Consejo de Administración priman criterios técnicos*

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Mucho
 Bastante
 Poco
 Nada

[] Valore en qué grado en la toma de decisiones de su Consejo de Administración priman criterios políticos *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Mucho
 Bastante
 Poco
 Nada

[] Valore el grado en que la fórmula consorcial facilita la participación de todas las administraciones*

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Mucho
- Bastante
- Poco
- Nada

[] Valore el grado en que el régimen de funcionamiento del Consorcio es eficaz para la toma de decisión consensuada*

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Mucho
- Bastante
- Poco
- Nada

[]¿Conoce la Comisión de Participación Social? *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Sí
- No

[]Valore la existencia de la Comisión de Participación Ciudadana *

Sólo conteste esta pregunta si se cumplen las siguientes condiciones:

La respuesta fue 'Sí' en la pregunta '15 [G4_Q0007]' (¿Conoce la Comisión de Participación Social?)

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- No la conozco

En una escala de 1 a 5, donde 1 representa la mínima valoración y 5 la máxima

[]¿Cree que se tienen en cuenta sus demandas? *

Sólo conteste esta pregunta si se cumplen las siguientes condiciones:

La respuesta fue 'Sí' en la pregunta '15 [G4_Q0007]' (¿Conoce la Comisión de Participación Social?)

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Sí
 No

[[¿Conoce la Comisión Técnica? *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Sí
 No

[[Valore la existencia de la Comisión Técnica *

Sólo conteste esta pregunta si se cumplen las siguientes condiciones:

La respuesta fue 'Sí' en la pregunta '18 [G4_Q0010]' (¿Conoce la Comisión Técnica?)

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- 1
 2
 3
 4
 5
 No la conozco

En una escala de 1 a 5, donde 1 representa la mínima valoración y 5 la máxima

[[¿Cree que se tienen en cuenta sus demandas? *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Sí
 No

[[¿Cree que podrían existir otros cauces de participación ciudadana? *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Sí
 No

[[¿Cuáles? *

Sólo conteste esta pregunta si se cumplen las siguientes condiciones:

La respuesta fue 'Sí' en la pregunta '21 [G4_Q0013]' (¿Cree que podrían existir otros cauces de participación ciudadana?)

Por favor, escriba su respuesta aquí:

Transparencia

[] ¿Cómo valora la información que se facilita para el desarrollo del Consejo? *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

En una escala de 1 a 5, donde 1 representa la mínima valoración y 5 la máxima

[] Sugiera como mejorarla *

Por favor, escriba su respuesta aquí:

[] Valore la política de difusión de los acuerdos y medidas adoptadas por los consorcios a la ciudadanía *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

En una escala de 1 a 5, donde 1 representa la mínima valoración y 5 la máxima

Rendición de Cuentas

[] Valore el grado en que se han alcanzado los objetivos para los que fueron creados los consorcios *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

En una escala de 1 a 5, donde 1 representa la mínima valoración y 5 la máxima

[] Valore la viabilidad de los Consorcios con la actual fórmula de financiación *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- 1
 2
 3
 4
 5

En una escala de 1 a 5, donde 1 representa la mínima valoración y 5 la máxima

[] Sugiera otras formas para la financiación de los consorcios *

Por favor, escriba su respuesta aquí:

Capacidad de gestión medioambiental y social**[] ¿Cree que se están llevando a cabo medidas eficaces de gestión medioambiental? ***

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Sí
 No

[] Sugerecias de mejora de la gestión medioambiental en su Consorcio *

Por favor, escriba su respuesta aquí:

Datos Sociodemográficos**[] Género ***

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- Femenino
 Masculino

[] Edad *

Por favor, escriba su respuesta aquí:

[] Institución que representa *

Por favor, escriba su respuesta aquí:

[] ¿En qué punto de la siguiente escala se definiría ideológicamente? *

Por favor, seleccione la respuesta apropiada para cada concepto:

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Escala ideológica	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

En una escala de 0 a 10, donde 0 indica la EXTREMA IZQUIERDA y 10 la EXTREMA DERECHA.

[] Tamaño de su población *

Por favor seleccione sólo una de las siguientes opciones:

- 0 - 2.000
- 2.001 - 5.000
- 5.001 - 10.000
- 10.001 - 20.000
- 20.001 - 50.000
- 50.001 - 100.000
- 100.001 - 250.000
- +250.000

Gracias por su colaboración. Una vez finalizada la investigación le haremos llegar los resultados de la misma por si fuesen de su interés.

31.07.2014 – 00:00

Enviar su encuesta.

Gracias por completar esta encuesta.

13. Anexo 3. Guion modificado del Modelo de Sandoval propuesto para evaluar las Web de los CMT

A. INFORMACION

1. Información más completa y detallada

- 1.1. Contiene vínculos a datos adicionales (Fuente, fecha, responsable, liga)
- 1.2. Mayor detalle en la información presentada (profundidad, enlace, descripción)
- 1.3. Información se puede acceder en dos o más formatos (texto, pdf, audio, video)
- 1.4. Despliega iconografías que muestren tipo de archivo (pdf, ppt, doc)
- 1.5. Los datos o información están validados por una fuente
- 1.6. Muestra fuente y/o contacto del que proviene el dato

2. Relativamente mayor número de páginas (+10)

- 2.1. Se observan más de 10 enlaces en la página hogar
- 2.2. El número total de páginas es mayor que el promedio

3. Una página o portal del gobierno estatal es el punto de entrada a las otras páginas

- 3.1. Existe un orden lógico -estructura- para entrar a otras páginas
- 3.2. Delimita la página hogar de otros sitios claramente
- 3.3. Las páginas tienen un formato homogéneo
- 3.4. Ofrece formas de navegación centradas en los servicios
- 3.5. Ofrece formas de navegación centradas en los usuarios
- 3.6. Jerarquiza información utilizando algún orden (cronológico-importancia)
- 3.7. Contiene un mapa del sitio visible

4. Información dinámica (ej. Nuevos servicios, noticias, eventos, etc)
4.1. Se puede "interactuar" con los datos, solicitar más o menos fuentes
4.2. Existe servicio de noticias (lector RSS y boletín electrónico)
4.3. Datos están vinculados a otros datos (con dependencia, autores)
4.4. Existe servicio de eventos (por fecha)
4.5. Existen servicios que únicamente están en el "home" por temporada
4.6. Contiene boletín electrónico actualizable automáticamente
4.7. Contiene un RSS de información
5. La información está actualizada (se observan datos recientes)
5.1. Muestra fecha de actualización
5.2. Muestra datos ligados a a información presentada (antecedentes)
5.3. El sitio presenta cambios por días u horas ("última actualización")
5.4. Existen actualizaciones durante la última semana
6. Búsquedas de información
6.1. Tiene motor de búsqueda interna (desarrollado internamente)
6.2. Tiene motor de búsqueda externa (liga a otro motor: google)
6.3. Existe al menos un resultado relacionado con la consulta en el motor interno entre los primeros cinco resultados en la lista
6.4. Existe al menos un resultado relacionado con la consulta en el motor externo entre los primeros cinco resultados de la lista
6.5. Presenta otras alternativas de búsqueda (email, asistente virtual)
6.6. Tiene posibilidad de calificar si fue útil la información
7. Información con Fuente
7.1. Los datos o información están validados por una fuente
7.2. Muestra fuente y/o contacto del que proviene el dato
-
B. INTERACCIÓN
1. Se pueden bajar formatos (word o pdf)
1.1. Se observa claramente liga para bajar formatos
1.2. Se encuentran instrucciones para bajar formatos
1.3. Incluye vínculos a la aplicación necesaria para obtener o trabajar con el formato
2. Existen formas de comunicarse con el webmaster (fácil de ser encontradas)
2.1. Se encuentra disponible información de contacto del webmaster en la página hogar
2.2. Existen al menos dos alternativas de comunicación con el webmaster (chat, email, msn, teléfono, etc.)

3. Existen formas de comunicarse con personal del Consorcio
3.1. Se encuentran disponibles los correos electrónicos del personal del Consorcio en un directorio
3.2. La navegación se lleva a cabo en tres clicks o menos (index-directorio-personal)
3.3. Existe liga que abra aplicación de correo
3.4. Permite enviarle un mensaje al funcionario desde el directorio
3.5. Existe otra forma directa de comunicarse con el funcionario (chat, foro)
4. Permite buscar el correo electrónico de algún personal en particular
4.1. Tiene buscador por dependencia
4.2. Tiene buscador por nombre y apellido del personal del Consorcio
4.3. Genera opciones alternas si no encuentra personal del Consorcio
4.4. Permite calificar si la búsqueda fue útil o resultó exitosa
5. Contiene pizarras electrónicas, foros y blogs
5.1. Contiene tableros en alguna parte del sitio
5.2. Tiene foros electrónicos disponibles
5.3. Tiene bitácoras electrónicas (blogs) disponibles
5.4. Tiene pizarras electrónicas disponibles
5.5. Permite escribir un mensaje en tres clicks o menos (iniciando desde dónde?)
5.6. Genera respuesta automática de recepción de mensaje (a qué se refiere? en los foros normalmente se colocan los mensajes de forma automática)
6. Contiene chats
6.1. Existe vínculo para chat con algún personal del Consorcio
6.2. Tiene un chat avanzado (asistente virtual, skype, IP phone)
6.3. Tiene chats programados por temas y fechas específicas
6.4. ¿Es evidente que los chats han sido usados en la última semana?
7. Se puede personalizar (de forma limitada) el contenido que se despliega en el portal
7.1. La página está definida por perfiles, edades, camino de vida
7.2. Permite al menos un cambio de formato, color, sonidos, imágenes, texto
7.3. Se puede cambiar el tamaño de las letras
7.4. Se pueden cambiar otros elementos de formato como colores, fondos, etc.
7.5. Se pueden cambiar elementos en el index para discapacitados
8. Otros
8.1. Existe un asistente virtual (robot, chat en línea)
8.2. Se observa la información clasificada a través de base de datos
8.3. Permite enviar contenidos o links a otros ciudadanos directo del sitio
8.4. Permite etiquetado social en sitios como technorati, Del.icio.us, etc

C. TRANSACCION

1. Se pueden rellenar documentos en línea

1.1. Se llenan formularios a través de cuadros de texto y menús

1.2. Existen formularios de auto-llenado

1.3. Existen formularios que reconocen al usuario y su perfil

1.4. Existen formularios de pago a un click

1.5. Se encuentran instrucciones para subir o enviar información

1.6. Se puede llenar el formato pdf en línea

2. Se pueden realizar pagos en línea (Ej. Tarjetas de transporte)

2.1. Se observa la página de acceso al pago en línea

2.2. Existe el pago a un click

2.3. Se puede pagar con tarjeta de crédito

2.4. Ofrece otras alternativas electrónicas de pago (paypal, CLABE)

2.5. Se observa el logotipo de una empresa de pago-seguro

3. Se pueden completar servicios en línea (sin necesidad de ir a alguna oficina)

3.1. Solicitud de tarjeta de transporte, descuento familia numerosa, etc.

3.2. El sitio brinda envío de documentos por correo postal

3.3. El sitio brinda forma de obtener documentos pagados electrónicamente

3.4. Envía mensajes de confirmación (por SMS o correo electrónico)

3.5. Distingue con claridad servicios completos e incompletos en línea

4. Se puede personalizar el contenido del portal de forma más completa y detallada

4.1. Se pueden elegir "elementos" para tener contenido autoseleccionado

4.2. Se puede cambiar el tamaño de las letras

4.3. Se pueden cambiar otros elementos de formato como colores, fondos, etc.

4.4. Se pueden cambiar elementos en el index para discapacitados

4.5. Al acceder al sitio "recuerda" quién es y presenta elementos personalizados

4.6. Permite elegir información, datos y "guardarlos" en una parte del sitio

4.7. El sitio se modifica de forma automática de acuerdo a la actividad del usuario

5. El portal está organizado de acuerdo a las necesidades de los usuarios

5.1. Presenta información ordenada como "camino de vida"

5.2. La clasificación de la información está de acuerdo a necesidades sociales (Ej. «la página que creaste» o «recientemente visitados»)

D. INTEGRACION

1. Existen portales verticales desarrollados por varias dependencias con funciones similares en diferentes niveles gubernamentales (Ej. Seguridad pública estatal-municipal, etc.)

2. Estos portales verticales están diseñados de forma consistente y permiten observar cierto grado de integración vertical (virtual) entre las dependencias que participan en él

3. Estos portales verticales contienen un punto único de pago de servicios

4. Existen portales horizontales desarrollados por varias dependencias del mismo nivel gubernamental, pero con funciones diferentes (Ej. Portal del Gob. Estatal, amazon)

5. Estos portales horizontales están diseñados de forma consistente y permiten observar cierto grado de integración horizontal (virtual) entre las dependencias que participan en él

6. Estos portales horizontales contienen un punto único de pago de servicios

7. Existe un portal estatal único que ofrece todos los servicios tanto estatales como municipales a los ciudadanos

8. Este portal permite observar una integración total (virtual) entre las dependencias y diferentes niveles de gobierno que participan en él

9. Este portal contiene un punto único de pago de servicios, no importando que estos sean de diferentes dependencias gubernamentales y diferentes niveles de gobierno

10. Comentarios

E. PARTICIPACION

1. Opinión en línea sobre iniciativas o proyectos de los Consorcios

1.1. Existe(n) blog(s) sobre iniciativas o proyectos

1.2. Existe(n) foro(s) sobre iniciativas o proyectos

1.3. Existe(n) chat(s) sobre iniciativas o proyectos

1.4. Se pueden mandar correos electrónicos para opinar sobre los Consorcios

1.5. Existe alguna otra forma de opinar sobre iniciativas o proyectos de los Consorcios

1.6. Permite interacción con personal responsable (email, foro, msn)

1.7. Se observa actividad en foros, blogs, o chat durante la última semana

2. Debate de proyectos o propuestas con personal de los Consorcios

2.1. Existen foros temáticos por fechas y hora específicas

2.2. Existen videos (Ej. Flash) que expliquen propuestas o proyectos

2.3. Existen blogs por propuestas o funcionarios públicos

2.4. Existen medios de participación para discapacitados visuales o auditivos

3. Voto electrónico para aprobar o impugnar iniciativas
3.1. Permite un referéndum en línea sobre temas concretos
3.2. Se observa gráfica o porcentaje de tendencias sobre referéndum
3.3. El referéndum tiene plazos y tiempos establecidos públicamente
3.4. Se tiene un historial de los referendums que se han hecho en los últimos meses
3.5. El historial contiene la(s) pregunta(s) y los resultados de cada referéndum
4. Voto electrónico, debate y opinión sobre asuntos públicos
4.1. Existen encuestas en línea sobre temas concretos
4.2. Existe espacio de voto electrónico, autenticado y privado
4.3. Posibilidad de voto electrónico a través de SMS o telefónico
4.4. Debate de asuntos públicos en línea (personal-ciudadano)
5. Tiene otra forma de participar
5.1. Existe posibilidad de crear redes sociales por los usuarios
5.2. Existe la posibilidad de crear comunidades dentro del portal
5.3. Existe espacio en otro sitio (wikis, myspace) para que participen
5.4. Permite que los ciudadanos generen blogs
5.5. Permite que los ciudadanos generen foros
5.6. Permite que los ciudadanos generen redes sociales.



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL